

Relazione speciale

Il sistema di controllo per i prodotti biologici è migliorato, ma rimangono da affrontare alcune sfide

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

INDICE

	Paragrafi
Glossario	
Sintesi	I - VII
Introduzione	1 - 23
I sistemi di controllo dell'UE per i prodotti biologici	5 - 14
Il sistema di controllo per i prodotti originari dell'UE	9 - 11
Il sistema di controllo per i prodotti importati nell'UE	12 - 14
Un mercato in rapida crescita	15 - 18
Il sostegno finanziario alla produzione biologica nell'UE	19
Il quadro normativo dell'UE per la produzione biologica	20 - 23
Estensione e approccio dell'audit	24 - 28
Osservazioni	29 - 89
La vigilanza sul sistema di controllo per i prodotti biologici originari dell'UE è migliorata	29 - 49
Il monitoraggio, da parte della Commissione, dei sistemi di controllo instaurati negli Stati membri è migliorato	30 - 35
Molte debolezze sono state affrontate nell'ambito della vigilanza esercitata dagli Stati membri sugli organismi di controllo	36 - 47
Lo scambio di informazioni è migliorato, ma potrebbe essere più rapido ed esaustivo	48 - 49
Il problema relativo alla vigilanza del sistema di controllo per i prodotti biologici importati è stato in parte risolto	50 - 80
La Commissione ha intrapreso audit al di fuori dell'UE, ma la maggior parte degli organismi di controllo equivalenti non è stata ancora sottoposta ad audit	54 - 64
Lo scambio di informazioni è migliorato, ma la Commissione potrebbe utilizzarlo meglio e più rapidamente	65 - 71
L'azione della Commissione volta a far rispettare le norme risultava lunga e difficile, ma gli imminenti cambiamenti delle norme sono destinati a renderla più rapida ed efficace	72 - 74

Debolezze dei controlli svolti dagli Stati membri sulle importazioni di prodotti biologici	75 - 80
La tracciabilità è migliorata, ma permangono debolezze	81 - 89
La tracciabilità è migliorata all'interno dell'UE, ma non è stato possibile risalire a tutti i produttori	84 - 88
La verifica della tracciabilità svolta dalla Corte ha evidenziato problemi per quanto riguarda l'etichettatura e i certificati	89
Conclusioni e raccomandazioni	90 - 98

Allegato – Valutazione del livello di attuazione delle raccomandazioni incluse nella relazione speciale n. 9/2012

Risposte della Commissione

GLOSSARIO

Autorità competente: autorità centrale di uno Stato membro (o di un paese terzo) competente per l'organizzazione dei controlli ufficiali nel settore della produzione biologica, o qualsiasi altra autorità investita di tale compito.

Equivalente: in grado di realizzare gli stessi obiettivi e principi applicando norme che assicurano lo stesso livello di garanzia della conformità.

OFIS: sistema informativo sull'agricoltura biologica – sistema informatico della Commissione per il trattamento delle informazioni relative all'agricoltura biologica. Consente a) lo scambio elettronico di dati fra Stati membri dell'UE, la Norvegia, l'Islanda e la Commissione, nonché b) la diffusione di dati pubblici presso i cittadini e gli operatori europei.

Operatore: persona fisica o giuridica che produce, conserva, trasforma, trasporta, esporta o importa prodotti biologici.

Organismo di accreditamento: organismo pubblico o privato che riconosce formalmente che un organismo di controllo è competente per lo svolgimento di test e la certificazione di terzi secondo standard biologici.

Organismo di controllo equivalente: organismo di controllo operante in un paese terzo che la Commissione riconosce applicare norme di produzione biologica e misure di controllo equivalenti a quelle applicate nell'UE.

Organismo di controllo: Soggetto terzo privato indipendente o organizzazione amministrativa pubblica di uno Stato membro (detta anche "autorità di controllo" nella normativa) che svolge ispezioni e attività di certificazione nel settore della produzione biologica.

Paese terzo equivalente: paese terzo che la Commissione riconosce applicare norme di produzione biologica e misure di controllo equivalenti a quelle applicate nell'UE.

TRACES: acronimo di *TR*Ad*e* *C*ontrol and *E*xpert *S*ystem che designa lo strumento di gestione online della Commissione per tutti i requisiti sanitari applicabili agli scambi all'interno dell'UE nonché all'importazione di animali, sperma ed embrioni, alimenti e mangimi. Lo strumento TRACES è stato istituito mediante decisione della Commissione 2004/292/CE, ai sensi della direttiva 90/425/CEE del Consiglio.

SINTESI

I. I principali obiettivi del quadro UE per la produzione biologica consistono nel tutelare meglio gli interessi dei consumatori, nell'assicurare una leale concorrenza fra i produttori e nel facilitare la libera circolazione dei prodotti biologici nell'UE. Il sistema di controllo per i prodotti biologici è stabilito nella normativa dell'UE. Mira a fornire ai consumatori la certezza che quando acquistano prodotti biologici, le norme UE, o equivalenti, applicabili in materia sono state rispettate in ciascuna fase della filiera di approvvigionamento. Ciò dovrebbe valere sia per i prodotti UE sia per quelli importati.

II. Nel giugno 2012, la Corte ha pubblicato la relazione speciale n. 9/2012 intitolata "Audit del sistema di controllo della produzione, trasformazione, distribuzione e importazione di prodotti biologici". Per valutare se la Commissione avesse posto rimedio alle debolezze descritte nella relazione, la Corte ha svolto un audit sul seguito dato a queste ultime (audit di follow-up). In tale contesto ha anche esaminato, più ampiamente, i regimi di importazione dei prodotti biologici. La Corte ha constatato che, dall'audit precedente, il sistema di controllo era migliorato e che le raccomandazioni da essa espresse erano state in genere attuate, ma che rimanevano da affrontare alcune sfide.

III. Per i prodotti biologici originari dell'UE – la maggior parte di quelli consumati nell'UE – sia la Commissione che gli Stati membri hanno posto rimedio a molte delle debolezze rilevate nella relazione precedente. Dopo la relazione della Corte del 2012, la Commissione ha ripreso le visite di audit negli Stati membri, la maggior parte dei quali ora sono stati visitati. Le autorità competenti degli Stati membri controllati dalla Corte si sono adoperate per migliorare i propri sistemi di controllo. Alcune di esse hanno ovviato alle debolezze riscontrate nell'audit precedente apportando modifiche al quadro normativo, altre migliorando il coordinamento con gli organismi di accreditamento o gli orientamenti per la vigilanza degli organismi di controllo. Gli auditor della Corte hanno rilevato ancora una serie di debolezze inerenti a constatazioni precedenti. È emerso inoltre che l'uso di provvedimenti volti ad applicare la normativa non era stato ancora armonizzato nell'UE e che talvolta la rendicontazione negli Stati membri era lenta e incompleta.

IV. Una parte minore degli alimenti biologici consumati nell'UE è importata. Gli organismi di controllo equivalenti che operano in paesi terzi certificano oltre l'80 % dei prodotti biologici importati nell'UE. La parte restante è importata da un numero limitato di paesi terzi che si ritiene applichino standard equivalenti. Gli audit svolti dalla Commissione a partire dal 2012 hanno riguardato la maggior parte dei paesi terzi equivalenti. La Commissione ha anche iniziato a svolgere visite presso organismi di controllo equivalenti, esaminandone le attività in loco in paesi terzi. Finora l'esame ha riguardato i sistemi applicabili a circa un terzo delle importazioni certificate dagli organismi di controllo equivalenti.

V. La Corte osserva che la Commissione ha appena iniziato ad esplorare possibili sinergie (in materia di supervisione delle importazioni di prodotti biologici) con le autorità competenti di altri significativi mercati di importazione per questi prodotti e con l'operato degli organismi di accreditamento. Quanto al sistema di controllo per le importazioni, porre rimedio ai problemi riscontrati dalla Commissione può risultare un processo lungo e difficoltoso, ma sono state introdotte nuove norme per accelerare e rendere più efficace l'applicazione della normativa. A livello di Stato membro, la Corte ha rilevato debolezze nei controlli sulle partite in arrivo e riscontrato che le verifiche espletate dagli organismi di controllo sugli importatori erano ancora incomplete.

VI. La Corte ha proceduto nuovamente alla verifica della tracciabilità, ripercorrendo l'iter documentale dal rivenditore al produttore. I risultati mostrano un miglioramento rispetto all'audit precedente, in particolare nell'UE. Tuttavia, non per tutti i prodotti è stato possibile risalire al produttore agricolo.

VII. La Corte formula una serie di raccomandazioni per ovviare alle rimanenti debolezze riscontrate negli Stati membri riguardo ai prodotti UE, per migliorare la vigilanza sui prodotti biologici importati tramite una migliore cooperazione e per espletare verifiche di tracciabilità più complete.

INTRODUZIONE

1. Nel giugno 2012, la Corte ha pubblicato la relazione speciale n. 9/2012 intitolata “Audit del sistema di controllo della produzione, trasformazione, distribuzione e importazione di prodotti biologici”. Per appurare se la Commissione avesse posto rimedio alle debolezze rilevate nella relazione, ha verificato il seguito dato alle constatazioni di audit, ampliando la copertura dei regimi di importazione per i prodotti biologici.
2. La produzione biologica è “un sistema globale di gestione dell’azienda agricola e di produzione alimentare basato sull’interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente ed azione per il clima, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali e l’applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e norme rigorose di produzione confacenti alle preferenze di un numero crescente di consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali”¹. I prodotti biologici comprendono alimenti e bevande, trasformati e non, nonché mangimi e sementi. Il settore della produzione biologica comprende produttori dei settori agricolo e dell’acquacoltura, i rispettivi fornitori, i produttori di alimenti/trasformatori e i distributori.
3. Nel 1991 un regolamento del Consiglio ha introdotto un quadro UE per la produzione biologica che prevede un sistema di controllo e certificazione². Prima di allora, la produzione biologica nell’UE era stata definita tramite svariate norme emanate da associazioni per la produzione biologica situate nei diversi Stati membri. I principali obiettivi del quadro UE consistevano nel tutelare meglio gli interessi dei consumatori, nell’assicurare una leale

¹ Primo considerando del regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (GU L 150 del 14.6.2018, pag. 1), che modifica leggermente il primo considerando del regolamento (CE) n. 834/2007, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1).

² Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari (GU L 198 del 22.7.1991, pag. 1).

concorrenza fra i produttori e nel facilitare la libera circolazione dei prodotti biologici nell'UE.

4. Non vi sono test scientifici che consentano di stabilire se un prodotto sia biologico. Per “tutelare e giustificare la fiducia del consumatore nei prodotti etichettati come biologici”³ è necessario che il sistema di controllo e certificazione sia in grado di ridurre la probabilità che gli operatori non rispettino le norme applicabili.

I sistemi di controllo dell'UE per i prodotti biologici

5. Il logo dell'UE (cfr. **figura 1**) indica che un prodotto è stato ottenuto nel rispetto delle pertinenti norme UE e sottoposto a un sistema di controllo e certificazione. Per i prodotti trasformati, ciò significa che almeno il 95 % degli ingredienti agricoli sono biologici. Accanto al nuovo logo biologico dell'UE, figurano il codice dell'organismo di controllo e una scritta che attesta se le materie prime agricole che compongono il prodotto siano state coltivate nell'UE o fuori di essa (o in entrambe le condizioni).

Figura 1 – Il logo di produzione biologica dell'UE



Fonte: regolamento (UE) n. 271/2010 della Commissione, del 24 marzo 2010.

6. I singoli operatori applicano, nelle varie fasi della filiera di approvvigionamento, le proprie procedure per i prodotti biologici, che vanno da semplici controlli a processi molto

³ Terzo considerando del 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 (GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1).

complessi. Si tratta di componenti fondamentali per assicurare che i prodotti infine etichettati come biologici con il logo dell'UE siano, di fatto, conformi alle norme.

7. L'UE ha istituito un sistema di controllo che prevede l'intervento di organismi incaricati di espletare controlli sui singoli operatori. I controlli comprendono le ispezioni fisiche degli impianti di produzione o di trasformazione, la verifica dei documenti contabili, così come il campionamento dei prodotti finali, dei prodotti raccolti, delle foglie o della terra per individuare l'eventuale uso di sostanze non autorizzate. Tali organismi di controllo sono un elemento centrale di tutti i sistemi di controllo e certificazione biologica. Gli operatori pagano per i certificati rilasciati dagli organismi di controllo.

8. Per i prodotti originari dell'UE si applicano sistemi di controlli diversi da quelli usati per i prodotti importati. La Commissione svolge un ruolo centrale in tutti questi sistemi esercitando la propria vigilanza sui sistemi di controllo degli Stati membri e sugli attori che intervengono nei vari regimi di importazione.

Il sistema di controllo per i prodotti originari dell'UE

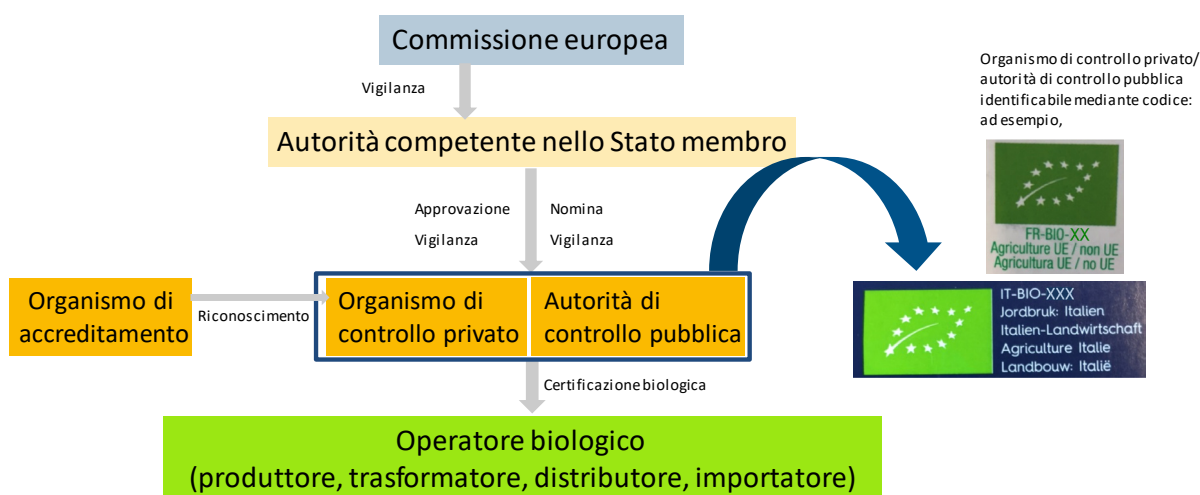
9. Gli Stati membri dell'UE possono scegliere di istituire un sistema di controllo e certificazione di carattere privato, pubblico o misto. La maggioranza degli Stati membri ha designato organismi di controllo privati. Cinque Stati membri hanno nominato organismi di controllo pubblico, indicati come autorità di controllo nella normativa, mentre due hanno optato per un sistema misto. Circa 250 organismi di controllo e autorità di controllo pubbliche sono stati designati in tutta l'UE⁴. Nella presente relazione vengono indicati, collettivamente, come organismi di controllo.

10. Gli Stati membri devono designare una o più autorità competenti responsabili dell'approvazione e della vigilanza degli organismi di controllo e, se necessario, adottare una serie di provvedimenti per far applicare la normativa (sanzioni incluse).

⁴ DG AGRI: Elenco degli organismi di controllo e delle autorità di controllo operanti nel settore biologico al 14.8.2018.
cfr.: http://ec.europa.eu/agriculture/ofis_public/r8/ctrl_r8.cfm?targetUrl=home&lang=en.

11. Gli organismi di controllo privati devono essere accreditati in base alla versione più recente della norma ISO IEC 17065:2012. I controlli effettuati dagli organismi di accreditamento riguardano la competenza tecnica, l'indipendenza, l'imparzialità e l'integrità professionale degli organismi di controllo. Per le autorità di controllo pubbliche l'accREDITAMENTO non è obbligatorio (cfr. schema alla **figura 2**).

Figura 2 - Il sistema di controllo per i prodotti originari dell'UE



Fonte: Corte dei conti europea.

Il sistema di controllo per i prodotti importati nell'UE

Paesi terzi equivalenti

12. L'UE ha riconosciuto che diversi paesi terzi hanno introdotto norme di produzione biologica e sistemi di controllo pertinenti equivalenti. Le autorità competenti nei paesi terzi equivalenti hanno il compito di garantire che l'ottenimento dei prodotti biologici e il controllo degli operatori in questo settore avvengano secondo le norme stabilite. La Commissione ha il diritto di effettuare controlli ufficiali per verificare l'equivalenza della normativa e dei sistemi dei paesi terzi alle norme UE.

Organismi di controllo equivalenti

13. I prodotti importati da paesi diversi dai paesi terzi equivalenti e da paesi dell'EFTA⁵ devono essere prodotti e controllati in base a norme equivalenti a quelle stabilite dall'UE. A tal fine, la Commissione approva gli organismi di controllo privati o le autorità di controllo pubbliche che certificano gli operatori biologici al di fuori dell'UE; nella presente relazione tali organismi e autorità sono denominati "organismi di controllo equivalenti".

14. Nel caso degli organismi di controllo equivalenti, la Commissione funge da autorità competente; ciò significa che, oltre ad essere responsabile dell'approvazione di detti organismi, ne supervisiona l'operato e, se necessario, revoca il riconoscimento. La Commissione esercita la propria vigilanza su questi organismi di controllo esaminandone le relazioni annuali e le relazioni di valutazione stilate dal rispettivo organismo di accreditamento. Può anche effettuare visite di audit per esaminare la performance degli organismi di controllo.

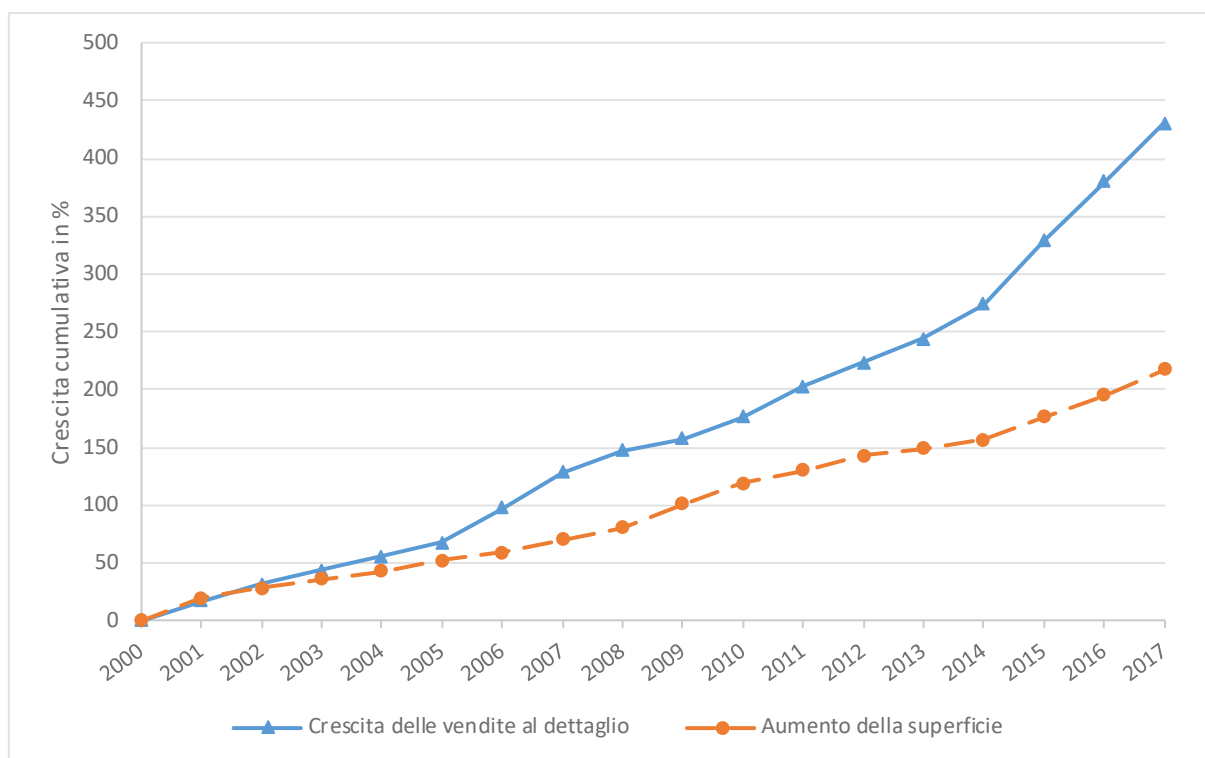
Un mercato in rapida crescita

15. Negli ultimi anni il settore biologico dell'UE si è sviluppato rapidamente per quanto concerne la superficie agricola interessata, il numero di operatori e la relativa quota di mercato. Nell'UE la superficie agricola totale utilizzata per l'agricoltura biologica è aumentata del 33 %, passando da 9,1 milioni di ettari nel 2010 a 12 milioni di ettari nel 2016. Nel 2016, la percentuale di superficie agricola dell'UE destinata alla produzione biologica è stata del 6,7 %. Nello stesso periodo, le vendite al dettaglio di prodotti biologici sono aumentate da 18,1 miliardi di euro a 30,7 miliardi, registrando quindi un incremento del 69 %⁶ (cfr. ***figura 3***).

⁵ La Norvegia e l'Islanda sono gli unici due paesi dell'EFTA che applicano la normativa dell'UE per i prodotti biologici. I loro rapporti con l'UE sono disciplinati dall'accordo sullo Spazio economico europeo (accordo SEE) nell'ambito del quale rientra anche la produzione biologica. Ne consegue che i prodotti biologici provenienti dalla Norvegia e dall'Islanda possono circolare liberamente nell'UE.

⁶ <https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html>.

Figura 3 - Europa: crescita cumulativa della superficie investita a colture biologiche e delle vendite al dettaglio nel periodo 2000-2017



Fonte: Indagini FiBL-AMI (2016-2018): Istituto di ricerca per l'agricoltura biologica (FiBL), Frick, Svizzera.

16. Non vi sono statistiche consolidate sui prodotti biologici importati nell'UE da paesi terzi. Alcuni Stati membri forniscono dati sulla quota di mercato delle importazioni biologiche. Ad esempio, nel 2017, la Francia, che è il secondo mercato dell'UE in ordine di importanza, ha importato da paesi esterni all'UE circa il 15 % di tutti i prodotti biologici consumati nel paese⁷.

17. I crescenti scambi di prodotti biologici sul mercato mondiale comportano il trasporto su lunghe distanze di derrate alimentari prodotte sia internamente che esternamente. "Biologico" non è sinonimo di "locale", sebbene il nuovo regolamento biologico includa l'obiettivo di "[promuovere] le filiere corte e la produzione locale"⁸.

⁷ <http://www.agencebio.org/le-marche-de-la-bio-en-france>

⁸ Considerando 17 del regolamento (UE) 2018/848.

18. I prezzi pagati dai consumatori per i prodotti biologici superano quelli dei prodotti convenzionali, talvolta in misura considerevole. Sul differenziale di prezzo incidono sia la domanda del consumatore sia le differenze nei costi di trasformazione e distribuzione. I sovrapprezzi rilevati variano considerevolmente a seconda degli studi e dei prodotti alimentari, e solo una parte del sovrapprezzo va a beneficio dei produttori.

Il sostegno finanziario alla produzione biologica nell'UE

19. Gli agricoltori dell'UE che praticano l'agricoltura biologica possono ricevere un sostegno finanziario specifico nell'ambito della politica di sviluppo rurale dell'UE. Tale sostegno integra l'aiuto versato a tutti gli agricoltori dell'UE (in particolare il regime di pagamento di base e/o il regime di pagamento unico per superficie e i pagamenti a titolo dell'inverdimento, a cui gli agricoltori che adottano pratiche biologiche hanno automaticamente diritto). Il pagamento specifico agli agricoltori che praticano l'agricoltura biologica è costituito da un sostegno combinato UE e nazionale per ettaro che varia da uno Stato membro all'altro. Fra il 2015 e il 2018, le sovvenzioni dell'UE sono ammontate in media a 700 milioni di euro all'anno.

Il quadro normativo dell'UE per la produzione biologica

20. Il regolamento del Consiglio del 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici⁹ disciplina l'attuale quadro normativo. Il regolamento copre tutte le fasi della filiera biologica, come la produzione agricola e l'acquacultura, la trasformazione alimentare, la distribuzione e la vendita al dettaglio¹⁰. Norme più dettagliate figurano in due regolamenti di esecuzione¹¹.

⁹ Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio.

¹⁰ GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1.

¹¹ Regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli (GU L 250 del 18.9.2008, pag. 1).

21. Nel marzo 2014, la Commissione ha presentato un nuovo piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e una proposta legislativa per un nuovo corpo di norme applicabili al settore biologico. Il nuovo regolamento sulla produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici¹² è stato pubblicato nel giugno 2018. Le nuove disposizioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2021. Nel frattempo, la Commissione collaborerà con gli Stati membri e i pertinenti portatori di interessi per finalizzare e pubblicare gli atti delegati e i regolamenti di esecuzione.

22. Oltre alla normativa specifica sulla produzione biologica, gli alimenti biologici devono essere conformi alla legislazione alimentare generale¹³. La produzione biologica rientra nell'ambito di applicazione del regolamento sui controlli ufficiali¹⁴ modificato di recente¹⁵. La maggior parte degli articoli del nuovo regolamento entreranno in vigore il 14 dicembre 2019.

Regolamento (CE) n. 1235/2008 della Commissione, dell'8 dicembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio per quanto riguarda il regime di importazione di prodotti biologici dai paesi terzi (GU L 334 del 12.12.2008, pag. 25).

¹² Regolamento (UE) 2018/848.

¹³ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1).

¹⁴ Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165 del 30.4.2004, pag. 1).

¹⁵ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali) (GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1).

23. Gli Stati membri dell'UE, l'Islanda e la Norvegia monitorano i livelli di residui di antiparassitari nei campioni di alimenti e presentano i risultati all'EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare). Una recente relazione¹⁶ concernente campioni del 2013, del 2014 e del 2015 conclude che, nel complesso, il 44 % dei campioni di alimenti prodotti in maniera convenzionale conteneva uno o più residui quantificabili, mentre negli alimenti biologici la frequenza di campioni contenenti residui misurabili di antiparassitari era sette volte più bassa (il 6,5 % dei campioni biologici, cfr. anche **paragrafi 46 e 47**). La Corte ha pubblicato di recente una relazione speciale sulla politica dell'UE in materia di sicurezza alimentare¹⁷, incentrata sui pericoli chimici.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

24. Alla luce dei risultati della precedente relazione speciale pubblicata dalla Corte nel 2012, la Commissione ha attribuito un livello più elevato al rischio connesso al sistema di controllo per i prodotti biologici. In particolare, la Commissione ha giudicato “critico” il rischio reputazionale connesso al sistema di controllo per i prodotti importati. Nel 2013 e nel 2014 ha gradualmente abbassato questo livello di rischio. Al fine di appurare se la Commissione avesse posto rimedio alle debolezze riscontrate e formulare raccomandazioni prima che il nuovo quadro normativo sia pienamente definito (cfr. **paragrafo 21**), la Corte ha deciso di procedere a un audit di follow-up, che esamini inoltre più ampiamente i regimi di importazione per i prodotti biologici. In questo contesto, il principale quesito cui gli auditor della Corte si prefiggevano di rispondere era il seguente: “I consumatori possono avere ora maggiore fiducia nei sistemi di controllo per i prodotti biologici?”

25. Per rispondere a tale quesito, gli auditor hanno inteso appurare, innanzitutto, se il sistema di controllo per i prodotti biologici originari dell'UE fornisca ora maggiore sicurezza ai consumatori. A tal fine si sono concentrati sui miglioramenti introdotti dalla Commissione e dagli Stati membri a partire dal 2012. Essi hanno esaminato, in particolare, il monitoraggio

¹⁶ *Monitoring data on pesticide residues in food: results on organic versus conventionally produced food* – EFSA (<http://www.efsa.europa.eu/publications>).

¹⁷ Relazione speciale n. 2/2019 “Pericoli chimici negli alimenti che consumiamo: la politica dell'UE in materia di sicurezza alimentare ci protegge, ma deve far fronte ad alcune sfide”.

svolto dalla Commissione sui sistemi di controllo degli Stati membri, sulla vigilanza esercitata da questi ultimi sugli organismi di controllo e sullo scambio di informazioni fra i vari organismi e autorità.

26. In secondo luogo, si sono chiesti se il sistema di controllo per i prodotti biologici importati nell'UE fornisca ora maggiori garanzie ai consumatori. Gli auditor hanno esaminato i due regimi di importazione attualmente in vigore per i prodotti biologici, le procedure della Commissione e come questa abbia assolto i propri compiti di vigilanza.

27. In terzo luogo, hanno verificato il seguito dato alla relazione della Corte del 2012 procedendo a un esercizio di tracciabilità sugli alimenti biologici, i cui risultati sono esposti nella sezione finale.

28. Nel corso dell'audit, espletato tra dicembre 2017 e luglio 2018, sono stati raccolti elementi probatori dalle seguenti fonti:

- analisi della documentazione e colloqui con il personale di due direzioni generali della Commissione europea: DG Agricoltura e sviluppo rurale (AGRI) e DG Salute e sicurezza alimentare (SANTE);
- esame documentale e videoconferenze con rappresentanti dei sei Stati membri visitati dagli auditor della Corte per la relazione speciale n. 9/2012: Germania (Renania settentrionale-Vestfalia), Irlanda, Spagna (Andalusia), Francia, Italia (Emilia-Romagna) e Regno Unito (Inghilterra);
- visite presso due Stati membri: Bulgaria (dove il numero di agricoltori biologici è rapidamente aumentato negli ultimi anni) e Repubblica ceca (dove il settore biologico è esteso);
- esame documentale del sistema di controllo biologico in Norvegia, in stretta collaborazione con l'Autorità di vigilanza EFTA¹⁸;

¹⁸ Acronimo inglese per *European Free Trade Association* ossia Associazione europea di libero scambio – organizzazione intergovernativa di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

- partecipazione a due visite di audit della DG SANTE presso organismi di controllo di paesi terzi operanti in Messico e in Ucraina;
- riunioni di consultazione sul sistema di controllo biologico dell'UE con le parti interessate, fra cui la Federazione internazionale dei movimenti per l'agricoltura biologica (IFOAM), l'Istituto di ricerca sull'agricoltura biologica (FiBL) e il Consiglio europeo dei certificatori biologici (EOCC);
- esame di studi pertinenti al tema dell'audit.

OSSERVAZIONI

La vigilanza sul sistema di controllo per i prodotti biologici originari dell'UE è migliorata

29. La vigilanza sul sistema di controllo per i prodotti biologici dell'UE è molto importante dato che la grande maggioranza dei prodotti biologici consumati nell'UE è prodotta nell'Unione (cfr. ad esempio **paragrafo 16**). A seguito delle raccomandazioni espresse nella relazione speciale n. 9/2012, la Corte si aspettava che la Commissione avesse rafforzato il monitoraggio dei sistemi di controllo degli Stati membri e che le autorità competenti nazionali avessero rafforzato il proprio ruolo di vigilanza sugli organismi di controllo. Ciò comprendeva l'armonizzazione della definizione dei tipi di inosservanze e dei provvedimenti corrispondenti volti ad assicurare l'applicazione della normativa. Nelle sezioni successive sono esposti i risultati della verifica del seguito dato a tali raccomandazioni.

Il monitoraggio, da parte della Commissione, dei sistemi di controllo instaurati negli Stati membri è migliorato

30. Nella relazione speciale n. 9/2012, la Corte aveva raccomandato alla Commissione di rafforzare il monitoraggio dei sistemi di controllo degli Stati membri svolgendo visite di audit e raccogliendo e utilizzando in maniera proficua i dati e le informazioni necessarie (cfr. anche **allegato**).

31. All'epoca della relazione del 2012, la Commissione non espletava dal 2004 alcun audit sull'agricoltura biologica negli Stati membri. Successivamente alla relazione della Corte, la Commissione ha ripreso le visite di audit negli Stati membri. Fra il 2012 e la fine del 2018, la

DG SANTE ha condotto 63 audit sull'agricoltura biologica, 28 dei quali negli Stati membri dell'UE (cfr. **tabella 1**)¹⁹. Nel 2015, la Commissione (DG SANTE) ha pubblicato una relazione di sintesi sui 14 audit espletati negli Stati membri da essa completati alla fine del 2014²⁰.

Tabella 1 – Audit sull'agricoltura biologica svolti dalla DG SANTE negli Stati membri dell'UE fra il 2012 e il 2018 (situazione al 10.12.2018)

Tipo di audit	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Stati membri	Polonia Portogallo	Grecia Spagna Francia Germania Regno Unito Italia Romania	Paesi Bassi Malta Repubblica ceca Finlandia Slovacchia	Bulgaria Lituania Svezia Danimarca	Irlanda Lettonia Ungheria	Austria Belgio Slovenia	Italia* Romania (2 visite di audit)* Slovacchia

* Le relazioni di audit non sono ancora disponibili.

32. Nel complesso, la Commissione ha riscontrato che nella maggior parte degli Stati membri i sistemi di controllo erano ben organizzati, nonostante alcune debolezze nella vigilanza degli organismi di controllo e a livello delle singole ispezioni.

33. La Corte ha esaminato la metodologia, le relazioni e le procedure di follow-up della Commissione. Ha confermato che gli audit riguardavano le tematiche pertinenti, che il processo di audit era adeguatamente documentato e che il seguito dato alle relative constatazioni veniva monitorato. Sono state inoltre effettuate due visite negli Stati membri in cui la Commissione aveva effettuato dei controlli nel 2014 e nel 2015 (Repubblica ceca e Bulgaria), a seguito delle quali la pertinenza delle constatazioni della Commissione è stata confermata. Le relazioni di audit della Commissione sono pubblicate nel sito della DG SANTE²¹.

¹⁹ La Commissione ha svolto inoltre cinque audit sui controlli dei residui di antiparassitari nella produzione biologica (in Germania, Polonia e Regno Unito nel 2015 e in Finlandia e in Spagna nel 2016).

²⁰ Relazione di sintesi. Produzione biologica – Stati membri. DG(SANTE) 2015-8950 – MR.

²¹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm.

34. Se la normativa UE sulla produzione biologica non è stata adeguatamente applicata, la Commissione può inviare lettere di pre-infrazione agli Stati membri (dette anche “EU Pilot”) o avviare una procedura di infrazione. Le procedure “EU Pilot” sono strumenti utili per avviare un dialogo con gli Stati membri. A partire dal 2012, la Commissione ha inviato 41 lettere di pre-infrazione a 22 Stati membri²². Le suddette “EU pilot” hanno avuta una durata media di nove mesi, ma hanno consentito alla Commissione di evitare di avviare procedimenti di infrazione più lunghi.

35. La Commissione trae beneficio dalle riunioni del Comitato per la produzione biologica (COP), composto di rappresentanti degli Stati membri, che si riunisce da cinque a sette volte all’anno. Norvegia, Svizzera e Islanda partecipano in qualità di osservatori. Fra i temi di discussione ricorrenti in queste riunioni vi è il monitoraggio del seguito dato alle irregolarità e alle frodi presunte. La Commissione, infine, ha preso alcune iniziative riguardo al coordinamento con le autorità competenti e gli organismi di controllo, le autorità di contrasto alle frodi e le organizzazioni del settore privato, nonché alla loro formazione.

Molte debolezze sono state affrontate nell’ambito della vigilanza esercitata dagli Stati membri sugli organismi di controllo

Procedure relative all’approvazione e alla vigilanza sugli organismi di controllo

36. Nella relazione speciale n. 9/2012, la Corte raccomandava che le autorità competenti applicassero procedure adeguate documentate per l’autorizzazione e la vigilanza sugli organismi di controllo (cfr. anche *allegato*). Durante l’audit di follow-up, è emerso che la situazione era migliorata rispetto al 2012, anche se permanevano alcune debolezze.

37. Nel 2013, la Commissione europea ha modificato il regolamento (CE) n. 889/2008²³, specificando il quadro normativo per le autorità competenti degli Stati membri e consentendo loro, in tal modo, di attuare la raccomandazione suddetta. Il regolamento

²² 21 lettere vertevano sulla medesima questione (le notifiche tardive nel sistema OFIS) e sono state trattate come un esercizio di gruppo.

²³ Il regolamento di esecuzione (UE) n. 392/2013 della Commissione ha aggiunto un capitolo 9 sulla vigilanza da parte delle autorità competenti al regolamento n. 889/2008.

illustra, ad esempio, in dettaglio le tipologie di attività di vigilanza che le autorità competenti dovrebbero svolgere e impone loro di organizzare un'ispezione annuale presso gli organismi di controllo²⁴.

38. Per ovviare alla maggior parte delle debolezze riscontrate nell'audit precedente, le autorità competenti dei sei Stati membri oggetto del follow-up della Corte hanno preso alcuni provvedimenti, fra cui:

- modifiche del quadro normativo (Germania, Spagna, Italia),
- un miglior coordinamento con gli organismi di accreditamento (Irlanda, Francia, Regno Unito e Germania),
- il miglioramento delle procedure e degli orientamenti riguardanti la vigilanza sugli organismi di controllo (Irlanda, Spagna, Francia e Regno Unito),
- la verifica a cura delle autorità competenti che gli organismi di controllo abbiano definito procedure di analisi dei rischi per le ispezioni degli operatori e per la designazione, a rotazione, degli ispettori.

39. Alcune di queste modifiche erano alquanto recenti e ci vorrà pertanto del tempo perché possano essere pienamente attuate. Gli auditor della Corte non hanno verificato in loco, durante l'audit, l'efficacia di questi interventi.

40. Malgrado i miglioramenti apportati, sono state individuate, negli Stati membri suddetti, una serie di debolezze connesse alle constatazioni precedenti, fra cui le seguenti:

- in Italia, i due organismi di controllo esaminati hanno effettuato numerose visite verso la fine dell'anno, in un momento in cui sono meno efficaci, almeno per i coltivatori;
- le autorità degli Stati membri dovrebbero pubblicare online gli elenchi aggiornati degli operatori e i relativi certificati biologici²⁵. In Francia, alcuni organismi di controllo non

²⁴ Articoli 92 *quater* e *sexies*.

²⁵ Articolo 92 *ter* del regolamento (CE) n. 889/2008.

pubblicano queste informazioni online, riducendo la trasparenza e rallentando le verifiche della tracciabilità;

- i controlli svolti dall'autorità competente in Spagna (Andalusia) non sono sufficientemente documentati.

41. Nel 2014 e nel 2015, la Commissione europea ha svolto un audit nella Repubblica ceca e in Bulgaria. Anche gli auditor della Corte hanno visitato questi due Stati membri riscontrando che si erano adoperati per migliorare i propri sistemi di controllo. In Bulgaria gli auditor della Corte hanno tuttavia rilevato alcune debolezze nella vigilanza degli organismi di controllo:

- l'autorità competente non ha individuato alcune debolezze nel corso dell'ispezione annuale (cfr. anche **paragrafo 45** e **riquadro 1**);
- per i due organismi di controllo visitati, non vi erano elementi da cui risultasse che la selezione degli operatori presso i quali i prodotti dovevano essere sottoposti a test per individuare eventuali sostanze non autorizzate fosse basata sul rischio, come prescritto dal regolamento.

Inadempienze degli operatori e conseguenti provvedimenti per assicurare l'applicazione della normativa

42. Nella relazione speciale n. 9/2012, la Corte aveva rilevato che le sanzioni relative a inosservanze delle norme sulla produzione biologica erano state applicate in maniera non omogenea nei vari Stati membri, nonché all'interno degli stessi e persino in seno agli organismi di controllo²⁶. La Corte aveva quindi raccomandato di promuoverne l'armonizzazione. Durante l'audit di follow-up, ha constatato che l'armonizzazione era notevolmente migliorata nell'ambito degli organismi di controllo e dei singoli Stati membri, ma non a livello dell'UE.

²⁶ Cfr. paragrafi 35-37 della relazione speciale n. 9/2012.

43. Dal 2013²⁷ le autorità competenti devono compilare un elenco delle varie tipologie di inosservanze e trasmetterlo agli organismi di controllo affinché possa essere applicato. Non vi è alcun obbligo giuridico di redigere un elenco armonizzato, a livello UE, dei provvedimenti volti ad assicurare l'applicazione della normativa (comprese le sanzioni), ma recentemente la Commissione ha iniziato a lavorare con gli Stati membri in questa direzione. La Commissione ha individuato le tipologie più frequenti di gravi inosservanze nel sistema di controllo biologico e sta raccogliendo informazioni sui provvedimenti suddetti.

44. Tutti gli otto Stati membri visitati dalla Corte o sottoposti all'audit di follow-up dispongono ora di un elenco delle tipologie di inosservanze e dei provvedimenti corrispondenti²⁸, un utile passo avanti verso il chiarimento e l'armonizzazione.

45. In Bulgaria sono tuttavia necessari ulteriori chiarimenti e una vigilanza adeguata. La Corte ha rilevato che uno dei due organismi di controllo visitati ha scelto di non applicare taluni provvedimenti indicati nell'elenco e che nessuno dei due ha applicato la misura prevista a fronte della presenza di sostanze non autorizzate. L'autorità competente non ha riferito in merito a tali omissioni nel contesto delle proprie attività di vigilanza.

46. Le restrizioni all'uso di prodotti chimici e di altre sostanze²⁹ costituiscono un requisito chiave dei metodi di produzione biologica. La ricerca dei residui può essere usata dagli organismi di controllo o dalle autorità competenti per individuare la presenza di sostanze non autorizzate non solo nel prodotto finale ma anche nelle foglie o nel terreno. Nella relazione speciale n. 9/2012, la Corte osservava che i regolamenti dell'UE non prevedevano lo svolgimento di un numero minimo di test di laboratorio da parte degli organismi di

²⁷ Il regolamento (UE) n. 392/2013 ha aggiunto l'articolo 92 *quiquies* al regolamento (CE) n. 889/2008.

²⁸ In base al regolamento, l'elenco dovrebbe includere almeno le inosservanze ("infrazioni e irregolarità") riguardanti la qualificazione biologica dei prodotti e le sanzioni corrispondenti. In alcuni Stati membri (Bulgaria, Irlanda, Francia, Italia e Regno Unito) l'elenco comprende persino inosservanze minori che non incidono sulla qualificazione biologica del prodotto.

²⁹ Quali taluni prodotti fitosanitari, OGM, concimi, additivi per mangimi, coadiuvanti tecnologici o prodotti per la pulizia e la disinfezione.

controllo e che non vi era un approccio armonizzato riguardo alle misure da adottare qualora fossero state rilevate sostanze non autorizzate.

47. Dal 2013, le norme UE hanno definito un numero minimo di campioni che gli organismi di controllo sono tenuti a prelevare e analizzare³⁰. Per il futuro, il nuovo regolamento sulla produzione biologica³¹ dispone che le autorità competenti o gli organismi di controllo i) svolgano un'indagine per stabilire la fonte e la causa della presenza di queste sostanze e che ii) vietino in via provvisoria, in attesa dei risultati, l'immissione sul mercato dei prodotti interessati. La Commissione dovrebbe presentare, entro la fine del 2024, una relazione in cui analizza la necessità o meno di un'ulteriore armonizzazione.

Lo scambio di informazioni è migliorato, ma potrebbe essere più rapido ed esaustivo

48. Nella relazione speciale n. 9/2012, la Corte concludeva che lo scambio di informazioni all'interno degli Stati membri, fra questi e la Commissione nonché fra Stati membri non era ancora adeguato (cfr. anche allegato). La Corte raccomandava che gli Stati membri assicurassero un flusso diretto, dagli organismi di controllo agli organismi pagatori e viceversa, di tutte le informazioni concernenti le infrazioni e le irregolarità. Inoltre, si aspettava che la Commissione i) specificasse la forma e la tempistica delle comunicazioni sulle infrazioni e sulle irregolarità, ii) introducesse misure appropriate al fine di assicurare che gli Stati membri rispettassero gli obblighi di comunicazione e iii) rivedesse il sistema di informazioni previsto per la comunicazione delle infrazioni e delle irregolarità.

³⁰ L'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 889/2008 specifica che il numero di campioni corrisponde ad almeno il 5 % del numero degli operatori soggetti al controllo degli organismi suddetti.

³¹ Articolo 29 del regolamento (UE) 2018/848.

49. La Commissione e gli Stati membri hanno preso una serie di misure per attuare le raccomandazioni della Corte:

- La Commissione europea ha introdotto l'obbligo³² per gli Stati membri di comunicare agli organismi pagatori i risultati delle ispezioni relative alla produzione biologica. Si tratta di un aspetto importante in quanto può incidere sulla sovvenzione erogata dall'UE agli agricoltori (cfr. anche **paragrafo 19**). Gli Stati membri e/o le regioni sottoposti all'audit di follow-up della Corte e visitate in tale contesto dispongono ora di sistemi di notifiche incrociate, sebbene in Francia questo tipo di comunicazione sia solo parzialmente attuato.
- Nel 2013, la Commissione europea ha introdotto³³ l'obbligo per gli organismi di controllo di segnalare quanto prima alle autorità competenti casi di irregolarità o infrazioni che incidono sulla qualificazione biologica dei prodotti. Gli Stati membri sottoposti a audit dalla Corte avevano definito procedure e, talvolta, soluzioni tecnologiche per migliorare la comunicazione fra organismi di controllo e autorità competenti riguardo ai casi di inosservanza. La comunicazione, tuttavia, non è sempre tempestiva (cfr. **riquadro 1**).
- La Commissione europea ha inoltre specificato che, qualora uno Stato membro rilevi irregolarità o infrazioni, ne deve informare quanto prima la Commissione e gli altri Stati membri tramite lo strumento online della Commissione OFIS (sistema informativo sull'agricoltura biologica)³⁴. Benché la comunicazione da parte degli Stati membri fosse

³² Articolo 92, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 889/2008, quale modificato dal regolamento (UE) n. 392/2013.

³³ Articolo 92, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 889/2008, quale modificato dal regolamento (UE) n. 392/2013.

³⁴ Irregolarità concernenti prodotti provenienti da altri Stati membri (articolo 92 *bis*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 889/2008, modificato dal regolamento (UE) n. 392/2013) nonché prodotti provenienti dal medesimo Stato membro se l'irregolarità ha implicazioni per un altro Stato membro (articolo 92 *bis* del regolamento (CE) n. 889/2008, quale modificato dal regolamento (UE) 2018/1584).

divenuta più rapida successivamente all'audit precedente, la Corte ha tuttavia rilevato dei ritardi (cfr. **riquadro 1**).

- Una volta registrata la notifica in OFIS, la Commissione richiede al paese notificato di investigare sulle possibili cause dell'irregolarità e di rispondere tramite OFIS entro 30 giorni³⁵. Dal precedente audit della Corte, i tempi di risposta sono migliorati. Nel 2017, l'85 % delle risposte sono state fornite per tempo (contro il 60 % del 2016).
- Dal 2013, gli Stati membri devono includere informazioni obbligatorie sul settore biologico e i relativi controlli nelle relazioni annuali sulla sicurezza alimentare che trasmettono alla Commissione³⁶. Nelle maggior parte delle relazioni analizzate dalla Corte, la produzione biologica è esplicitamente menzionata. L'analisi svolta attualmente conferma però il persistere di alcune debolezze riscontrate in precedenza³⁷ (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 – Talvolta la comunicazione è lenta e incompleta

Comunicazione delle inosservanze

La Corte ha riscontrato che, nel caso di alcuni organismi di controllo bulgari, talune tipologie di inosservanze sono state notificate all'autorità competente solo mediante l'informativa annuale. Tale lacuna non è stata rilevata dall'autorità competente nel corso delle proprie attività di vigilanza. Nella Repubblica ceca, la Corte ha constatato che gli organismi di controllo hanno impiegato, in media, 33 giorni nel 2016 e 55 giorni nel 2017 per segnalare all'autorità competente un'inosservanza riguardante la qualificazione di un prodotto come biologico.

³⁵ Articolo 92 *bis*, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 889/2008, quale modificato dal regolamento (UE) n. 392/2013.

³⁶ Articolo 92 *septies* e allegati XIII *ter* e XIII *quater* del regolamento (CE) n. 889/2008, modificato dal regolamento (UE) n. 392/2013.

³⁷ Paragrafo 43 della relazione speciale n. 9/2012.

Comunicazione tramite OFIS

Il tempo intercorso fra la rilevazione di un'inosservanza e la relativa notifica in OFIS da parte dell'autorità competente di uno Stato membro era, in media, di 38 giorni di calendario, benché il regolamento disponga che le notifiche devono essere effettuate quanto prima. Nel frattempo, i prodotti appartenenti alla medesima partita possono continuare a circolare nell'UE recando l'etichetta che li qualifica come biologici.

In Bulgaria, gli organismi di controllo non includevano, nelle comunicazioni all'autorità competente, informazioni sull'origine del prodotto, per cui tale autorità non disponeva di informazioni pertinenti per decidere se l'infrazione/irregolarità dovesse o meno essere registrata in OFIS.

Presentazione di relazioni annuali alla Commissione

Gli Stati membri continuavano a riferire troppo tardi in merito alle proprie attività di controllo. Per il 2014-2016, i 12 Stati membri controllati dalla Corte vi hanno provveduto, in media, con oltre 4 mesi di ritardo. A giugno 2018, erano tre gli Stati membri a non aver fornito le rispettive relazioni per il 2016.

Le informazioni fornite sul sistema di controllo biologico nelle relazioni annuali erano ancora, in molti casi, incomplete. La valutazione svolta dalla stessa Commissione sulle relazioni annuali del 2016 mostra che 13 delle 26 relazioni annuali pervenute presentavano carenze informative di elevata e media entità.

Il problema relativo alla vigilanza del sistema di controllo per i prodotti biologici importati è stato in parte risolto

50. Una parte relativamente modesta dei prodotti biologici consumati nell'UE è importata (cfr., ad esempio, **paragrafo 16**). I prodotti biologici importati da paesi esterni all'UE possono essere certificati in due modi:

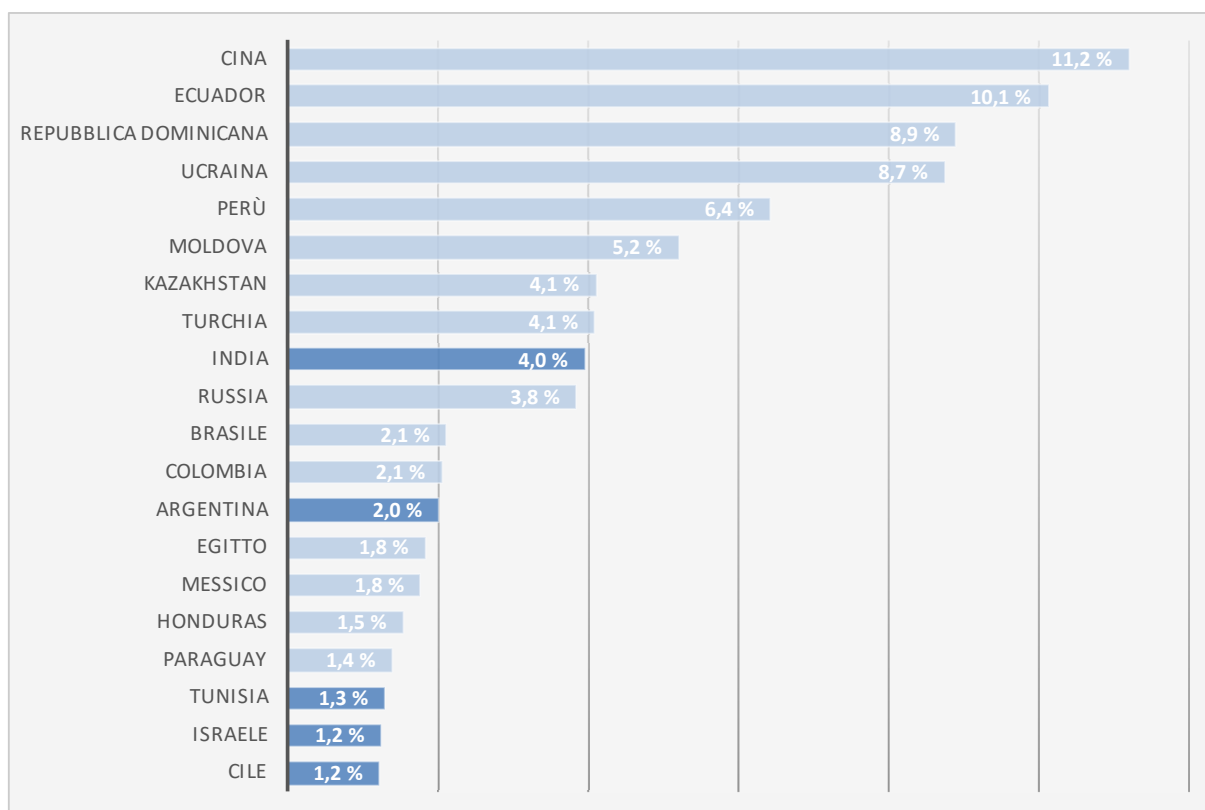
- in base alle norme nazionali, per quei paesi che la Commissione ha riconosciuto possedere principi, norme di produzione e sistemi di controllo biologici equivalenti a quelli stabiliti nei regolamenti UE³⁸ (di seguito indicati come **paesi terzi equivalenti**);
- per gli altri paesi, ad opera di organismi di controllo che la Commissione ha riconosciuto per la produzione biologica al di fuori dell'UE, in base a norme di produzione e sistemi di controllo equivalenti³⁹ (in seguito indicati come **organismi di controllo equivalenti**).

51. Nel 2018, 114 paesi hanno esportato nell'UE prodotti biologici. La **figura 4** mostra i 20 paesi principali; i paesi terzi equivalenti sono evidenziati in blu. Circa l'87 % dei prodotti biologici importati è certificato da organismi di controllo equivalenti.

³⁸ Articoli 7-9 del regolamento (CE) n. 1235/2008.

³⁹ Articoli 10-12 del regolamento (CE) n. 1235/2008.

Figura 4 – Ripartizione dei 20 paesi principali* da cui sono stati importati nell'UE, nel 2018, prodotti biologici (in base al peso)



Nota: i paesi terzi equivalenti sono evidenziati in blu.

* La Norvegia e la Svizzera non sono incluse nel grafico perché il Sistema esperto della Commissione per il controllo degli scambi dell'UE (*TRade Control and Expert System – TRACES*) non contiene dati sulle esportazioni da questi paesi.

Fonte: Corte dei conti europea, in base ai dati estratti da TRACES (status del certificato = “*first consignee declaration signed*” (dichiarazione firmata dal primo destinatario).

52. Vi sono attualmente tredici paesi terzi equivalenti⁴⁰ che rappresentano circa il 13 % delle importazioni di prodotti biologici. Ciascuno di essi ha firmato un accordo o un'intesa con la Commissione sull'equivalenza biologica. Dal 2014 si applica ai paesi terzi equivalenti

⁴⁰ Allegato III al regolamento (CE) n. 1235/2008, ultima modifica: regolamento di esecuzione (UE) 2018/949 della Commissione che ha aggiunto il Cile all'allegato III.

un nuovo regime di riconoscimento basato su accordi commerciali internazionali⁴¹. Il primo accordo di questo tipo è stato firmato con il Cile nel 2017⁴² (cfr. **tabella 2**).

Tabella 2 – Paesi terzi che hanno firmato un accordo con la Commissione sull’equivalenza biologica

Nome del paese terzo	Anno di inclusione	Tipo di accordo
Australia	1996	Disposizione amministrativa
Argentina	1997	Disposizione amministrativa
Israele	1997	Disposizione amministrativa
Svizzera	1997	Capitolo sui prodotti biologici nell’ambito di un accordo commerciale integrale
Nuova Zelanda	2002	Disposizione amministrativa
Costa Rica	2003	Disposizione amministrativa
India	2006	Disposizione amministrativa
Tunisia	2009	Disposizione amministrativa
Giappone	2010	Disposizione amministrativa
Canada	2011	Disposizione amministrativa
Stati Uniti	2012	Disposizione amministrativa
Corea del Sud	2015	Disposizione amministrativa
Cile	2017	Accordo commerciale sui prodotti biologici

53. Le prossime sezioni illustrano, per ciascun regime di importazione, le constatazioni di audit su temi quali:

- gli audit della Commissione al di fuori dell’UE;
- lo scambio di informazioni;
- le procedure di esecuzione della Commissione.

Viene poi esaminato il ruolo degli Stati membri in relazione ai prodotti importati.

⁴¹ Articolo 47 del regolamento (UE) 2018/848.

⁴² Accordo tra l’Unione europea e la Repubblica del Cile sul commercio di prodotti biologici (GU L 331 del 14.12.2017, pag. 4).

La Commissione ha intrapreso audit al di fuori dell'UE, ma la maggior parte degli organismi di controllo equivalenti non è stata ancora sottoposta ad audit

54. Nella relazione speciale n. 9/2012, la Corte raccomandava alla Commissione di garantire una vigilanza adeguata dei paesi inclusi nell'elenco dei paesi terzi riconosciuti come equivalenti per la produzione biologica (cfr. anche allegato). La Commissione avrebbe dovuto anche assicurare la vigilanza degli organismi di controllo equivalenti⁴³.

55. Nel verificare il seguito dato all'azione intrapresa dalla Commissione per attuare la raccomandazione della Corte, si è riscontrato che dal 2012 la Commissione espleta audit al di fuori dell'UE (cfr. paragrafo 31) che ora assorbono una parte cospicua delle sue risorse destinate all'audit per la produzione biologica (cfr. tabella 3).

Tabella 3 – Audit svolti dalla DG SANTE fra il 2012 e il 2018 in paesi terzi

Tipo di audit	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Paesi terzi equivalenti	Tunisia India	Svizzera Israele	Australia Argentina	Israele Canada India	Costa Rica		
Organismi di controllo equivalenti		Cina (3 diversi organismi di controllo)	Turchia Vietnam	Ucraina e Bielorussia Sud Africa Perù Bolivia	Albania e Kosovo* Ucraina Thailandia Perù	Brasile India Ecuador Bolivia Sri Lanka Turchia Cina	Paraguay Repubblica dominicana Messico** Ucraina Kenya

* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

** Sottoposto ad audit mediante esame documentale presso la sede centrale degli organismi di controllo nell'UE.

Organismi di controllo equivalenti

56. Gli organismi di controllo equivalenti hanno spesso sede nell'UE, pur svolgendo attività in tutto il mondo. La vigilanza degli organismi di controllo equivalenti rappresenta una sfida

⁴³ Articolo 33, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 834/2007.

per la Commissione, la quale non può fare affidamento sul lavoro di un'autorità competente, come nel caso degli Stati membri dell'UE o dei paesi terzi equivalenti (cfr. **paragrafo 14**).

57. A fine giugno 2018, erano stati approvati 57 organismi di controllo equivalenti. Gli organismi di controllo possono essere riconosciuti per uno o più paesi terzi; talvolta un unico organismo copre più di 50 paesi. Ne conseguono numerose combinazioni di organismi di controllo e di paesi soggette all'approvazione e alla vigilanza della Commissione⁴⁴.

58. Nel 2013 la Commissione ha iniziato a espletare audit sugli organismi di controllo equivalenti riconosciuti e a fine 2018 ne aveva svolti 25⁴⁵, di norma presso la sede centrale dell'organismo di controllo e in un paese terzo per il quale quest'ultimo è riconosciuto. La Corte stima che le combinazioni di organismi di controllo e paesi sottoposti ad audit dalla Commissione dal 2013 coprano circa un terzo dei prodotti biologici importati mediante tale regime. Ciò significa che possono passare diversi anni prima che la Commissione compia una visita in un determinato paese od organismo di controllo (cfr. **riquadro 2**).

Riquadro 2 – Bassa frequenza degli audit della Commissione

Nel 2018, la Commissione ha espletato l'audit di un organismo di controllo equivalente che operava nella Repubblica dominicana dal 2013. L'audit ha posto in luce carenze significative nelle attività di certificazione dell'organismo di controllo⁴⁶. La Repubblica dominicana è il terzo esportatore principale di prodotti biologici in Europa (cfr. anche **figura 4**) e circa un terzo dei prodotti biologici esportati dalla Repubblica dominicana nell'UE è certificato dall'organismo di controllo. Era la prima volta che detto organismo di controllo veniva sottoposto ad audit e la prima volta che la Commissione si recava nella Repubblica dominicana a tale scopo.

59. Su consiglio dei servizi della Commissione competenti in materia di sicurezza e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), talvolta le visite previste in taluni paesi vengono annullate o posticipate (ad esempio in Egitto e in Messico). Benché ciò sia

⁴⁴ In alcuni casi, il medesimo organismo di controllo applica norme diverse in paesi diversi.

⁴⁵ Tali audit riguardano 17 dei 57 organismi di controllo riconosciuti alla fine di giugno 2018.

⁴⁶ DG(SANTE) 2018-6392 (http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3998).

comprensibile, limita il livello di certezza che la Commissione può ottenere tramite la vigilanza esercitata su questi paesi.

60. Le constatazioni scaturite dagli audit della Commissione illustrano la necessità di una vigilanza attenta e regolare sugli organismi di controllo equivalenti. La Commissione verifica il seguito dato alle constatazioni ma può necessitare di molto tempo per ovviare alle debolezze insite nei vari organismi di controllo che operano nel medesimo paese (cfr. esempio al **riquadro 3**).

Riquadro 3 – Difficoltà nel porre rimedio alle debolezze sistemiche attraverso l’audit degli organismi di controllo

La Cina è il principale esportatore di prodotti biologici nell’UE (cfr. anche **figura 4**). Nel 2013 la Commissione ha iniziato a prendere provvedimenti per ovviare alle debolezze del sistema di controllo per i prodotti biologici provenienti dalla Cina. Ha scritto a tutti gli organismi di controllo operanti in Cina raccomandando loro di prendere misure aggiuntive, quali ispezioni supplementari a sorpresa e l’estrazione di ulteriori campioni e di riferire in merito nelle rispettive relazioni annuali. Ha inoltre proceduto all’audit di tre organismi di controllo e nel 2014 ne ha stralciato uno dall’elenco degli organismi accreditati. Nel 2017 la Commissione ha sottoposto ad audit un altro organismo di controllo, riscontrando il persistere di debolezze nella produzione biologica e nel relativo sistema di controllo in Cina. Consapevole del problema, attualmente è impegnata a sviluppare un approccio più sistematico.

61. Con l’entrata in vigore del nuovo regolamento biologico (cfr. **paragrafo 21**), il regime di equivalenza verrà gradualmente sostituito, fra il 2021 e il 2023, da un regime in cui le norme e i sistemi di controllo degli organismi di controllo nel settore biologico dovranno conformarsi alle norme UE. Questo approccio basato sulla conformità dovrebbe ridurre il tempo necessario per preparare le visite di audit e per esaminare le nuove domande e le relazioni annuali, dato che la Commissione non dovrà più valutare l’equivalenza delle norme e del sistema di controllo dell’organismo di controllo in materia di produzione biologica.

Paesi terzi equivalenti

62. Rispetto alla situazione riscontrata dalla Corte nell’audit precedente, la vigilanza esercitata dalla Commissione sui paesi terzi equivalenti è migliorata. Dal 2012, la

Commissione ha svolto dieci audit su otto paesi terzi equivalenti (cfr. **tabella 3**) e partecipato nel 2014 a una verifica *inter pares* del sistema di controllo statunitense. I paesi terzi equivalenti che non sono stati sottoposti ad audit durante questo periodo sono la Nuova Zelanda, il Giappone e la Corea del Sud, che insieme rappresentano meno dell'1 % delle importazioni di prodotti biologici nell'UE, e il Cile, che nel 2017 ha firmato un accordo con l'UE.

63. Gli audit espletati hanno evidenziato carenze significative. In molti casi, nel verificare il seguito dato ai propri audit, la Commissione ha rilevato che i paesi interessati avevano intrapreso azioni correttive per porvi rimedio (cfr. **riquadro 4**).

Riquadro 4 – Gli audit della Commissione hanno rivelato carenze e i paesi terzi hanno intrapreso azioni correttive

La Commissione ha controllato l'India due volte⁴⁷ rilevando gravi deficienze nell'efficacia degli organismi di controllo e nella vigilanza esercitata dall'autorità competente. Di conseguenza, ha rifiutato di continuare ad accettare come equivalenti importazioni di prodotti agricoli trasformati a causa dei cambiamenti apportati alle norme indiane sulla produzione e ha rimosso un organismo di controllo dall'elenco degli organismi indiani riconosciuti. Nel febbraio 2017, la Commissione ha confermato che l'India aveva posto in atto un'azione correttiva per rettificare le carenze rilevate.

Nell'audit svolto in Svizzera nel settembre 2013⁴⁸, la Commissione ha riscontrato carenze nella vigilanza esercitata sugli organismi di controllo e controlli inadeguati sulle importazioni. Le autorità svizzere, di conseguenza, si sono adoperate per risolvere le questioni sollevate, modificando il proprio quadro normativo e rafforzando gli orientamenti forniti agli organismi di controllo.

⁴⁷ India (2012): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3059; India (2015): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3641.

⁴⁸ Svizzera (2013): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3215.

64. La Commissione non ha effettuato un'analisi dei rischi del sistema di controllo per i prodotti biologici in Norvegia⁴⁹ e Islanda, paesi aderenti all'EFTA. Inoltre, ci sono voluti più di otto anni perché i regolamenti dell'UE relativi al settore biologico⁵⁰ fossero incorporati nell'accordo SEE⁵¹ nel marzo 2017. Nell'ottobre 2018, la Commissione ha affiancato, per la prima volta, l'Autorità di vigilanza EFTA in un audit del sistema di controllo per prodotti biologici svolto in Norvegia⁵².

Lo scambio di informazioni è migliorato, ma la Commissione potrebbe utilizzarlo meglio e più rapidamente

Lo scambio di informazioni sulle irregolarità

65. Nel 2013 la Commissione ha ampliato lo strumento OFIS⁵³ per consentire lo scambio, fra Commissione, Stati membri, paesi terzi equivalenti e organismi di controllo equivalenti, di informazioni sulle irregolarità concernenti i prodotti importati. La Commissione ha adottato le procedure necessarie per dare seguito a tali irregolarità.

66. Per le irregolarità notificate concernenti i prodotti importati tramite il regime degli organismi di controllo equivalenti, le autorità competenti degli Stati membri sono i principali attori nella verifica del seguito dato: contattano l'organismo di controllo pertinente tramite OFIS e richiedono ulteriori informazioni finché non sono pienamente soddisfatti della

⁴⁹ Stando ai dati Eurostat, la Norvegia è il terzo importatore principale di prodotti alimentari nell'UE. Non sono disponibili dati specifici sulla percentuale di alimenti biologici.

⁵⁰ Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio e relativi regolamenti di attuazione.

⁵¹ L'accordo sullo Spazio economico europeo riunisce, dal gennaio 1994, gli Stati membri dell'UE e i tre Stati SEE-EFTA (Islanda, Liechtenstein e Norvegia) in un unico mercato, noto come "mercato interno".

⁵² <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/norway-needs-to-adjust-control-system-of-organic-production>

⁵³ Il regolamento (CE) n. 125/2013 ha introdotto modifiche all'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1235/2008.

risposta fornita. Quando le irregolarità non vengono delucidate, la Commissione contatta direttamente l'organismo di controllo.

67. Per i prodotti importati tramite il regime dei paesi terzi equivalenti, la Commissione monitora le notifiche OFIS. Per alcune di queste, tuttavia, la Corte ha riscontrato pochi elementi che ne attestano un efficace seguito.

Relazioni annuali

68. Oltre alle notifiche scambiate tramite OFIS, la Commissione dovrebbe ricevere relazioni annuali da ciascun organismo di controllo⁵⁴ e paese terzo⁵⁵ equivalente riconosciuto che descrivano come sia stato attuato il sistema di controllo. Le relazioni annuali degli organismi di controllo dovrebbero includere le relazioni di valutazione più recenti dell'organismo di accreditamento.

69. In base alle proprie norme interne, la Commissione dovrebbe esaminare le relazioni annuali entro tre mesi dalla loro ricezione. La Corte ha controllato 10 relazioni annuali provenienti dagli organismi di controllo. In un caso, non era stata effettuata alcuna valutazione. Solo in tre casi la Commissione aveva esaminato le relazioni entro la scadenza trimestrale, mentre l'esame di altre tre relazioni ha richiesto nove mesi o più. Ritardi simili sono stati rilevati nell'analisi delle relazioni annuali pervenute da paesi terzi equivalenti⁵⁶.

Cooperazione con altri organismi e autorità

70. Per svolgere il proprio compito di vigilanza sugli organismi di controllo equivalenti, la Commissione si basa anche sulle relazioni di valutazione trasmesse dagli organismi di accreditamento. Nel 2017 e nel 2018, la Commissione ha indetto una riunione annuale con gli organismi di accreditamento. Non vige, tuttavia, alcun accordo di cooperazione che stabilisca i termini di un regolare scambio di informazioni, o che consenta alla Commissione

⁵⁴ Articolo 12, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1235/2008.

⁵⁵ Articolo 33, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 834/2007.

⁵⁶ In tre casi (sui sei analizzati) l'esame è stato effettuato dopo oltre nove mesi dalla ricezione dei documenti.

di accedere agli elementi probatori su cui poggiano le relazioni di valutazione annuali o di affiancare gli organismi di accreditamento durante le loro valutazioni nei casi in cui la Commissione ritenga che un approccio coordinato sia più efficiente per vigilare sugli organismi di controllo equivalenti.

71. Coloro che effettuano esportazioni nell'UE spesso vendono i propri prodotti anche su altri mercati. Pertanto, devono osservare anche le norme sulla produzione biologica stabilite da questi altri paesi d'importazione e sono soggetti alla vigilanza delle rispettive autorità competenti. Poiché la Commissione dispone di risorse limitate per analizzare le informazioni ricevute (cfr. paragrafi 67 e 69) o per espletare i propri audit (cfr. paragrafi 57 e 58), potrebbe sviluppare la cooperazione con le autorità di altri grandi paesi di importazione per rafforzare la propria vigilanza sulle importazioni. La Commissione ha compiuto i primi passi in questa direzione tenendo, a partire dal 2016, discussioni multilaterali (sotto forma di tavola rotonda) con diversi paesi terzi (Stati Uniti, Canada, Cile, Svizzera, Giappone e Corea del Sud). Per il momento, però, non sono stati predisposti canali di cooperazione più sistematici. Ad esempio, la Commissione mira altresì a promuovere uno scambio di informazioni sulle infrazioni, relazioni sulle missioni in loco e un dibattito sulla comune comprensione dei problemi in taluni paesi.

L'azione della Commissione volta a far rispettare le norme risultava lunga e difficile, ma gli imminenti cambiamenti delle norme sono destinati a renderla più rapida ed efficace

Organismi di controllo equivalenti

72. Se un organismo di controllo non fornisce per tempo alla Commissione le informazioni richieste, se non adotta misure correttive o se rifiuta di sottoporsi a una verifica in loco, la Commissione può sospenderne o revocarne l'inclusione nell'elenco degli organismi di controllo riconosciuti⁵⁷, o modificarne le specifiche. La Commissione ha revocato di fatto il riconoscimento a sette organismi di controllo. Tuttavia, fra la decisione di revocare il riconoscimento all'organismo di controllo e l'entrata in vigore della stessa sono trascorsi, in

⁵⁷ Cfr. articolo 12, paragrafi 1, lettera c), e 2, del regolamento (UE) n. 1235/2008.

media, quattro mesi. Nel frattempo, gli organismi di controllo hanno continuato a certificare i prodotti biologici e a rilasciare certificati per la loro esportazione. In forza del nuovo regolamento⁵⁸, per motivi imperativi di urgenza debitamente giustificati, la Commissione potrà adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili, per revocare più rapidamente il riconoscimento agli organismi di controllo.

Paesi terzi equivalenti

73. Se un'autorità competente di un paese terzo rifiuta di attuare le raccomandazioni o lascia scadere il termine ultimo per l'attuazione di una raccomandazione, la Commissione può stralciare il paese terzo dall'elenco dei paesi terzi riconosciuti o modificare la portata del riconoscimento⁵⁹. La Commissione si è valsa di questa possibilità una volta (cfr. **riquadro 4**).

74. L'accordo commerciale del 2017 con il Cile (cfr. **paragrafo 52**) include meccanismi per la comunicazione, la verifica e la soluzione delle controversie⁶⁰, che contribuiscono all'applicazione delle norme.

Debolezze dei controlli svolti dagli Stati membri sulle importazioni di prodotti biologici

75. Anche gli Stati membri dell'UE svolgono un ruolo importante nel sistema di controllo concernente i prodotti importati: espletano controlli sui prodotti importati e sugli importatori.

I controlli degli Stati membri sui prodotti biologici importati

76. Gli Stati membri devono verificare le partite di prodotti importati nell'UE prima che questi possano circolare liberamente nell'Unione⁶¹. Devono effettuare verifiche documentali

⁵⁸ Articolo 46, paragrafo 9, del nuovo regolamento biologico (UE) 2018/848.

⁵⁹ Ad esempio: rimuovere una categoria di prodotti dal riconoscimento.

⁶⁰ Scambio reciproco di informazioni pertinenti (articolo 6), possibilità di verifiche *inter pares* (articolo 7), introduzione di un comitato misto sui prodotti biologici (articolo 8) e disposizioni concernenti la composizione delle controversie (articolo 9).

⁶¹ Articolo 13, paragrafi 2 e 4, e allegato V del regolamento n. 1235/2008 – Riquadro 20.

ma all'occorrenza possono anche svolgere ulteriori controlli fisici (ad esempio sugli imballaggi e l'etichettatura, o prelevare campioni da sottoporre ad analisi o test di laboratorio) in base alla loro valutazione del rischio. Basandosi sull'esito dei controlli, l'autorità dello Stato membro può quindi vidimare il relativo certificato di ispezione (cfr. **paragrafo 84**).

77. La Commissione può lavorare assieme agli Stati membri per sviluppare un approccio comune riguardo ai controlli da espletare sui prodotti importati. Ad esempio, nel dicembre 2015 la Commissione ha pubblicato degli orientamenti sui controlli ufficiali aggiuntivi a seguito di una serie di irregolarità precedentemente individuate su partite provenienti dall'Ucraina e alcuni paesi limitrofi. Questi orientamenti sono stati approvati dagli Stati membri dell'UE e rivisti ogni anno. Attualmente si applicano all'Ucraina, al Kazakhstan e alla Federazione russa.

78. La Corte ha rilevato debolezze nei controlli svolti da tre Stati membri su prodotti biologici importati (cfr. **riquadro 5**).

Riquadro 5 – Debolezze nei controlli sulle partite in arrivo

Nella Repubblica ceca sono stati riscontrati diversi casi in cui, stando al certificato di ispezione, era stata eseguita un'analisi di laboratorio, mentre in realtà non era così (o vice versa). Ciò era dovuto al fatto che l'amministrazione doganale aveva vidimato il certificato senza attendere la decisione finale di effettuare le analisi.

In Bulgaria, tutte le importazioni di prodotti biologici erano sottoposte a controlli documentali da parte dell'autorità responsabile per la sicurezza alimentare. All'epoca dell'audit non vi era però alcuna analisi dei rischi e non erano stati effettuati né controlli fisici né test di laboratorio sui prodotti biologici importati.

La Corte ha riscontrato che una partita di frumento importata dal Kazakhstan attraverso la Turchia non era stata sottoposta a test per rilevare eventuali sostanze non autorizzate, come invece prescritto dagli orientamenti per le importazioni da questo paese. Nel certificato di ispezione l'organismo di controllo ha indicato erroneamente la Turchia come paese d'origine, per cui le autorità del Regno Unito non hanno effettuato test sulla partita.

79. Gli Stati membri, per giunta, sono tenuti a espletare controlli regolari su tutti i prodotti importati (biologici e non) in diversi punti della catena alimentare, adottando un approccio basato sul rischio⁶². Con cadenza annuale, comunicano alla Commissione l'esito dei controlli. Gli auditor della Corte hanno analizzato un campione di relazioni annuali relative a 12 Stati membri. Nessuno di questi ha fornito informazioni specifiche sui controlli ufficiali svolti su prodotti biologici importati. In assenza di tali informazioni, la Commissione non può sapere quali controlli siano stati effettuati sui prodotti biologici d'importazione e con quali risultati.

I controlli svolti dagli Stati membri sugli importatori

80. Mediante la vigilanza esercitata sugli organismi di controllo, gli Stati membri possono verificare se le procedure e i controlli svolti dagli importatori siano adeguati. Nella relazione speciale n. 9/2012, la Corte osservava che i controlli svolti dagli organismi di controllo sugli importatori sono spesso incompleti. Nell'audit su cui verte la presente relazione la Corte ha verificato il seguito dato a questa constatazione, riscontrando che in alcuni Stati membri la situazione non è cambiata (cfr. anche **riquadro 6**).

Riquadro 6 – Debolezze nei controlli sugli importatori

In Bulgaria, i due organismi di controllo visitati non disponevano di apposite checklist per gli importatori e usavano quindi le checklist per gli operatori commerciali, che non contenevano alcuni controlli specifici per le importazioni.

In Spagna (Andalusia), le relazioni dell'autorità competente sulle ispezioni di vigilanza annuali degli organismi di controllo non menzionano controlli sulle importazioni o l'esame delle apposite checklist per le importazioni.

L'autorità competente nel Regno Unito non impone agli importatori di notificare ai rispettivi organismi di controllo ogni singola partita in arrivo. La notifica è tuttavia prescritta dal regolamento e costituisce un importante strumento per indirizzare meglio i controlli fisici delle partite in entrata.

⁶² Articolo 15, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 882/2004.

La tracciabilità è migliorata, ma permangono debolezze

81. Conformemente alla legislazione alimentare generale, gli operatori del settore alimentare e di quello dei mangimi devono assicurare la tracciabilità in ogni fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Devono essere in grado di identificare le imprese alle quali i loro prodotti sono stati forniti e di risalire di un passo indietro nella filiera di approvvigionamento dei prodotti alimentari in modo da identificare il proprio fornitore diretto⁶³. Ciò vale per tutti i tipi di derrate alimentari.

82. Per i prodotti biologici, è necessario che la tracciabilità vada oltre i requisiti della legislazione alimentare generale. Non essendovi alcun metodo analitico per determinare se un prodotto sia biologico o meno, la tracciabilità dovrebbe consentire la verifica della qualificazione biologica di un prodotto lungo la filiera di approvvigionamento. Lo scopo di una verifica della tracciabilità è di i) individuare tutti gli operatori coinvolti, ii) di verificarne la certificazione biologica e, iii) in caso di inosservanza delle norme, di ripercorrere l'iter del prodotto risalendo fino alla fonte e isolare il problema, impedendo ai prodotti in questione di raggiungere i consumatori.

83. La relazione speciale n. 9/2012 contiene le risultanze dell'audit svolto dalla Corte sulla tracciabilità di un campione di prodotti biologici. La Corte vi concludeva che le autorità competenti degli Stati membri avevano difficoltà ad assicurare la tracciabilità dei prodotti biologici nel territorio di loro competenza e ancora di più una volta che questi attraversavano la frontiera. La Corte raccomandava di rafforzare i controlli per garantire che gli operatori rispettassero le disposizioni normative in materia di tracciabilità e che la Commissione chiarisse i ruoli e le responsabilità dei diversi attori (cfr. anche allegato).

⁶³ Si tratta del cosiddetto approccio “un livello avanti, un livello indietro”.

La tracciabilità è migliorata all'interno dell'UE, ma non è stato possibile risalire a tutti i produttori

84. La Commissione ha preso una serie di misure per attuare la raccomandazione della Corte. Ha aggiunto un modulo per le importazioni di prodotti biologici allo strumento online per monitorare le importazioni di alimenti e mangimi denominato TRACES (*TRAdE Control and Expert System*)⁶⁴. Da ottobre 2017, ciascuna partita di prodotti biologici importati deve essere accompagnata da un certificato di ispezione elettronico (COI) rilasciato da un organismo di controllo. Il modulo TRACES-COI è stato introdotto per migliorare la tracciabilità dei prodotti biologici e fornire dati statistici molto più completi sulle importazioni di prodotti biologici.

85. Nell'ambito degli audit da essa svolti negli Stati membri, la Commissione (DG SANTE) richiede alle autorità competenti di procedere a un esercizio di tracciabilità su due prodotti biologici (selezionati dall'equipe di audit della Commissione). Nel caso di ingredienti di provenienza esterna all'UE, l'esercizio riguarda unicamente i movimenti successivi all'entrata nell'UE.

86. Nell'ambito del presente audit, la Corte ha selezionato 105 prodotti e chiesto alle autorità competenti di 18 Stati membri e alla Commissione di:

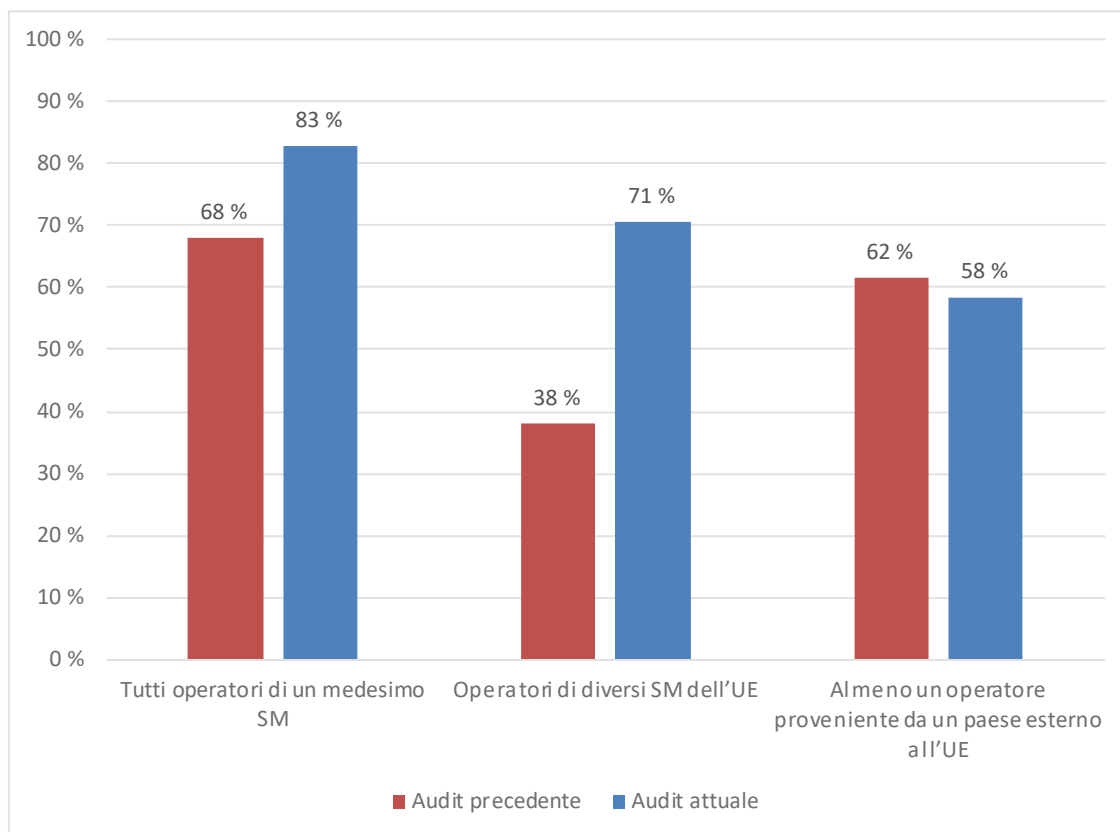
- i) risalire dai prodotti fino al produttore (anche oltrepassando, all'occorrenza, la frontiera dell'UE); e
- ii) fornire, per tutti gli operatori interessati, la certificazione biologica valida al momento della gestione/produzione/trasformazione del prodotto in esame.

87. L'esercizio di tracciabilità ha fornito, per i prodotti provenienti dall'UE (cfr. **figura 5**), risultati migliori di quelli ottenuti in precedenza per la relazione del 2012, mentre per i

⁶⁴ Lo strumento TRACES è stato istituito mediante decisione della Commissione 2004/292/CE, ai sensi della direttiva 90/425/CEE del Consiglio.

prodotti importati i risultati sono invariati. Per molti prodotti, tuttavia, non è stato possibile risalire al produttore agricolo.

Figura 5 – Percentuale di prodotti per i quali le informazioni richieste sulla tracciabilità erano complete



Fonte: Corte dei conti europea.

88. Le verifiche della tracciabilità risultano talvolta lunghe e difficili per una serie di ragioni:

- i) la complessità della filiera di approvvigionamento;
- ii) i problemi incontrati nel valutare la veridicità/autenticità dei certificati biologici mediante banche dati diverse in tutta l'UE, le quali non sono armonizzate in termini di contenuti e risultano poco pratiche se non si conosce l'organismo di controllo dell'operatore;
- iii) la mancanza di coordinamento fra talune autorità competenti negli Stati membri.

Ci sono voluti più di tre mesi per ripercorrere la traccia di alcuni prodotti del campione. La lenta tracciabilità incide negativamente sulla capacità di agire in caso di inosservanza e di impedire ai prodotti in questione di raggiungere i consumatori.

La verifica della tracciabilità svolta dalla Corte ha evidenziato problemi per quanto riguarda l’etichettatura e i certificati

89. La verifica della tracciabilità ha dato luogo a una serie di constatazioni supplementari che inficiano l’affidabilità del sistema di controllo, quali:

- l’indicazione errata dell’origine del prodotto nell’etichetta biologica (cfr. **riquadro 7**);
- il carattere incompleto della relazione di ispezione dell’organismo di controllo, che fornisce scarse garanzie su un gran numero di unità di produzione e trasformazione nei vari paesi terzi (cfr. **riquadro 8**).

Riquadro 7 – Esempi di origine errata nelle etichette biologiche

L’etichetta biologica di due prodotti conteneva informazioni non corrette sull’origine del prodotto:

- del pane “pita” recava erroneamente l’etichetta “Agricoltura UE”, sebbene l’ingrediente principale (il frumento) provenisse dalla Moldavia, dall’Ucraina e dal Kazakhstan;
- della marmellata di fragole recava erroneamente l’etichetta “Agricoltura UE/non UE” benché gli ingredienti agricoli di cui era composta fossero tutti importati nell’UE (le fragole dal Marocco e lo zucchero dal Brasile).

Riquadro 8 – Esempio di relazione di ispezione incompleta che fornisce scarse garanzie su un vasto numero di operatori in diversi paesi

Per uno dei prodotti dell’esercizio di tracciabilità, il certificato del principale operatore in Turchia riguardava 10 unità di produzione e 15 unità di trasformazione in Turchia, Etiopia, Kirghizistan, Kazakhstan e Ucraina.

Gli auditor della Corte hanno chiesto la relazione di ispezione più recente, ovvero la base usata dall’organismo di controllo per certificare il principale operatore e tutte le sue unità. L’analisi effettuata dalla Corte ha rivelato che nella suddetta relazione di 8 pagine mancavano informazioni

basilari, quali le date delle visite presso le varie unità, la natura dei controlli effettivamente svolti in ciascuna unità. La Corte non può quindi affermare, con sufficiente certezza, che le unità di produzione e trasformazione siano state adeguatamente controllate.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

90. Il sistema di controllo per i prodotti biologici è stabilito nella normativa dell'UE. Mira a fornire ai consumatori la certezza che quando acquistano prodotti biologici, le norme UE, o equivalenti, applicabili in materia sono state rispettate in ciascuna fase della filiera di approvvigionamento. Ciò dovrebbe valere indipendentemente dal fatto che si tratti di prodotti UE o importati. La Corte ha constatato che, dall'audit precedente, il sistema di controllo era migliorato e che le raccomandazioni da essa espresse erano state in genere attuate (cfr. **allegato**), ma che rimanevano da affrontare alcune sfide.

91. Per i prodotti biologici originari dell'UE – la maggior parte di quelli consumati nell'UE – sia la Commissione che gli Stati membri hanno posto rimedio a molte delle debolezze rilevate nella relazione precedente.

92. Dopo la relazione della Corte del 2012, la Commissione ha ripreso le visite negli Stati membri, la maggior parte dei quali ora sono stati visitati. La Corte ha rilevato che lo svolgimento e il follow-up di tale compito sono stati adeguati. Gli audit della Commissione hanno individuato una serie di debolezze e condotto ad azioni correttive da parte degli Stati membri. Oltre a espletare i propri audit, la Commissione ha preso iniziative in materia di coordinamento e formazione e incontra spesso rappresentanti degli Stati membri per discutere il seguito da dare a irregolarità e frodi presunte (**paragrafi 31-35**).

93. Le autorità competenti degli Stati membri controllati dalla Corte si sono adoperate per migliorare i propri sistemi di controllo. I sei Stati membri oggetto del follow-up della Corte hanno posto rimedio alla maggior parte delle debolezze riscontrate in occasione del precedente audit, apportando cambiamenti al quadro normativo, nonché migliorando il coordinamento con gli organismi di accreditamento e gli orientamenti per la vigilanza degli organismi di controllo (**paragrafo 38**). Ora gli otto Stati membri esaminati dalla Corte dispongono di un elenco di inosservanze e dei corrispondenti provvedimenti volti ad assicurare l'applicazione della normativa (comprese le sanzioni) ad uso degli organismi di controllo (**paragrafo 44**). Gli auditor della Corte hanno rilevato ancora una serie di debolezze inerenti a loro constatazioni precedenti (**paragrafi 40 e 41**). È emerso inoltre che l'uso dei

provvedimenti suddetti non era stato ancora armonizzato nell'UE e che talvolta la rendicontazione negli Stati membri era lenta e incompleta (**paragrafi 43, 45 e 49**).

Raccomandazione 1 – Ovviare alle restanti debolezze rilevate nei sistemi di controllo e di rendicontazione degli Stati membri

La Commissione dovrebbe:

- a) dar seguito alle restanti debolezze individuate dalla Corte nei sistemi di controllo degli Stati membri;
- b) adoperarsi per armonizzare maggiormente la definizione di irregolarità e infrazioni e i relativi provvedimenti volti ad assicurare l'applicazione della normativa mediante un confronto con gli Stati membri e l'adozione di atti di esecuzione;
- c) fornire orientamenti alle autorità competenti per migliorarne la rendicontazione, ad esempio ovviando alle carenze informative delle rispettive relazioni annuali.

Data-obiettivo di attuazione: 2020.

94. Una parte minore degli alimenti biologici consumati nell'UE è importata. Gli organismi di controllo equivalenti certificano oltre l'80 % dei prodotti biologici importati nell'UE. I prodotti restanti sono importati da paesi terzi equivalenti. Gli audit svolti dalla Commissione a partire dal 2012 hanno riguardato la maggior parte dei paesi terzi equivalenti (**paragrafo 62**). La Commissione ha anche iniziato a svolgere visite presso organismi di controllo equivalenti, esaminandone le attività in loco in paesi terzi. Finora l'esame ha riguardato i sistemi applicabili a circa un terzo delle importazioni certificate dagli organismi di controllo equivalenti (**paragrafi 57 e 58**). La vigilanza degli organismi di controllo equivalenti rappresenta una sfida per la Commissione, poiché è l'autorità competente e quindi non può fare affidamento sul lavoro di un'altra autorità competente, come nel caso degli Stati membri o dei paesi terzi equivalenti. Quando la Commissione riscontra delle debolezze, è possibile che occorra molto tempo per porvi rimedio presso i vari organismi di controllo che operano nel medesimo paese (**paragrafo 60**).

95. Oltre a monitorare il seguito dato ai propri audit, la Commissione analizza sistematicamente le relazioni annuali ricevute dagli organismi di controllo equivalenti e dai paesi terzi equivalenti. Spesso, però, la Commissione svolge in ritardo la propria valutazione (paragrafo 69). La Corte ha constatato che la Commissione si avvale delle relazioni degli organismi di accreditamento, ma non vi sono accordi di cooperazione ufficiali che stabiliscano i termini di un regolare scambio di informazioni o che consentano alla Commissione di coordinare i compiti di vigilanza con gli organismi di accreditamento (paragrafo 70). Come già accennato, la Commissione aveva appena iniziato ad esplorare possibili sinergie, in materia di vigilanza delle importazioni di prodotti biologici, con le autorità competenti di altri importanti mercati di importazione (Stati Uniti, Canada, Cile, Svizzera, Giappone e Corea del Sud) (paragrafo 71).

96. Riguardo al sistema di controllo per le importazioni, far sì che venga applicato può essere per la Commissione un processo lungo e difficile, ma nuove norme sono state introdotte per rendere l'esecuzione più rapida ed efficace. La Commissione sarà in grado di adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili, per revocare più rapidamente il riconoscimento a un organismo di controllo equivalente (paragrafo 72). Quanto ai paesi terzi equivalenti, per analogia con l'accordo commerciale con il Cile, i futuri accordi commerciali potrebbero includere meccanismi in materia di comunicazione e verifica e di composizione delle controversie (paragrafo 74).

97. Gli Stati membri hanno anche il compito di espletare controlli sui prodotti biologici importati e, tramite la vigilanza esercitata sugli organismi di controllo, verificano se le procedure e i controlli svolti dagli importatori siano adeguati. La Corte ha rilevato debolezze nei controlli sulle partite in arrivo e riscontrato che, in alcuni Stati membri, i controlli svolti dagli organismi di controllo sugli importatori erano ancora incompleti (paragrafi 75-80).

Raccomandazione 2 – Migliorare la vigilanza sulle importazioni attraverso una maggiore cooperazione

La Commissione dovrebbe:

- a) migliorare la vigilanza esercitata sugli organismi di controllo equivalenti, anche rafforzando la cooperazione con gli organismi di accreditamento e con le autorità competenti di altri importanti mercati di importazione;
- b) valutare tempestivamente le relazioni annuali degli organismi di controllo equivalenti e dei paesi terzi equivalenti;
- c) fornire orientamenti agli Stati membri su come effettuare controlli specifici sulla vigilanza esercitata dagli organismi di controllo sugli importatori e sui prodotti biologici importati.

Data-obiettivo di attuazione: 2020.

98. La Corte ha svolto nuovamente un esercizio di tracciabilità per verificare se si possa risalire, per i prodotti biologici, al produttore agricolo e se la qualificazione biologica del prodotto possa essere dimostrata mediante certificato in ogni fase della filiera di approvvigionamento. I risultati mostrano un miglioramento rispetto all'audit precedente, in particolare nell'UE. Tuttavia, non per tutti i prodotti è stato possibile risalire al produttore agricolo (**paragrafi 86 e 87**). La Corte ha constatato che la maggior parte degli organismi di controllo nell'UE dispone ora di una banca dati online di certificati biologici per tutti i rispettivi operatori. Queste banche dati non sono però armonizzate in termini di contenuto e risultano poco pratiche nel caso in cui l'organismo di controllo dell'operatore non sia noto (**paragrafo 88**). Nel caso dei prodotti importati, sarebbe utile disporre, ai fini della tracciabilità, di banche dati online per gli operatori esterni all'UE.

Raccomandazione 3 – Espletare controlli di tracciabilità più esaustivi

La Commissione dovrebbe:

- a) procedere, nell'ambito delle proprie attività di vigilanza sui prodotti importati, a esercizi di tracciabilità non limitati al territorio dell'UE e utilizzarne i risultati per focalizzare meglio gli audit o i controlli ad hoc sugli organismi di controllo e nei paesi terzi;
- b) analizzare, assieme alle autorità competenti, i risultati dei test di tracciabilità di queste ultime per individuare eventuali debolezze e possibili azioni correttive;
- c) migliorare l'accessibilità transfrontaliera ai dati concernenti i certificati biologici e richiedere agli organismi di controllo dei paesi terzi di pubblicare online l'elenco dei rispettivi certificati.

Date-obiettivo di attuazione: a) e b) 2020, c) 2024.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Nikolaos MILIONIS, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 13 febbraio 2019.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO

**Valutazione del livello di attuazione delle raccomandazioni espresse nella relazione
speciale n. 9/2012**

Raccomandazione della relazione speciale n. 9/2012	Valutazione attuale	Commenti
1 Le autorità competenti dovrebbero rafforzare il loro ruolo di vigilanza sugli organismi di controllo, applicando le procedure adeguate documentate per l'autorizzazione e la vigilanza sugli organismi di controllo, promuovendo l'armonizzazione nella definizione delle infrazioni, delle irregolarità e delle sanzioni corrispondenti, nonché l'adozione delle buone pratiche individuate.	Attuata per la maggior parte degli aspetti	Malgrado evidenti progressi permangono negli Stati membri alcune debolezze.
2 Gli Stati membri dovrebbero assicurare un flusso diretto di tutte le informazioni pertinenti alle infrazioni e alle irregolarità, dagli organismi di controllo agli organismi pagatori e viceversa; e la Commissione dovrebbe specificare la forma e la tempistica delle comunicazioni sulle infrazioni e sulle irregolarità, introdurre misure appropriate al fine di assicurare che gli Stati membri rispettino gli obblighi di comunicazione e verifichino il sistema di informazioni previsto per la comunicazione delle infrazioni e delle irregolarità e dovrebbe considerare l'inclusione di comunicazioni riguardanti paesi terzi.	Attuata per la maggior parte degli aspetti Attuata per la maggior parte degli aspetti	Malgrado evidenti progressi permangono negli Stati membri alcune debolezze. Malgrado evidenti progressi permangono alcune debolezze riguardo agli obblighi di informativa
3 I controlli dovrebbero essere rafforzati al fine di garantire che gli operatori soddisfino i requisiti normativi sulla tracciabilità; a questo riguardo, la Commissione dovrebbe chiarire i ruoli e le responsabilità dei differenti attori.	Attuata per alcuni aspetti Attuata per alcuni aspetti	Nonostante i miglioramenti constatati, per troppi prodotti la tracciabilità rimane problematica Parzialmente attuata (per i prodotti importati da paesi terzi) tramite TRACES
4 La Commissione dovrebbe rafforzare il monitoraggio svolto sui sistemi di controllo degli Stati membri, effettuando visite di audit e raccogliendo e utilizzando le informazioni e i dati necessari.	Attuata per la maggior parte degli aspetti	La raccolta e l'uso delle informazioni nelle relazioni annuali devono essere migliorati.
5 La Commissione dovrebbe garantire un'adeguata vigilanza dei paesi inclusi nell'elenco dei paesi riconosciuti come equivalenti per la produzione biologica ed eseguire una valutazione tempestiva delle candidature provenienti da paesi terzi che chiedono di essere inclusi nell'elenco.	Attuata per la maggior parte degli aspetti	Valutazione tardiva delle relazioni annuali e pochissime riunioni annuali
6 Fintanto che il regime di autorizzazione all'importazione rimane in vigore, gli Stati membri dovrebbero garantirne la corretta applicazione. Le autorità competenti negli Stati membri dovrebbero rafforzare i controlli effettuati sugli organismi di controllo autorizzati a rilasciare i certificati di ispezione.	Non più pertinente	

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"IL SISTEMA DI CONTROLLO PER I PRODOTTI BIOLOGICI È MIGLIORATO, MA RIMANGONO DA AFFRONTARE ALCUNE SFIDE"

SINTESI

II. Riguardo alle raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti europea nella relazione speciale n. 9/2012, la Commissione ritiene che esse siano state attuate. Sono state adottate misure, in particolare, migliorando il quadro normativo e richiamando gli Stati membri ai loro obblighi giuridici. Inoltre la Commissione ha introdotto nell'ambito del sistema TRACES il certificato di ispezione elettronico, che ha permesso di migliorare sostanzialmente la tracciabilità dei prodotti importati da paesi terzi.

VII. La Commissione accetta le raccomandazioni.

INTRODUZIONE

14. La Commissione si avvale di vari sistemi per vigilare sull'operato degli organismi di controllo equivalenti nei paesi terzi; inoltre presenta richieste di informazioni ad hoc, ad esempio per provare la tracciabilità di una partita o di un prodotto.

OSSERVAZIONI

41.

Secondo punto: riguardo agli elementi comprovanti l'adozione di un approccio basato sul rischio, gli organismi di controllo dovrebbero applicare un campionamento basato sul rischio, ma quando si sospetta l'uso di un prodotto non autorizzato, tale campionamento basato sul rischio deve essere integrato da ulteriori campionamenti e analisi di laboratorio.

43. La Commissione ha avviato l'esercizio di armonizzazione dell'elenco nazionale di misure alla riunione del comitato per la produzione biologica svoltasi il 6 giugno 2018.

Il quadro si articola nelle seguenti fasi:

- i) selezione di una serie delle inosservanze più frequenti/gravi;
- ii) predisposizione di un modello formato da cinque colonne (riferimento normativo, classificazione dell'inosservanza, tipo di misura, procedimento amministrativo e seguito dato);
- iii) trasmissione agli Stati membri della richiesta di compilare il modello sulla base del loro attuale elenco nazionale di misure;
- iv) analisi dei modelli compilati; formulazione di conclusioni in merito alle variazioni;
- v) elaborazione di orientamenti sulle modalità di istituzione dell'elenco nazionale di misure.

Riquadro 1 – Talvolta la comunicazione è lenta e incompleta

Riguardo alla comunicazione tramite OFIS: la Commissione ha individuato il problema riguardante la tempestività delle notifiche OFIS e ha invitato gli Stati membri a intervenire su questo aspetto. Inoltre, durante gli audit negli Stati membri, la Commissione effettua controlli su un campione casuale di fascicoli relativi alle inosservanze, verificando se:

- i) l'organismo di controllo riferisce tempestivamente le inosservanze all'autorità competente e
- ii) l'autorità competente effettua la notifica in OFIS.

Ove rilevi carenze, la Commissione formula raccomandazioni rivolte agli Stati membri, che devono intervenire.

Riguardo alla "Presentazione di relazioni annuali alla Commissione": la Commissione ha avviato una serie di iniziative intese a ottenere miglioramenti sia nella tempestività di presentazione delle relazioni annuali, sia nel contenuto di tali relazioni. La Commissione ha discusso questo aspetto con gli Stati membri nel comitato per la produzione biologica e ha trasmesso lettere di sollecito nei casi di presentazione tardiva delle relazioni annuali. Per agevolare gli Stati membri nella preparazione delle rispettive relazioni annuali e per far sì che tali relazioni contengano i dati richiesti e pertinenti sulla produzione biologica, ha riveduto la "checklist per la valutazione delle relazioni annuali" nell'intento di migliorare e rendere più chiare le relazioni presentate dagli Stati membri.

La Commissione prevede di risolvere la questione con l'adozione di un atto di esecuzione a norma dell'articolo 25, lettera a), del regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali.

Riquadro 2 – Bassa frequenza degli audit della Commissione

Nel 2019 la Commissione sottoporrà ad audit un altro organismo di controllo operante nella Repubblica dominicana, paese scelto espressamente perché è uno dei maggiori esportatori nell'UE di prodotti biologici.

59. La Commissione ha dovuto rimandare o annullare le visite di audit che intendeva effettuare in determinati paesi a causa di indicazioni ricevute riguardo alla sicurezza in tali paesi. In casi di questo genere, la Commissione si avvale di altri sistemi per esercitare la vigilanza al fine di ottenere garanzie sul livello di performance degli organismi di controllo, ad esempio: verifiche sui fascicoli presso la sede dell'organismo di controllo, verifica dei controlli effettuati da ispettori degli organismi di controllo in un altro paese, seguito diretto dato alle irregolarità con gli organismi di controllo, relazioni annuali.

Riquadro 3 – Difficoltà nel porre rimedio alle debolezze sistemiche attraverso l'audit degli organismi di controllo

La Commissione ha deciso, di concerto con gli Stati membri, di emanare nuovi "orientamenti relativi ai controlli ufficiali aggiuntivi sui prodotti biologici originari della Cina". Tale documento si applica dal 1° gennaio 2019 e prevede che gli Stati membri debbano effettuare, per una serie di prodotti determinati, controlli e verifiche su tutte le partite provenienti dalla Cina.

Gli Stati membri e la Commissione hanno ritenuto che tali orientamenti siano indispensabili, visto il numero crescente di irregolarità notificate in OFIS per determinati tipi di prodotti importati dalla Cina.

61. A norma del nuovo regolamento sulla produzione biologica, le norme e i sistemi di controllo degli organismi di controllo nel settore biologico dovranno conformarsi alle norme UE. Come ha osservato la Corte dei conti europea, questo approccio permetterà di risparmiare tempo perché non sarà più necessario valutare le norme; tutte le altre parti della valutazione, il monitoraggio e la vigilanza rimangono tuttavia immutati.

67. La Commissione effettua un monitoraggio continuo sulle notifiche OFIS e si mette in contatto con le autorità di controllo dei paesi terzi equivalenti in caso di ritardi ricorrenti nelle risposte o in relazione a questioni specifiche.

Inoltre, nel contesto del comitato per la produzione biologica, la Commissione presenta regolarmente casi riguardanti la notifica e ne discute con gli Stati membri.

70. La Commissione ritiene che la vigilanza sugli organismi di accreditamento sia un cardine del sistema di controllo.

Va osservato che il regolamento sulla produzione biologica non contiene disposizioni giuridiche intese a definire i rapporti tra la Commissione e gli organismi di accreditamento, i quali operano in virtù di un contratto privato con gli organismi di controllo.

Tra la Commissione e gli organismi di accreditamento vige tuttavia una cooperazione attiva (che si realizza ad esempio mediante seminari specifici e riunioni ad hoc) e gli organismi di accreditamento sono in copia nelle comunicazioni che si scambiano la Commissione e gli organismi di controllo pertinenti.

Lo scopo principale delle riunioni è condividere con gli organismi di accreditamento le difficoltà che la Commissione incontra nella vigilanza sugli organismi di controllo riconosciuti ai fini dell'equivalenza e della certificazione dei prodotti biologici di paesi terzi e conoscere il loro parere sulle difficoltà operative legate all'attuazione del regolamento sulla produzione biologica.

72. La Commissione si prefigge e continuerà a prefiggersi di ridurre quanto più possibile il lasso di tempo che intercorre tra una decisione di sospensione o revoca dell'inclusione nell'allegato IV del regolamento (CE) n. 1235/2008 e la sua effettiva entrata in vigore.

77. La Commissione ha incorporato nella checklist riveduta per la valutazione delle relazioni annuali un campo per i controlli aggiuntivi sulle importazioni e monitorerà la qualità e l'esattezza dei dati ricevuti al riguardo.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1 – Ovviare alle restanti debolezze individuate nei sistemi di controllo e nelle relazioni degli Stati membri

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione applica procedure sistematiche per dare seguito alle raccomandazioni risultanti dagli audit effettuati dalla direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare. In risposta alle raccomandazioni degli audit, agli Stati membri viene chiesto di presentare piani d'azione intesi a ovviare alle carenze rilevate nel rispettivo sistema di controllo nazionale e di fornire prove del fatto che tali piani sono applicati. Le restanti debolezze individuate dalla Corte dei conti europea saranno affrontate in tale contesto o trattate nell'ambito di azioni mirate (discussione bilaterale e formazioni).

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione proseguirà la discussione già avviata con gli Stati membri in merito all'ulteriore armonizzazione delle misure e fornirà orientamenti sulla redazione degli elenchi nazionali di misure ai fini della loro discussione e approvazione.

Il nuovo regolamento sulla produzione biologica, che si applicherà dal 2021, prevede l'adozione di un atto di esecuzione inteso a precisare disposizioni uniformi per i casi in cui le autorità competenti debbano adottare misure in relazione a inosservanze sospette o accertate. Il regolamento di esecuzione non si applicherà prima del 2021.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione elaborerà il contenuto specifico del capitolo delle relazioni annuali dedicato alla produzione biologica nell'ambito della discussione sull'articolo 25, lettera a), del regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali.

È possibile ottenere un miglioramento sostanziale adottando un modello chiaro e comune e la condivisione di buone pratiche può essere uno strumento per ottenere tale miglioramento.

95. La Commissione ritiene che la vigilanza sugli organismi di accreditamento sia un cardine del sistema di controllo.

Va osservato che il regolamento sulla produzione biologica non contiene disposizioni giuridiche intese a definire i rapporti tra la Commissione e gli organismi di accreditamento, i quali operano in virtù di un contratto privato con gli organismi di controllo.

Tra la Commissione e gli organismi di accreditamento vige tuttavia una cooperazione consolidata e attiva (che si realizza ad esempio mediante seminari specifici, mettendo in copia gli organismi di accreditamento nelle comunicazioni che si scambiano la Commissione e gli organismi di controllo pertinenti e organizzando riunioni ad hoc).

Raccomandazione 2 – Migliorare la vigilanza sulle importazioni attraverso una maggiore cooperazione

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

In aggiunta alle riunioni annuali con gli organismi di accreditamento, la Commissione intende:

- valutare modalità legali per rafforzare la cooperazione con gli organismi di accreditamento;
- promuovere la cooperazione nel contesto delle discussioni multilaterali allo scopo di sondare sinergie per affrontare rischi e difficoltà comuni.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione intende chiarire le disposizioni giuridiche per il controllo dei prodotti importati, in particolare nel contesto del nuovo regolamento sulla produzione biologica, e continuare a predisporre documenti di orientamento sulle importazioni nell'UE di prodotti biologici provenienti da paesi terzi selezionati. In questo modo sarà possibile armonizzare l'approccio tra gli Stati membri. Il regolamento di esecuzione non si applicherà prima del 2021.

Raccomandazione 3 – Espletare controlli di tracciabilità più esaustivi

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

In aggiunta agli esercizi di tracciabilità ad hoc in corso per le partite sospette, la Commissione intende effettuare ogni anno una serie di esercizi di tracciabilità.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione intende invitare gli Stati membri a presentare ai delegati presso il comitato per la produzione biologica i risultati dei propri controlli di tracciabilità nonché l'analisi dei problemi riscontrati e delle azioni volte a far rispettare la normativa applicabile.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione intende sviluppare un approccio che consenta di integrare una certificazione elettronica per il mercato interno nel futuro sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali, inizialmente per migliorare l'accessibilità transfrontaliera dei dati sui certificati relativi alla produzione biologica.

Successivamente, la Commissione farà quanto occorre per estendere tale sistema ai paesi terzi, in particolare in previsione del fatto che la conformità alle norme UE sarà obbligatoria entro il 2024.

ÉQUIPE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione di audit I – presieduta da Nikolaos Milionis, Membro della Corte – la quale è specializzata nell'uso sostenibile delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Nikolaos Milionis, membro della Corte, coadiuvato da Ioulia Papatheodorou, ex capo di Gabinetto, Kristian Sniter, attuale capo di Gabinetto e Matteo Tartaggia, attaché di Gabinetto; Michael Bain, primo manager; Els Brems, capoincarico; Blanka Happach, Greta Kapustaite e Radostina Simeonova, auditor. L'assistenza linguistica è stata fornita da Miroslava Chakalova-Siddy, Marek Riha e Fiona Urquhart.



Da sinistra a destra: Michael Bain, Blanka Happach, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaite, Kristian Sniter.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	29.11.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	3.1.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	13.2.2019
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	8.3.2019

L'UE dispone, dal 1991, di un sistema di controllo che regola la produzione, la trasformazione, la distribuzione e l'importazione di prodotti biologici. Tale sistema mira a fornire ai consumatori la certezza che le norme relative ai prodotti biologici sono applicate in ciascuna fase della filiera di approvvigionamento. Negli ultimi anni il settore biologico dell'UE si è sviluppato rapidamente. Nel verificare il seguito dato alla sua relazione speciale n. 9/2012 pubblicata nel giugno 2012, la Corte ha constatato che il sistema di controllo è migliorato. Le raccomandazioni da essa espresse sono state, in genere, attuate ma rimangono da affrontare alcune sfide. La Corte formula una serie di raccomandazioni per ovviare alle rimanenti debolezze riscontrate negli Stati membri riguardo ai prodotti UE, per migliorare la vigilanza sui prodotti biologici importati tramite una migliore cooperazione e per espletare verifiche di tracciabilità più complete.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2019.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.