

Deliberazione n. 18/2005/G

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

Collegio II

nell'adunanza del 22 giugno 2005

\* \* \*

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 ;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

vista la deliberazione n. 1/2004/G del 19 dicembre 2003 della Sezione del controllo in adunanza generale;

vista la relazione in data 20 maggio 2005 nella quale il consigliere istruttore presso l'Ufficio di controllo sulla gestione dei ministeri delle attività produttive ha esposto le risultanze dell'indagine concernente gli "Investimenti nei settori dello sviluppo e della ricerca sull'agricoltura biologica ed ecocompatibile" – leggi nn. 488/1999 (art. 59), 388/2000 (art. 123), 38/2003 (art. 3);

vista l'ordinanza in data 24 maggio 2005 con la quale il Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha convocato la Sezione – II collegio – per addivenire alla pronuncia sui risultati del controllo successivo sulla predetta gestione;

vista la nota n. 340/05/G del 26 maggio 2005, con la quale la segreteria della Sezione centrale di controllo ha trasmesso la relazione al Ministero delle politiche agricole e forestali (Gabinetto e Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e la tutela del consumatore); al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);

visto l'art. 3 della legge n. 20 del 1994, in base al quale alla Corte dei conti nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa, formulando le proprie osservazioni all'Amministrazione interessata;

visto l'art. 3, comma 6 della legge medesima, ai termini del quale la Corte dei conti riferisce al Parlamento sull'esito del controllo eseguito;

udito il relatore Cons. Renzo Liberati;

nessun rappresentante dei Ministeri interessati pervenuto;

ritenuto che la relazione di cui trattasi sia meritevole di approvazione con le integrazioni emerse dalla discussione e gli emendamenti richiesti dal Collegio;

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio, in camera di consiglio, la relazione conclusiva dell'indagine di controllo sulla gestione concernente gli investimenti nei settori dello sviluppo e della ricerca sull'agricoltura biologica ed ecocompatibile;

#### ORDINA

che a cura della Segreteria della Sezione, la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3 comma 6 della l. n.

20/94:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- alle Amministrazioni convocate.

Il Presidente

(dott. Tullio Lazzaro)

Il Relatore

(Cons. Renzo Liberati)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 12 LUGLIO 2005

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulla gestione  
delle Amministrazioni dello Stato

\*\*\*\*\*

Ufficio di controllo sui Ministeri  
delle attività produttive

Investimenti nei settori dello sviluppo e della ricerca sull'agricoltura biologica  
ed ecocompatibile – Legge n. 488/1999, art. 59; n. 388/2000 art. 123 e n.  
38/2003.

Magistrato istruttore  
Cons. R. Liberati

## SOMMARIO

Premessa

### 1. Ambito dell'indagine

1.1 Oggetto e finalità dell'istruttoria

1.2 La metodologia

### 2. Contesto normativo di riferimento

2.1 La regolamentazione dell'agricoltura biologica

2.2 Il sistema di controllo e certificazione

2.3 Resoconto dell'attività di controllo svolta da parte delle competenti istituzioni

2.3.1 Ispettorato centrale repressione frodi

2.3.2 Comando Carabinieri Politiche agricole

2.3.3 Corpo Forestale dello Stato

2.3.4 Verifiche ispettive

### 3. Profili finanziari

3.1 Il Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità (cap. 7742)

3.2 Analisi programmatica e gestionale del fondo

### 4. Gli interventi statali per la valorizzazione del comparto

4.1 Programmi di ricerca

4.2 Programmi di informazione e promozione

4.3 Sostegno allo sviluppo della produzione

### 5. Sintesi e considerazioni conclusive

## Premessa

L'agricoltura biologica rappresenta il risultato dello sviluppo di diversi metodi di produzione agricola alternativi, praticati sin dagli inizi del '900 principalmente nell'Europa settentrionale, che tendono ad escludere l'uso di prodotti chimici di sintesi (concimi, insetticidi, fungicidi, diserbanti ecc.)

Tali metodi, espressione, peraltro, di specifiche correnti di pensiero, si sono articolati nel tempo in agricoltura biodinamica, agricoltura organica ed infine agricoltura biologica.<sup>1</sup> Alla base di essi si pone il legame tra agricoltura e natura che, in vista del mantenimento degli equilibri naturali, rinuncia alla strategia di massimizzazione delle rese attraverso l'impiego massiccio di prodotti di sintesi (chimica), sfruttando le interazioni naturali fra organismi viventi sul territorio, l'ambiente fisico e le tecniche agronomiche.

Lo sfruttamento dei terreni secondo i principi dell'agricoltura biologica costituisce un modello di attività "sostenibile", apportando benefici alla collettività anche dal punto di vista ambientale. Un'agricoltura e un ambiente sostenibili sono, attualmente, uno degli obiettivi fondamentali della politica agricola comune europea (PAC), che vede nella conciliazione tra produzione alimentare, conservazione delle risorse e protezione dell'ambiente naturale, lo strumento irrinunciabile per il soddisfacimento dei bisogni attuali, senza compromettere le possibilità di sviluppo delle popolazioni future.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> L'agricoltura biodinamica compare in Germania su ispirazione di Rudolf Steiner; quella basata su metodi organici (organic farming) nasce in Inghilterra ad opera delle tesi sviluppate da Sir Howard nel 1940; l'agricoltura biologica origina in Svizzera da Hans Peter Rusch e H. Miller.

<sup>2</sup> Il concetto di sostenibilità e di sviluppo sostenibile, nella accezione appena esposta è espresso nel Rapporto Our Common Future del 1987 della World Commission on Environment and Development (Commissione Bruntland). Tale modello di sviluppo mira al raggiungimento di una migliore qualità della vita attraverso l'innovativo strumento dell'economia ecologica e ambientale, come nuovo campo di studi ove valutare le interrelazioni tra ambiente ed economia. Anche la FAO, quale organismo internazionale preposto ai problemi dell'alimentazione mondiale connessi all'utilizzo delle risorse agricole, ha adottato tale concetto.

A tale consapevolezza si è giunti attraverso un processo graduale che ha visto, nel quadro della politica agricola comune, il passaggio dall'obiettivo iniziale di accrescere la produttività agricola, in modo da garantire un elevato livello di autosufficienza alimentare all'interno della Comunità europea (anni '50-'60), ad una maggiore attenzione, a partire dagli anni '80<sup>3</sup>, ad altri obiettivi, quali la promozione dei prodotti di qualità e l'integrazione della tutela dell'ambiente nell'agricoltura<sup>4</sup>.

All'inizio degli anni '90 la Comunità europea ha perciò ritenuto necessaria l'adozione di un quadro normativo rigoroso (regolamento CEE n. 2092/1991) che costituisse, nel contempo, il riconoscimento ufficiale dell'agricoltura biologica, con relative possibilità di sostegno finanziario al suo sviluppo. Talchè, nell'Unione europea, dopo il Regolamento 2092/91, l'agricoltura biologica si differenzia da quella convenzionale per l'applicazione di regole di produzione definite, di procedure di certificazione che prevedono controlli obbligatori, norme di etichettatura specifiche.

---

<sup>3</sup> E' in questi anni che emergono forti istanze, a livello di opinione pubblica, circa la tutela dell'ambiente, alle quali l'agricoltura biologica poteva apportare un utile contributo. La preoccupazione espressa dai consumatori di poter scegliere prodotti sani e più rispettosi dell'ambiente ha portato alla nascita di associazioni, che raggruppando produttori, consumatori ed altri soggetti interessati alle problematiche ecologiche, hanno elaborato propri disciplinari e introdotto una serie di norme da rispettare in materia di produzione. Successivamente le amministrazioni nazionali hanno proceduto al graduale riconoscimento dell'agricoltura biologica dotandosi di legislazioni adeguate al settore.

<sup>4</sup> Tali principi sono stati da ultimo ribaditi in un recente documento della Commissione europea, del giugno 2004, sul "Piano d'azione per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici. Da non sottovalutare, in proposito, un atteggiamento protettivo in risposta agli effetti della globalizzazione del mercato agricolo.

## 1. Ambito dell'indagine

### 1.1 Oggetto e finalità dell'istruttoria

Con la legge n. 488/1999, art. 59, come modificato dall'art. 123 della legge n. 388/2000, al fine di promuovere, a livello nazionale, lo sviluppo di una produzione agricola di qualità ed ecocompatibile, e di perseguire l'obiettivo prioritario di "riduzione dei rischi per la salute degli uomini, degli animali e per l'ambiente", sono stati previsti interventi tendenti alla diminuzione dell'utilizzo dei fitofarmaci in agricoltura. Lo strumento prescelto dal legislatore per dare attuazione a tale obiettivo di politica pubblica è stato quello della istituzione di un prelievo (c.d. contributo annuale per la sicurezza alimentare), da porsi a carico dei titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, relativo a talune sostanze di particolare pericolosità appositamente elencate.

La norma ha previsto, inoltre, che le entrate derivanti dai contributi di cui sopra confluissero in un fondo, appositamente costituito, denominato Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità.

Tale fondo è stato poi alimentato anche da uno stanziamento statale pari a lire 15 miliardi per ciascun anno del triennio 2001-2003.

L'utilizzo di detto fondo era finalizzato, dalla norma di istituzione, al finanziamento di programmi annuali, nazionali e regionali, concernenti vari aspetti incentivanti la diffusione e lo sviluppo della produzione agricola biologica, nonché al potenziamento dell'attività di ricerca.

Successivamente, con legge 7 marzo 2003, n. 38, art. 3, è stato istituito il Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità, destinato specificamente a finanziare progetti di ricerca nel settore.

L'istruttoria nel verificare i risultati della gestione ha preso in considerazione i seguenti aspetti: le modalità di attuazione della disposizione



concernente l'istituzione del contributo per la sicurezza alimentare - anche al fine di una esatta quantificazione delle entrate da esso derivanti; le conseguenti riassegnazioni di dette somme a specifico capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero delle politiche agricole e forestali destinato a finanziare gli interventi di cui trattasi; i criteri di ripartizione e la concreta utilizzazione delle risorse derivanti dallo stanziamento statale di 45 miliardi di lire (€ 23.240.560,460), nonché gli interventi posti in essere, i finanziamenti erogati, i soggetti beneficiari pubblici e/o privati in vista del raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge.

## 1.2 La metodologia

Per il conseguimento degli obiettivi dell'indagine, sono state rivolte al Ministero delle politiche agricole e forestali richieste di notizie e documentazione con riguardo: alle modalità di accertamento e di riscossione del contributo per la sicurezza alimentare, al fine della quantificazione del relativo gettito dell'entrata; alle modalità di funzionamento ed utilizzo del Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità (da ultimo anche con riferimento al neo-istituito Fondo per la ricerca del medesimo settore); ai criteri di ripartizione delle risorse e relative procedure di finanziamento; all'attività di programmazione; ai risultati conseguiti; all'attività di controllo .

Le risposte pervenute dal Ministero delle politiche agricole e forestali hanno richiesto approfondimenti e puntualizzazioni a causa di variazioni contabili intervenute a seguito di riduzioni di stanziamento, nonché per chiarimenti in merito alla riassegnazione delle somme derivanti dal gettito del contributo per la sicurezza alimentare, con riferimento, anche, alla procedura di infrazione avviata dall'Unione europea rispetto alle misure di aiuto previste dagli interventi normativi in materia di sviluppo dell'agricoltura biologica. Ulteriori approfondimenti si sono resi necessari relativamente al sistema dei controlli.

## 2. Contesto normativo di riferimento

### La regolamentazione dell'agricoltura biologica

La disciplina dell'agricoltura biologica in Italia trova la sua fonte primaria nella legislazione europea che definisce le norme di produzione, le norme di etichettatura ed il sistema dei controlli. Il campo di applicazione riguarda i prodotti agricoli vegetali, gli animali, i prodotti animali, i prodotti trasformati destinati all'alimentazione ed i mangimi.

Il Regolamento CEE n. 2092/91 del 24 giugno 1991 definisce il "concetto di biologico", introducendo il metodo di produzione biologica e le norme per la etichettatura, le quali prevedono che i prodotti agricoli e le derrate alimentari di provenienza biologica siano realizzati nel rispetto degli specifici disciplinari di produzione e siano ottenuti senza l'impiego di OGM.

Al fine di evitare, inoltre, abusi e frodi a danno della salute dei consumatori, impedendo l'immissione sul mercato di prodotti commercializzati come biologici che però non corrispondono a tale definizione, ha anche definito un sistema di controllo.

Tali norme sono state completate in un primo tempo nel 1992 (reg. CE n. 2081/1992) e successivamente nel 1995 (reg. CE 1935/1995), prevedendo la possibilità di istituire un logo specifico<sup>5</sup> dell'agricoltura biologica e introducendo una serie di disposizioni tecniche relative, in particolare, alla etichettatura e al regime di importazione. In seguito vari provvedimenti sono stati adottati, ad integrazione della disciplina primaria, al fine di aggiornare e completare gli allegati tecnici del regolamento n. 2092/1991.

---

<sup>5</sup> Nel marzo 2000 il regolamento (CE) n. 331/2000 ha definito lo specifico logo europeo del biologico, il cui obiettivo è quello di aumentare la credibilità del prodotto biologico rispetto ai consumatori, chiarendo in modo esplicito che il prodotto in questione è stato sottoposto al regime di controllo e migliorandone l'identificazione sul mercato.

Nel 1999 la normativa europea in materia di produzione biologica ha disciplinato anche il settore zootecnico, già pesantemente provato dalla emergenza originata dalla diffusione di infezione da BSE. Il Consiglio ha, infatti, adottato il regolamento n. 1804/99 con il quale vengono fissate le norme comunitarie relative alla produzione dei prodotti biologici di origine animale, completando così il quadro normativo globale di riferimento finalizzato a garantire l'autenticità dei metodi di produzione biologica, comprensivo sia della produzione vegetale che di quella animale, nonché la relativa etichettatura dei prodotti, la trasformazione e commercializzazione all'interno dei paesi della UE.

Il pregio della predetta normativa consiste nell'aver creato in Europa, per quanto riguarda l'agricoltura biologica, un impianto normativo che consente, sia al mondo della produzione, che ai consumatori, di confrontarsi su uno standard di riferimento unico, accompagnato da misure antifrode. Il suddetto impianto normativo si realizza attraverso un sistema che attribuisce ad ogni soggetto coinvolto un ruolo specifico, il cui vertice è occupato dalla Commissione europea, presso la quale è attivo un Comitato permanente costituito dai rappresentanti di tutti gli stati membri.

La disciplina comunitaria come sopra delineata è entrata nel nostro ordinamento, disciplinando, per la prima volta negli anni '90, il settore biologico anche nel nostro Paese. Per averne concreta attuazione è stata però necessaria l'emanazione di un ulteriore provvedimento, il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220, recante attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 che, nel disciplinare il sistema dei controlli in materia di produzione e commercializzazione di prodotti biologici, stabiliscono gli adempimenti necessari da porre in essere a carico degli stati membri. Talché, in mancanza di attuazione di tali disposizioni e quindi al di fuori delle procedure espressamente previste, nessun prodotto o merce può, all'interno del paese membro o verso terzi, fregiarsi della qualità di "biologico".

Il decreto legislativo n. 220/95 individua, innanzitutto, nel Ministero delle politiche agricole e forestali l'Autorità nazionale preposta alla vigilanza ed al coordinamento delle attività amministrative e tecnico-scientifiche inerenti all'applicazione della regolamentazione comunitaria del settore, all'importazione da paesi terzi e alla gestione dei provvedimenti sanzionatori a carico degli Organismi di controllo e degli operatori<sup>6</sup>; istituisce, presso il Ministero, il Comitato di valutazione degli organismi di controllo,<sup>7</sup> avente il compito di esprimere pareri in merito ai provvedimenti di autorizzazione all'attività di questi ultimi, di pertinenza esclusiva dell'Autorità nazionale; regola i c.d. Organismi di controllo, nella fattispecie rappresentati da soggetti privati riconosciuti dall'Autorità nazionale<sup>8</sup>, ai quali gli operatori di settore (aziende e produttori) sono assoggettati nelle fasi di verifica e controllo stabilite dai disciplinari di produzione biologica comunitaria.

Gli Organismi di controllo, effettuano i controlli sugli operatori biologici tramite un corpo ispettivo qualificato, appositamente istituito e a tal fine trasmettono annualmente un piano-tipo dei controlli alle regioni, alle quali compete il potere di proporre al Ministero la revoca dell'autorizzazione all'attività di certificazione dell'Organismo di controllo, qualora sia emerso che il medesimo non sia più in possesso dei requisiti previsti.

---

<sup>6</sup> Il provvedimento di istituzione del regime sanzionatorio, previsto dalla legge n. 38/2003, non è stato ancora emanato.

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 2 del d. lgs. n. 220/1995, il Comitato è formato da nove componenti, nominati con decreto del Ministro delle politiche agricole, di cui tre scelti tra funzionari dello stesso Ministero, tre designati dai Ministeri delle attività produttive (industria e commercio con l'estero) e della salute, tre designati dalla Conferenza Stato-Regioni. Presso il Ministero oggi operano due comitati, uno per la valutazione degli organismi di controllo ed uno con compiti consultivi sulle istruttorie di ordine tecnico-scientifico dei progetti medesimi decisioni da adottare in materia di agricoltura biologica ed ecocompatibile. Gli Istituti sperimentali supportano il Mipaf per quel che riguarda alcune specifiche questioni tecniche.

<sup>8</sup> Gli organismi in questione sono autorizzati con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali, sentito il parere del Comitato di valutazione. L'autorizzazione è subordinata alla verifica del possesso di specifici requisiti tecnici stabiliti dal regolamento comunitario oltre che dagli allegati I e II del d. lgs. n. 220/1995. L'organismo di controllo è tenuto a svolgere la propria attività di verifica e controllo sugli operatori assoggettati (aziende agricole, stabilimenti di lavorazione e confezionamento dei prodotti) secondo un piano-tipo predisposto annualmente dall'organismo stesso e trasmesso alle regioni e al Ministero, i quali possono formulare rilievi e apportare modifiche alle quali l'Organismo deve attenersi. L'attività di controllo da parte degli organismi autorizzati si conclude con il rilascio della certificazione, a seguito delle ispezioni di esito favorevole, ai sensi dell'allegato IV del d. lgs. n. 220/1995.

Le regioni sono considerate autorità preposta nei differenti territori di pertinenza solo per alcuni specifici aspetti. Esse svolgono attività di sorveglianza, sugli Organismi di controllo, coordinata dal Mipaf che, come si è detto, è Autorità nazionale deputata alla concessione ed alla revoca delle autorizzazioni al rilascio di certificazioni in materia di agricoltura biologica; sono tenute, ai sensi degli artt. 8 e 9 del suddetto d. lgs. n. 220/1995<sup>9</sup>, alla istituzione ed, in relazione all'attività ispettiva svolta dagli organismi di controllo privati, all'aggiornamento degli elenchi degli operatori dell'agricoltura biologica distinti in tre diverse sezioni: produttori agricoli, preparatori e raccoglitori di prodotti spontanei. Tali elenchi devono essere trasmessi annualmente al Mipaf al fine della costituzione dell'Elenco nazionale degli operatori biologici tenuto presso il Ministero.

A carico degli operatori che producono o preparano prodotti con metodo biologico (di cui all'art. 1 del reg. comunitario n. 2092/91) è posto, quindi, l'obbligo della notifica di inizio delle attività alle regioni o province autonome nel cui territorio è ubicata l'azienda. Con la notifica l'operatore assoggetta l'azienda al regime di controllo e s'impegna ad eseguire le operazioni di produzione secondo le norme della regolamentazione comunitaria.

Per gli operatori che svolgono, invece, attività di importazione la notifica va fatta direttamente al Ministero delle politiche agricole e forestali.

## 2.2 Il sistema di controllo e certificazione

Il sistema dei controlli come sopra delineato appare quindi definito dalla partecipazione di più soggetti, sia pubblici (Ministero innanzitutto, regioni e province autonome, Comitato di valutazione degli organismi di controllo), che privati (Organismi di controllo), caratterizzati da ambiti di competenza ben

---

<sup>9</sup> Con sentenza 17-24 aprile 1996, n. 126 (in G.U. 30/4/1996 n. 18 – Serie spec.) la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del d. lgs. n. 220/1995 relativamente alle competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i cui operatori sono perciò iscritti in appositi elenchi provinciali.

definiti e tra loro complementari, e che vede comunque come prevalente il ruolo dell'Amministrazione centrale (Mipaf).

L'aver affidato, come ha fatto l'Italia, il sistema di controllo e certificazione dell'agricoltura biologica a soggetti privati anziché a soggetti pubblici, ha posto qualche interrogativo per il fatto che le risorse per tali attività provengono direttamente dalle imprese controllate e perché, in questa ottica, appare chiaro che, seguendo la filiera produttiva, è sul consumatore finale che vengono a gravare i costi della certificazione del prodotto, laddove, invece, nei paesi che, al contrario, hanno scelto sistemi pubblici di controllo è l'intera collettività a pagare i relativi costi.

Viene, comunque sostenuto che nei maggiori paesi a sistema "privatistico" si è assistito ad uno sviluppo dell'agricoltura biologica assai più rapido proprio per il contributo offerto da associazioni ed enti privati.

Tuttavia, l'esigenza di chiarire alcuni aspetti salienti del sistema dei controlli in agricoltura biologica con riferimento alla effettività degli stessi ed i dubbi circa l'efficacia della pratica attuazione delle forme di vigilanza previste dalla normativa in materia, hanno indotto a richiedere, nel corso dell'istruttoria, specifici approfondimenti.

In effetti, a fronte dei quesiti posti, il Mipaf ha palesato come tutto il sistema appaia imperniato sulla differenziazione concettuale tra controllo, inteso in senso proprio (riferibile al controllo sul prodotto finito delle aziende di produzione e di commercializzazione) e vigilanza (riferibile al controllo sull'attività degli Organismi di controllo, come definita dal decreto legislativo di attuazione della norma comunitaria sui controlli).

Stando, infatti, all'assetto normativo vigente, l'Amministrazione prospetta una visione del sistema in cui la prima delle due definizioni richiama specifiche competenze degli organi istituzionalmente preposti ad attività ispettive, che svolgono attività di controllo finalizzate alla verifica del rispetto di precise disposizioni normative a salvaguardia della "conformità" dei prodotti

rispetto ai disciplinari di tutela di qualità. Tali fattispecie ricadono nella competenza di apposite strutture tecniche e amministrative (c.d. Organismi di controllo), appositamente qualificate ed organizzate che operano in base ad istruzioni formalizzate (piani tipo).

Ad esse si affiancano altre strutture, quali: Ispettorato centrale repressioni frodi, Corpo forestale dello Stato, Comando Carabinieri presso il Mipaf e Comando Carabinieri per la sanità, che nell'ambito delle proprie competenze istituzionali a tutela delle normative interne e comunitarie, possono venire a conoscenza di violazioni (frodi in commercio, falsa certificazione, falso in atto pubblico), da parte degli operatori, delle prescrizioni sulla qualità dei prodotti da agricoltura biologica.

Ad ognuna di tali strutture è stato chiesto di riferire circa le risultanze del proprio operato nel settore.

Delle risposte pervenute si darà conto in successivo paragrafo.

Per quanto concerne, invece, la vigilanza prevista dall'art. 4 del d. lgs. 220/95, sia a livello ministeriale che a livello regionale (comma 2 e 3), questa si è concretizzata, fino ad oggi, esclusivamente con riferimento alle procedure autorizzatorie e revocatorie dell'attività di certificazione degli Organismi di controllo (tralasciando le fasi inerenti al monitoraggio sulla corretta attività degli organismi certificatori, la cui importanza strategica è data dal fatto di essere gli unici enti autorizzati al rilascio della certificazione di qualità biologica), nonché al coordinamento dell'attività di vigilanza svolta dalle amministrazioni regionali e dalle province autonome.

In sostanza, l'attività di vigilanza è stata espletata essenzialmente attraverso la verifica documentale del rispetto degli adempimenti previsti a carico degli Organismi di controllo per il riconoscimento dell'attività di certificazione, di cui ai punti 1 e 2

dell'allegato III del d. lgs. n. 220/1995, o per la revoca del riconoscimento stesso<sup>10</sup>.

Il sistema di controlli istaurato non ha esplicitato, in modo esauriente, il contenuto da dare all'attività di "vigilanza", che concettualmente richiama una serie di prescrizioni da porre in essere, le quali non si riscontrano nel caso all'esame.

D'altronde, la stessa Amministrazione ha avuto consapevolezza del fatto che la norma di riferimento (art. 4, comma 2 del d. lgs. n. 220/1995), poco pregnante dal punto di vista prescrittivo, ha dato luogo ad un apparato di controllo poco sistematico e lacunoso dal punto di vista della individuazione delle puntuali competenze attribuibili a singoli organi centrali e locali.

Pertanto, fermo restando il quadro normativo di riferimento, con D. M. 15 marzo 2002, recante "individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale", è stato dato l'avvio ad una razionalizzazione dell'attività ministeriale, relativa alla vigilanza, secondo un principio di ottimizzazione delle risorse umane e strumentali, trasferendo le competenze in materia di agricoltura biologica, che facevano capo ad una Divisione nell'ambito della Direzione generale della produzione agricola, ad un'unica Unità organizzativa istituita nell'ambito della Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari e per la tutela del consumatore, Ufficio QTC II, con compiti di riconoscimento e vigilanza sugli organismi di controllo afferenti ai tre settori regolati dalla normativa comunitaria (prodotti di qualità, agricoltura biologica, carni)<sup>11</sup>.

E' da segnalare, inoltre, che la legge n. 38/2003 (recante delega al Governo per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste) ha previsto una specifica delega, in materia di produzione agricola con metodo biologico, tendente alla revisione della disciplina delineata dal precedente d.

---

<sup>10</sup> Il regolamento CEE 2092/91 prevede che gli organismi di controllo siano conformi alla norma UNI CEI EN 45011. Allo stato attuale sono 11 gli Organismi di controllo autorizzati dal Mipaf; a questi si aggiungono 4 organismi riconosciuti dalla Provincia autonoma di Bolzano.

<sup>11</sup> Cfr. Reg. 2081/91, 2092/91, 1760/00.



lgs. n. 220/1995 e concernente il sistema dei controlli. I principi ed i criteri direttivi contenuti nella delega vertono tendenzialmente al raggiungimento di due ordini di obiettivi: da un lato il potenziamento del ruolo svolto dalle regioni (ad es. integrazione della composizione del Comitato di valutazione degli organismi di controllo al fine di garantire una rappresentanza paritetica tra Stato e regioni), dall'altro un controllo più rigoroso sull'attività degli Organismi di controllo (rinnovo triennale dell'autorizzazione) e la definizione di disposizioni sanzionatorie nei confronti di questi ultimi.

Essendo scaduto il 29/03/2005 il termine previsto per l'emanazione del decreto legislativo attuativo della legge n. 38/2003, l'Amministrazione ha predisposto un testo, da proporre come disegno di legge, caratterizzato dai seguenti punti: previsione di organismi di concertazione quali: la Conferenza permanente per il coordinamento e la concertazione in agricoltura biologica; un Comitato nazionale per l'agricoltura biologica; commissioni consultive e osservatorio nazionale; semplificazione amministrativa; etichettatura e tracciabilità dei prodotti; azioni di promozione e informazione; innovazioni in materia di certificazione ed organismi di controllo; agevolazioni tributarie e fiscali.

Tuttavia, va segnalato che proprio nell'anno appena trascorso diversi interventi sono stati posti in essere, sia a livello ministeriale che di concerto con le regioni, per migliorare il sistema dei controlli, che, occorre precisare, coinvolge non soltanto il settore dell'agricoltura biologica, ma tutta la più ampia materia delle certificazioni di qualità connesse con la normativa comunitaria.

L'Amministrazione ha infatti emanato un decreto a firma del Ministro (D. M. 27 agosto 2004)<sup>12</sup>, concernente "Definizione dell'attività di vigilanza sulle strutture autorizzate a svolgere il controllo e certificazione delle produzioni agroalimentari regolamentate da norme comunitarie".

---

<sup>12</sup> Registrato alla Corte dei conti e pubblicato in Gazzetta Ufficiale – G. U. 12/11/2004.

Tale provvedimento è di più ampia portata rispetto al problema dei controlli in agricoltura biologica, abbracciando, invece, l'intera produzione agroalimentare con riferimento alla disciplina comunitaria ed ai controlli da questa previsti<sup>13</sup>; chiarisce il contenuto da dare all'attività di vigilanza, cercando di definirlo in maniera precisa ed univoca; istituisce una apposita "Unità nazionale di coordinamento della vigilanza" nell'ambito del Ministero, ma con compiti di coordinamento anche sull'attività di vigilanza svolta dalle regioni; a livello regionale, prevede che ciascuna regione attivi una Unità territoriale di vigilanza, attraverso la propria autonomia regolamentare, facendo comunque riferimento al principio di sussidiarietà, in forza del quale il Ministero può intervenire qualora gli obiettivi dell'attività di vigilanza non siano raggiunti da parte delle regioni e delle province autonome.

Si sottolinea che, l'operatività del decreto non è ancora piena, in quanto sono in corso di emanazione i relativi provvedimenti attuativi<sup>14</sup>.

Si richiama, infine, l'attenzione sulla necessità di emanare, quanto prima, uno specifico provvedimento che definisca il regime sanzionatorio, sia a carico degli Organismi di controllo, sia degli operatori, che vada oltre la revoca dell'autorizzazione, per i primi, o dell'iscrizione sugli elenchi regionali, per i secondi e che individui precise responsabilità in caso di "non conformità" riscontrate ex post sui prodotti certificati.

---

<sup>13</sup> Si evidenzia come i disciplinari delle produzioni agroalimentari contenuti nelle norme europee (regolamenti e direttive concernenti produzioni DOP, DOC, IGT ecc..) rappresentano il parametro diretto ed immediato cui ancorare i controlli a tutela della qualità dei prodotti (e delle possibili frodi), controlli che, puntualmente la disciplina comunitaria rimanda, nelle forme e modalità, ai singoli stati membri.

<sup>14</sup> Nomina dei componenti dell'Unità nazionale di coordinamento e vigilanza; istituzione da parte delle regioni delle Unità territoriali di vigilanza; emanazione delle linee guida per l'organizzazione ed il funzionamento delle Unità territoriali di vigilanza.

## 2.3. Resoconto dell'attività di controllo svolta da parte delle competenti istituzioni

### 2.3.1. Ispettorato centrale repressione frodi.

L'ICRF effettua controlli nel settore dell'agricoltura biologica nell'ambito della propria attività istituzionale programmata, rilevando irregolarità riconducibili, sia a violazioni della normativa da parte degli operatori del settore, sia a situazioni di "non conformità" connesse ad inadempienze da parte degli Organismi di controllo autorizzati dall'Autorità nazionale a certificare la qualità dei prodotti.

Occorre precisare che le "non conformità" summenzionate sono connesse ad una mancata o errata applicazione delle prescrizioni da parte degli Organismi di controllo; esse non danno necessariamente luogo ad una contestazione sanzionabile in base alla vigente produzione normativa, che, peraltro, in assenza di uno specifico regime sanzionatorio, deve fare riferimento al d.lgs. n. 109/92 o, nei casi più gravi, al Codice penale, ma vanno segnalate alle singole regioni che, in relazione alla propria attività di vigilanza possono proporre al Ministero delle politiche agricole e forestali la revoca dell'autorizzazione al rilascio di certificazioni a suo tempo concessa all'Organismo di controllo medesimo,.

Tutto ciò premesso si riportano, nella tabella che segue, i dati relativi ai controlli effettuati dall'Ispettorato in ciascuno degli anni 2002, 2003, 2004, nel settore dell'agricoltura biologica, facendo presente che le non conformità rilevate a carico degli Organismi di controllo sono in massima parte riconducibili a carenze o irregolarità riscontrate nella tenuta della documentazione di rito (manuale della qualità, piano tipo di controllo, mancata applicazione di circolari e disposizioni varie, emissione a posteriori di certificazioni sui prodotti, mancata autorizzazione alla stampa di etichette o mancata vidimazione dei registri aziendali), mentre le infrazioni riscontrate a carico degli operatori (produttori, trasformatori, condizionatori, importatori e commercianti) riguardano

essenzialmente violazioni in materia di etichettatura (cfr. D.lgs. n. 109/92), nonché reati di cui agli articoli 468, 515, 516 e 517 del C.P.

Attività svolte	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
N° ditte controllate	1005	912	986
N° prodotti controllati	1126	1732	1686
N° campioni prelevati	330	391	305
N° verbali di irregolarità	33	15	33
N° sequestri	19	3	19
N° non conformità segnalate	30	46	47

### 2.3.2.- Comando Carabinieri Politiche agricole.

Il Comando carabinieri politiche agricole e forestali, posto alle dipendenze funzionali del Mipaf, svolge controlli straordinari sulla erogazione ed acquisizione di aiuti comunitari nel settore agroalimentare, della pesca ed acquacoltura, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti ai paesi in via di sviluppo ed indigenti. Concorre, inoltre, coordinandosi con l'Ispettorato centrale repressione frodi, alla prevenzione e repressione nel settore agroalimentare.

Nello svolgimento di tali compiti nei vari settori di competenza il Comando riferisce di aver effettuato, nel mese di maggio 2003, accertamenti su due soli operatori di agricoltura biologica le cui risultanze sono state comunicate al Mipaf per gli adempimenti di competenza.

### 2.3.3. Corpo forestale dello Stato.

L'attività del Corpo forestale dello Stato s'incentra massimamente sui controlli che riguardano la corretta erogazione degli aiuti comunitari e nazionali nell'ambito delle misure A2, A3, F3 previste dai Regolamenti CE 2078/92, che disciplina gli aiuti per la diffusione dell'agricoltura ecocompatibile, e 1257/99 sui piani di sviluppo rurale.

Soltanto nell'anno 2004, su richiesta della Regione Emilia Romagna, ha effettuato n. 50 controlli presso operatori attivi nella produzione agricola e alimentare ottenuta con il metodo dell'agricoltura biologica.

Le irregolarità riscontrate sono state notificate alla Regione, non essendo vigente alcun regime sanzionatorio direttamente connesso a tali irregolarità (si ribadisce che il relativo provvedimento, previsto dalla legge n. 38/03, non è stato ancora emanato).

### 2.3.4. Verifiche ispettive.

Le verifiche ispettive sono lo strumento per accertare, tramite operatori qualificati inquadrati negli Organismi di controllo, la conformità dei comportamenti, delle strutture e dei prodotti nell'ambito delle attività di un operatore che sia già inserito nel sistema di controllo dell'agricoltura biologica o che ne richieda l'ingresso.

La normativa vigente ne prevede almeno una annuale presso ogni operatore, mentre le disposizioni emanate dal Mipaf, nell'ambito del d.lgs. n. 220/95, stabiliscono i criteri di redazione e le modalità di gestione dei "piani annuali di controllo" predisposti dagli Organismi di controllo autorizzati. Il tema dell'adeguata pianificazione e svolgimento delle visite ispettive è stato affrontato, d'altronde, anche a livello europeo, avviando la redazione di un'apposita "linea guida".

Le regioni, in relazione all'attività ispettiva svolta dagli Organismi di controllo, aggiornano gli elenchi regionali degli operatori inseriti nel sistema di controllo, condizione indispensabile affinché le imprese possano operare nel settore ed ottenere i contributi pubblici previsti a livello comunitario e regionale.

### 3. Profili finanziari

#### 3.1 Il fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità (cap. 7742)

Di norma, gli interventi in campo agricolo, e quindi anche per il settore biologico (aiuti alla produzione, all'avviamento e alla gestione delle aziende agricole biologiche), sono di stretta competenza regionale. Ogni regione – nonché le due province autonome<sup>15</sup> – adotta una propria disciplina e stabilisce gli aiuti economici da destinare al settore secondo le sue linee di governo, anche facendo ricorso all'utilizzo dei fondi comunitari.<sup>16</sup>

In aggiunta agli interventi regionali, anche lo Stato destina risorse per programmi di sostegno a favore dell'agricoltura biologica al fine di promuovere lo sviluppo di una produzione agricola di qualità e di perseguire l'obiettivo prioritario della riduzione dei rischi connessi all'utilizzo intensivo di sostanze chimiche in agricoltura. Per tale scopo il legislatore nazionale ha istituito un prelievo fiscale gravante sul commercio di taluni prodotti fitosanitari e fertilizzanti di sintesi di particolare nocività<sup>17</sup>. Tale prelievo, di cui si è già fatto cenno in precedenza, denominato contributo per la sicurezza alimentare, viene introdotto per la prima volta dall'art. 59, comma 1 della

---

<sup>15</sup> Cfr. per tutte, Legge provinciale (prov. aut. di Trento) 24. 3. 2003, n. 4 recante "Sostegno all'economia agricola, disciplina dell'agricoltura biologica e della contrassegnazione di prodotti non geneticamente modificati", dove all'art. 47 sono specificamente previsti aiuti e agevolazioni ai produttori del settore biologico.

<sup>16</sup> Un esempio di risorsa economica destinata al settore biologico attualmente in corso di utilizzo da parte delle regioni italiane è dato dai fondi recati dal Reg. Ce del Consiglio n. 1257/1999 in relazione al Piano di sviluppo rurale regionale 2000-2006.

<sup>17</sup> Con tale denominazione si intendono, ai sensi del reg. CEE 2092/91, quelli ottenuti mediante un processo di sintesi industriale, che in Italia sono disciplinati dalla legge 19 ottobre 1984, n. 748 e succ. modif. e integr.

legge 23 dicembre 1999, n.488 e successivamente modificato sia nell'aliquota che nei soggetti destinatari dall'art. 123 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000. La prima delle due disposizioni stabiliva che "i titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio ed alla vendita di prodotti fitosanitari etichettati con le sigle "R33, R40, R45, R49, R60" e di mangimi integratori contenenti farine e proteine animali<sup>18</sup>, fossero tenuti al versamento di un contributo nella misura dello 0,5%<sup>19</sup> del fatturato annuo a decorrere dal 1° gennaio 2000"<sup>20</sup>. Successivamente l'art. 123 della l. n. 388/2000 è intervenuto modificando, a partire dal 1 gennaio 2001, sia la percentuale del contributo, elevandolo al 2% del fatturato dell'anno precedente all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari autorizzati, dei fertilizzanti di sintesi e dei presidi sanitari, sia ampliando la gamma dei prodotti<sup>21</sup> ad esso soggetti (tra i quali vengono inclusi altri presidi sanitari individuati con sigle di rischio ulteriori rispetto a quelle elencate nella precedente legge<sup>22</sup>), sia ponendo l'obbligo di versamento esclusivamente a carico dei titolari delle immissioni in commercio (produttori italiani ed importatori), escludendo quindi i titolari degli esercizi di vendita<sup>23</sup>.

Il versamento del contributo è semestrale e si effettua presso la Sezione della Tesoreria provinciale dello Stato territorialmente competente con

---

<sup>18</sup> Con riferimento a tale categoria di mangimi, si segnala che nella modifica disposta dall'art. 123 della l. n. 388/2000, ne viene vietata la somministrazione agli animali da allevamento, in considerazione della intervenuta epidemia da "BSE" (Encefalopatia spongiforme bovina).

<sup>19</sup> Lo stesso art. 59 prevedeva inoltre che in caso di importazione diretta dei prodotti da parte dell'utilizzatore finale, il contributo fosse dovuto, da quest'ultimo nella misura dell'1% del prezzo d'acquisto.

<sup>20</sup> La decorrenza dell'obbligo del versamento del contributo è stata spostata al 1 gennaio 2001 a seguito delle modifiche apportate dall'art. 123 della l. n. 388/2000.

<sup>21</sup> Con decreti interministeriali (Ministero della salute e Ministero delle politiche agricole) da emanare annualmente viene determinato e aggiornato l'elenco dei prodotti soggetti al contributo (l. n. 388/2000, art. 123, comma 1). Risulta comunque emanato un Decreto a firma esclusivamente del Ministro per le politiche agricole in data 3 gennaio 2002 con il quale si individua l'elenco dei fertilizzanti soggetti a contributo nonché i termini per i versamenti da effettuare.

<sup>22</sup> Trattasi di presidi sanitari con le seguenti sigle di rischio: R62 (possibile rischio di ridotta fertilità), R60 (può ridurre la fertilità), R50 (altamente tossico per organismi acquatici), R49 (può provocare il cancro per inalazione), R45 (può provocare il cancro), R40 (possibilità di effetti cancerogeni), R33 (pericolo effetti cumulativi), R28 (molto tossico per ingestione), R26 (molto tossico per inalazione), R25 (tossico per inalazione), R24 (tossico al contatto con la pelle), R23 (tossico per inalazione).

<sup>23</sup> Giova sottolineare che le immissioni in commercio dei prodotti soggetti a tassazione sono tutte munite di regolare autorizzazione da parte del Ministero della salute, per quanto riguarda i prodotti fitosanitari ed i presidi sanitari, e del Mipaf per i fertilizzanti di sintesi (normativa di riferimento: d.lgs n. 194 del 17/3/95, art.5; DPR n. 1255 del 3/8/68, art. 1; l. n. 748 del 19/10/84).

l'indicazione della causale, il nome del prodotto e l'indicazione del relativo capitolo di entrata ( 3583 del MEF).

Il contributo si prefigge un duplice scopo: da una parte una auspicabile riduzione dell'utilizzo di determinate classi di sostanze particolarmente tossiche per l'uomo e per l'ambiente, e dall'altra la destinazione delle risorse economiche da esso derivanti ad un Fondo destinato a finanziare una serie di misure volte al potenziamento e allo sviluppo dell'agricoltura biologica, denominato, appunto, "Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica" (art. 59 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, così come modificato dall'art. 123 della legge 23 dicembre 2000, n. 388), esposto, in contabilità, al cap. 7742 dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali (dal 2004 si fa riferimento anche al cap.7743).

Tale Fondo nella sua previsione iniziale (art. 59, legge n.488/99 - finanziaria 2000), era alimentato, esclusivamente dai contributi per la sicurezza alimentare, versati nel semestre dell'anno successivo (di fatto, peraltro, il Fondo, nel suo primo anno, si è venuto a trovare privo di disponibilità). Successivamente, con la legge n.388/00, art.123 (finanziaria 2001), lo stanziamento del fondo veniva incrementato con un contributo statale. Si venivano, così, a determinare per esso, due forme di finanziamento, senza mutarne, tuttavia, le finalità:

- utilizzazione dei contributi per la sicurezza alimentare versati dai titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari e dei fertilizzanti di sintesi, in ragione del 2% sul fatturato annuo relativo alla vendita di tali prodotti;
- contributo annuale a carico dello Stato pari a € 7.746.853 (15 miliardi di lire) per ciascuno degli anni 2001/2003.

La norma stessa, nel combinato disposto delle due modifiche, stabiliva - previo provvedimento di ripartizione ad opera del Ministero delle politiche



agricole e forestali<sup>24</sup> - le tipologie delle azioni da ammettere a finanziamento, e più precisamente:

- a) sostegno allo sviluppo della produzione agricola biologica mediante incentivi agli agricoltori e agli allevatori che attuano la riconversione del metodo di produzione;
- b) potenziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione in materia di agricoltura biologica nonché di sicurezza e salubrità degli alimenti;
- c) informazione dei consumatori sugli alimenti ottenuti con metodi di produzione biologica, sugli alimenti tipici e tradizionali, nonché su quelli a denominazione di origine protetta.

Le disposizioni normative appena citate non hanno trovato immediata applicazione, sia con riferimento alle riassegnazioni delle entrate derivanti dal contributo e quindi al loro utilizzo, in quanto le somme disponibili sono risultate vincolate a seguito della procedura di infrazione avviata dall'Unione europea, sia con riferimento agli stanziamenti assegnati.

La Commissione europea nel vagliare i finanziamenti destinati al settore agricolo dalla Legge finanziaria italiana 2001<sup>25</sup> ha affermato, con riferimento all'utilizzo dei fondi di cui sopra, che le misure di aiuto alla produzione finanziate mediante un prelievo parafiscale imposto, sia su prodotti nazionali, sia importati (nel nostro caso fitofarmaci) "sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato comune, in quanto i prodotti importati non possono beneficiare del regime di aiuti allo stesso modo dei prodotti nazionali. A meno che lo Stato membro non dimostri il contrario, c'è il rischio che gli aiuti finanziati

---

<sup>24</sup> Il decreto di ripartizione dei fondi disponibili per il finanziamento degli interventi in esame, doveva adottarsi annualmente sentiti gli assessori all'agricoltura delle regioni nell'ambito di un'apposita conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sulla base delle proposte di programmi regionali che gli assessori all'agricoltura potevano presentare entro il 30 ottobre di ciascun anno e delle priorità stabilite dal comma 2 della medesima l. n. 388/2000.

<sup>25</sup> Al vaglio della Commissione risultavano sottoposti una serie di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese cooperative agricole in difficoltà, il cui ammontare complessivo derivante dalla legge in questione era di 119 milioni di Euro.

in tal modo causino una chiara distorsione di concorrenza”<sup>26</sup>. La Commissione ha tuttavia concluso che “le misure di finanziamento destinate al campo della ricerca non rappresentano un aiuto di Stato se condotte da istituzioni pubbliche nell’interesse pubblico”.<sup>27</sup> Il Governo italiano, in attesa della conclusione del dibattito apertosi in sede comunitaria, ha ritenuto di vincolare gli stanziamenti provenienti dal contributo per la sicurezza alimentare ed, in effetti, nessuna riassegnazione dei fondi provenienti dal gettito del contributo di solidarietà – che peraltro risulta regolarmente acquisito a partire dal 1/1/2001<sup>28</sup> – è intervenuta prima dell’anno 2004 da parte del Ministero dell’economia e finanze. In ogni caso, le problematiche che avevano dato luogo al contenzioso europeo sono state definitivamente superate a livello normativo, con la sopraggiunta legge 7 marzo 2003, n. 38, recante “Disposizioni in materia di agricoltura” , che ha novellato le disposizioni dell’art. 59 della legge 488/1999, già in parte modificato dall’art. 123 della legge n. 388/2000.

L’art. 3 della predetta legge n.38, pur mantenendo i due criteri di finanziamento (sicurezza alimentare e contributo statale) ne ha, tuttavia, diversificato la destinazione, prevedendo la costituzione di due distinti fondi, di cui uno destinato a finanziare progetti di ricerca in agricoltura biologica, l’altro destinato a promuovere lo sviluppo dell’agricoltura biologica.

Pertanto, a partire dal marzo 2003, sono operativi, i seguenti Fondi, iscritti al cap. 7742 (cui si affianca dal 2004 il cap 7743, riguardante specificatamente la ricerca) dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali:

- Fondo per la ricerca destinato alla realizzazione di programmi di ricerca annuali, nazionali e regionali, nel settore dell’agricoltura

---

<sup>26</sup> Fonte: “La situazione dell’agricoltura nell’Unione europea – Relazione 2001”, punto 2.5.4.2., pubblicata a Bruxelles il 12/2/2003.

<sup>27</sup> Idem.; inoltre vedasi anche Comunicazione 2000/C 28/02 sugli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo, in G.U. Comunità europee dell’1/2/2000 e succ. mod. e integr.

<sup>28</sup> Secondo quanto desumibile dalla contabilità della Ragioneria Generale dello Stato – S. I. C.d.c.

biologica e di qualità e in materia di sicurezza e salubrità degli alimenti, finanziato con i contributi per la sicurezza alimentare;<sup>29</sup>

- Fondo per lo sviluppo, destinato ad incentivare attività di riconversione del metodo di produzione ed all'informazione dei consumatori sui prodotti di agricoltura biologica, alimentato con il finanziamento statale previsto dalla legge finanziaria 2001, limitatamente al triennio 2001/2003.<sup>30</sup>

Il quadro finanziario programmatico derivante dai combinati disposti delle citate norme viene rappresentato nella tabella seguente:

	2000	2001	2002	2003	2004
art. 59 l.488/99 (Fin.2000) ( cap.entrata 3583)	contributo  sicurezza alimentare  (0,5% fatturato)	contributo  sicurezza alimentare  (2% fatturato)	contributo  sicurezza alimentare  (2% fatturato)	contributo  sicurezza alimentare  (2% fatturato)	contributo  sicurezza alimentare  (2% fatturato)
art.123 l.388/00 fin.2001 cap 7742 del Mipaf		7.746.853	7.746.853	7.746.853	-----

Quadro di riferimento così come delineato dalle norme indicate

### 3.2 Analisi programmatica e gestionale del Fondo.

Nell'effettuare la ricognizione del totale delle risorse disponibili, si è dovuto necessariamente tenere conto del fatto che il gettito derivante dal contributo per la sicurezza alimentare non è stato riassegnato alla pertinente UPB del Ministero delle politiche agricole e forestali, secondo quanto prevedeva l'originaria disposizione di legge, fino a tutto l'esercizio

<sup>29</sup> Nell'anno 2004 è stato istituito un nuovo capitolo di bilancio ( cap. 7743) denominato Fondo per la ricerca in agricoltura biologica, in cui confluiscono le assegnazioni del gettito del contributo per la sicurezza alimentare; realizzando in tal modo la scissione dei due fondi anche dal punto di vista contabile. Peraltro è da sottolineare come, per l'anno 2004, il cap. 7742 presenta solo residui, essendo terminata la contribuzione statale con il Bilancio 2003.

<sup>30</sup> Con la finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n.311, art. 1, co. 87) sono stati destinati al Fondo per lo sviluppo, che sembrava esaurirsi dopo la legge 38/03, 5 milioni di euro (vedi oltre).

finanziario 2003, nonostante la richiesta di riassegnazione formulata, a valere sui versamenti relativi all'esercizio 2003<sup>31</sup>, al Ministero dell'economia e delle finanze, cui spetta il compito della riscossione del contributo attraverso l'Agenzia delle entrate<sup>32</sup>, da parte del competente Servizio del MIPAF<sup>33</sup>, che quantificava in € 2.867.257 gli importi da trasferire sulla base delle registrazioni contabili rese dall'Ufficio centrale di bilancio per l'esercizio finanziario 2003<sup>34</sup>.

Nella seguente tabella si riporta il quadro contabile delle entrate accertate sul cap. 3583 del Ministero dell'economia e finanza a partire dall'anno 2001, nonché le riassegnazioni effettuate sul capitolo di spesa n. 7743 del Mipaf:

Anno	Accertato, riscosso, versato	Richieste assegnazione	Riassegnato alla competente UPB del Mipaf
2001	€ 678.845,37	--	€ 0
2002	€ 2.244.196,79	--	€ 0
2003	€ 2.902.148,06	€2.867.257,00	€ 0
2004	€ 1.441.945,62	€ 1.441.945,62	€ 4.309.202

<sup>31</sup> Per gli anni 2001 e 2002 il Mef non aveva disposto riassegnazione al Mipaf di fondi provenienti dal contributo per la sicurezza alimentare a causa del contenzioso europeo sugli aiuti di stato.

<sup>32</sup> L'attività di accreditamento/riscossione del contributo per la sicurezza alimentare è di spettanza dell'Agenzia delle entrate del Ministero dell'economia, la quale opera su elenchi delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti gravati dal contributo in parte rilasciate dal Ministero della salute ed in parte dal MIPAF. Per acquisire più completi elementi sull'acquisizione del Contributo da parte del Mef, è stata interessata l'Agenzia delle entrate a riferire sulla verifica dell'esattezza dei versamenti e sul controllo dell'eventuale evasione, senza, però, riceverne risposta alcuna.

<sup>33</sup> Con note n.92521 del 20/11/03 e n.494/SegrDG del 28/11/03.

<sup>34</sup> Per l'esercizio 2002, il Mipaf aveva proceduto ad inoltrare richiesta di riassegnazioni delle somme riscosse sul capitolo di entrata del MEF, alle quali però il competente Ufficio centrale di bilancio non ha dato seguito. I motivi di quanto appena detto vanno ricercati nel contenzioso circa la natura del finanziamento, come esposto nel paragrafo.

A fronte del quadro finanziario di entrata sopra esposto, il trasferimento delle risorse al capitolo di spesa 7743 del Mipaf è avvenuto nel corso dell'esercizio 2004, per un importo totale di € 4.309.202<sup>35</sup>.

Ne consegue, pertanto, che la massa spendibile al 31/12/2003, potenzialmente disponibile, relativa agli interventi della gestione che qui rileva, è data soltanto dallo stanziamento dello Stato di € 7.746.853,49 per ciascuno degli anni 2001-2003, per un totale di € 23.240.560,47 (ridotto ad € 18.075.990 a seguito dei tagli di cui si dirà in seguito).

Nella tabella n. 1 viene, esposta, dal punto di vista dinamico, la situazione contabile del capitolo di pertinenza; nella successiva tabella 2 si riporta la situazione contabile dell'istituto cap.7743 su cui convergono i proventi del contributo per la sicurezza alimentare.

---

<sup>35</sup> Si rammenta che per detto anno, per effetto della legge n. 38/2003, che ha creato due diversi fondi in relazione alle finalità, è stato finanziato, con i proventi del Contributo di solidarietà, soltanto il Fondo per la ricerca, in quanto il finanziamento statale era stato previsto dalla finanziaria 2001 soltanto per il triennio 2001-2003. Dalla finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n.311, art. 1, co. 87) risulta, invece, che sono stati destinati al Fondo per lo sviluppo, che sembrava esaurirsi dopo la legge 38/03, altri 5 milioni di euro.

TAB. 1

## SITUAZIONE CONTABILE

<i>Bilancio del Ministero politiche agricole e forestali</i>		COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
	Stanz.iniziale	7.746.853		7.746.853
	Variazioni	-5.164.568		-5.164.568
<b>CAPITOLO 7742</b>	Assegnazioni contr.sicurezza alimentare			
<i>Esercizio 2001</i>	Economie	-258.228		
	<b>Stanz.finale</b>	<b>2.324.057</b>		<b>2.582.285</b>
	Impegni			
	pagamenti			
Situazione contabile al 31/12	TOTALI	2.324.057		2.582.285

<i>Bilancio del Ministero politiche agricole e forestali</i>		COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
	Stanz.iniziale	7.746.853	2.324.057	7.746.853
	Variazioni			-1.239.496
<b>CAPITOLO 7742</b>	Assegnazioni contr. Sicurezza alimentare			
<i>Esercizio 2002</i>	Economie		-2.014.183	
	<b>Stanz.finale</b>	<b>7.746.853</b>	<b>309.874</b>	<b>6.507.357</b>
	Impegni			
	pagamenti			
Situazione contabile al 31/12	TOTALI	7.746.853		6.507.357

*Trattasi di residui di stanziamento*

<i>Bilancio del Ministero politiche agricole e forestali</i>		COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
	Stanz.iniziale	7.746.853	8.056.727	9.646.853
	Variazioni			
<b>CAPITOLO 7742</b>	Assegnazioni contr.sic.al.*	2.867.257		
<i>Esercizio 2003</i>	Economie			
	<b>Stanz.finale</b>	<b>10.614.110</b>	<b>8.056.727</b>	<b>9.646.853</b>
	Impegni	2.582.254	8.056.727	
	pagamenti			
Situazione contabile al 31/12	TOTALI	8.031.856	0	9.646.853

*Trattasi di residui di stanziamento*

\* decreto MEF di assegnazione non ancora intervenuto

<i>Bilancio del Ministero politiche agricole e forestali</i>		COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
	Stanz.iniziale		5.164.599	6.000.000
	Variazioni			4.638.981
<b>CAPITOLO 7742</b>	Stanz.finale			<b>10.638.981</b>
	Impegni		5.164.569	
<i>Esercizio 2004</i>	pagamenti			10.329.138
Situazione contabile al 31/12	TOTALI			

TAB. 2

## SITUAZIONE CONTABILE

<i>Bilancio del Ministero politiche agricole e forestali</i>		COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
	Assegnazioni	1.441.945	2.867.257	2.676.000
	Variazioni			
<b>CAPITOLO 7743</b>	Stanz.finale			<b>2.676.000</b>
	Impegni			
<i>Esercizio 2004</i>	pagamenti			
Situazione contabile al 31/12	TOTALI	1.441.945	2.867.257	

Dall'esame della gestione di tale capitolo emerge quanto segue.

Con riferimento ai fondi relativi all'anno 2001, l'importo effettivamente utilizzabile è risultato pari ad € 2.324.057. L'esiguità di tale importo, a fronte dello stanziamento iniziale di € 7.746.853,49, deriva in massima parte da una decurtazione di € 5.164.568,99 effettuata con legge n. 49 del 9 marzo 2001, che ha destinato la cifra in questione a parziale copertura dei costi derivanti dall'emergenza BSE<sup>36</sup>. Si evidenzia come nel corso dell'anno 2001 nessun impegno di spesa sia stato assunto a valere sugli stanziamenti previsti, comportando così un mancato investimento e conseguente trasporto della relativa somma all'esercizio successivo ove subiva una ulteriore decurtazione, per € 2.272.410,54, a causa del taglio dei residui di stanziamento disposta ai sensi della Circolare n. 2 del 16/1/2002 della Ragioneria generale dello Stato.

L'importo residuo, pari ad € 309.874,05, è stato destinato a parziale copertura del Bando per la ricerca in agricoltura biologica, predisposto con decreto direttoriale in data 30 luglio 2002, che detta le caratteristiche dei progetti per tematiche ammissibili, filiere di prodotto interessate, durata massima del progetto (tre anni), limiti del finanziamento e modalità di erogazione (anticipo del 60% ed il restante 40% a saldo o in più soluzioni) in relazione ai risultati di valutazione ed alle rendicontazioni.

<sup>36</sup>L'art. 7-ter, comma 6, dispone il ricorso, per lire 10 miliardi (€ 5.164.568,99) alle citate risorse, da destinare alla riconversione degli allevamenti al metodo di produzione biologica. La relativa variazione di bilancio è stata apportata con D.M. MEF n. 29558 del 26/4/2001 registrato alla Cdc il 14/5/ 2001.

Nel corso dell'anno 2002, pur non assumendo alcun impegno, l'Amministrazione ha, tuttavia, provveduto alla stima della ripartizione delle risorse complessivamente disponibili a tutto il 2003, a favore delle tre finalità più qualificate cui è preposto il Fondo e precisamente:

- potenziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione;
- informazione dei consumatori su alimenti;
- sostegno allo sviluppo della produzione agricola biologica con incentivi agli agricoltori ed allevatori.

I relativi impegni di spesa sono stati assunti, sulle intere disponibilità finanziarie dei tre anni considerati, solo nel dicembre del 2003, e sono contenuti in tre decreti ministeriali: DM 92691, DM 92721, DM 92725.

- DM 92691 del 18/12/2003 = finanziamento progetti di ricerca scientifica e tecnologica sull'agricoltura biologica ( importo complessivo impegnato € 4.338.237,95, di cui 4.028.363,90 sulla competenza 2002 e 309.874,05 sui residui 2001);
- DM 92721 del 23/12/2003 = finanziamento programmi per attività consultiva tecnico-scientifica a sostegno dell'agricoltura biologica ai fini di una corretta e qualificata informazione al consumo ( importo complessivo impegnato € 1.136.173,50);
- DM 92725 del 29/12/2003 = finanziamento programma rivolto al sostegno ed allo sviluppo dell'agricoltura biologica, da attuarsi da parte delle regioni e province autonome (importo complessivo impegnato € 5.164.599).

La residua somma di € 5.164.605,61, (al netto del contributo di solidarietà), è stata destinata, con DM 91024 del 2 luglio 2004, alle regioni e province autonome, così come stabilito dalla Conferenza Stato-regioni il 28 novembre 2002 e come successivamente ribadito dallo stesso Organo nella Conferenza dei servizi del 3 giugno 2004.



Sempre nell'anno 2004 con DD MM 91025 -91566-91567 è stato destinato per il finanziamento di programmi di ricerca l'importo totale di € 4.306.090, proveniente dal contributo per la sicurezza alimentare, a valere sul cap.7743.

#### 4 Gli interventi statali per la valorizzazione del comparto

Giova innanzi tutto far presente che il Mipaf, pur essendo già vigente dal marzo 2003 la diversificazione delle risorse per l'agricoltura biologica in Fondo per la ricerca e Fondo per lo sviluppo, nella gestione di dette risorse ha rinviato l'applicazione di tale distinzione; ciò, in quanto il programma per la ricerca scientifica aveva già avuto avvio, sulla base delle disposizioni recate dall'art. 123 della legge 388/00, con l'emanazione del Bando per la selezione dei progetti di ricerca finalizzati allo sviluppo dell'agricolture biologica (DD del 30/7/2002).

Premesso, inoltre, che di primaria importanza, a livello centrale, appare la programmazione ed il coordinamento delle diverse politiche territoriali e di settori collegati, che interagiscono con il mondo della produzione biologica, la descrizione degli interventi verrà effettuata analizzando le attività secondo le tre originarie finalità del Fondo per l'agricoltura biologica.

- A) L'ATTIVITA' DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE
- B) LA PROMOZIONE E L'INFORMAZIONE AL CONSUMATORE
- C) IL SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DELLA PRODUZIONE.

Ma prima di analizzare gli interventi si premette un quadro riassuntivo delle disponibilità effettive e complessive al 31/12/2003, indipendentemente dal riferimento all'anno d'iscrizione in bilancio e tralasciando le vicende relative a variazioni già descritte in precedenza (TAB. 3).

Tale quadro consente di valutare il peso attribuito a ciascuna categoria d'intervento e come, inoltre, alla luce delle più recenti disposizioni normative, tale intervento si sia incentrato massima parte sulla ricerca e sui programmi nazionali.

Tuttavia ciò che preme sottolineare è l'esiguità dell'intervento finanziario statale rispetto alla portata strategica dell'argomento, nonché, fino a tutto l'anno 2003, la ridotta capacità d'impegno, pari 56,98%, che testimonia una difficoltà di attuazione dei programmi, con conseguente propensione alla creazione di residui di stanziamento (per differenza = 43,02%), da attribuire, in linea di massima, a carenze organizzative dell'Amministrazione, sia strutturali che di personale.

La rideterminazione delle competenze avvenuta in ambito ministeriale ed il conseguente potenziamento delle strutture, l'istituzione dei 2 distinti Fondi, nonché la conclusione dell'iter procedurale di riassegnazione, al cap. 7743, dei proventi del contributo di solidarietà, hanno determinato nell'anno 2004 l'accelerazione dei programmi di spesa. In detto anno viene, infatti, impegnato l'intero importo, iscritto al cap. 7742, quale residuo di tipo F (€ 5.164.599), per il completamento dei programmi regionali e quanto iscritto al nuovo capitolo 7743, sia in conto competenza che in conto residui, per il finanziamento di programmi di ricerca (€ 4.309.202).

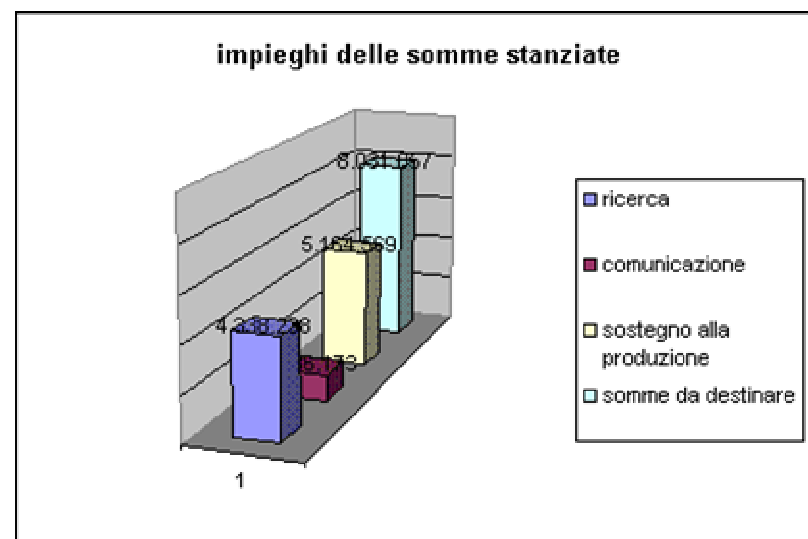
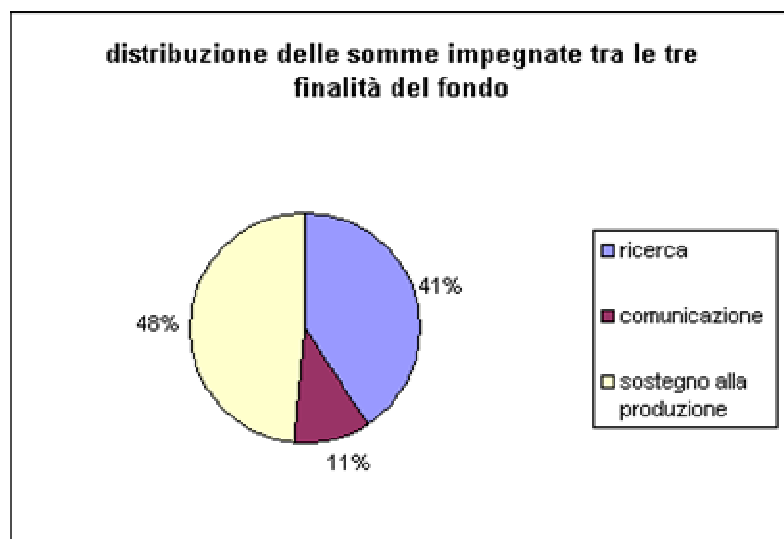
TAB. 3

SITUAZIONE EFFETTIV AL 31/12/2003

STANZIAMENTI			IMPEGNI				somme da destinare
fonte statale	contributo sicurezza alim.	TOTALE	ricerca	comunicazione	sostegno alla produzione	TOTALE	
15.803.580	2.867.257*	18.670.837	4.338.238	1.136.173	5.164.569	10.638.980	8.031.857

\* non ancora disponibili per mancata riassegnazione del MEF

Capacità di impegno	% ricerca	% comunicazione	% incentivi
56,98%	40,78%	10,68%	48,54%



Con riguardo alla questione della riassegnazione delle entrate non va sottaciuta la complessità della procedura di acquisizione al relativo capitolo di spesa, che, pertanto, non rende prontamente disponibili le risorse per i programmi di ricerca, da tutti ritenuti attività di importanza strategica per la sopravvivenza del settore.

Si sottolinea, tra l'altro, che il gettito del contributo in parola, regolarmente acquisito al capitolo di entrata 3583, negli anni 2001/2002 (importo: € 2.923.042), non risulta essere stato riassegnato allo stato di previsione del MIPAF, con conseguente grave perdita di risorse.

Si rileva, inoltre, come con la gestione 2004, riassunta in precedenza con connotazioni positive dal punto di vista della capacità di impegno, si sia realizzato, in termini di apporto finanziario, un maggior sostegno nei confronti dei programmi regionali di sviluppo alla produzione, rispetto alle disponibilità riservate alla ricerca, provenienti dal gettito del tributo di solidarietà (circa 40% alla ricerca – 60% agli altri interventi).

Tale proporzione sarà in futuro indubbiamente influenzata dalle modalità di assicurazione delle risorse, in quanto le disponibilità per la ricerca, oltre ad essersi rivelate di complicata acquisizione, saranno legate alla vendita di fitofarmaci e fertilizzanti di sintesi, il cui uso, peraltro, tende a diminuire e l'introduzione del tributo contribuisce a scoraggiarne l'acquisto; mentre le altre iniziative a sostegno dell'agricoltura biologica sono direttamente finanziate dallo Stato, il quale, già nella legge finanziaria per il 2005, ha dimostrato la volontà di sostenere il settore destinando al Fondo per lo sviluppo ( cap. 7742), che sembrava avviato ad esaurirsi, ulteriori 5 milioni di euro, che non appaiono congrui in relazione alla portata strategica dell'argomento, considerata, sia in termini ambientalistici che di sostegno alla competitività attraverso scelte qualitative.

Va, inoltre, rilevato che gli interventi statali sono stati, finora, indirizzati a privilegiare l'offerta dei prodotti biologici, riservando al settore della domanda esigue disponibilità finanziarie.

#### 4.1 Programmi di ricerca.

A seguito del Bando di cui al decreto del 30/7/2002, sono stati ammessi a contributo, con decreto del 31 luglio 2003, i seguenti progetti di ricerca, presentati, tutti, da istituti sperimentali afferenti al Mipaf (come previsto dal Programma nazionale<sup>37</sup>), tranne uno proposto dall'INEA – Istituto nazionale di economia agraria<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> . Il PNR-AB - Programma Nazionale di ricerca sull'agricoltura biologica, approvato dal Mipaf il 19/12/2001, nasce come linea di intervento specifica del settore biologico in coerenza con il più vasto "Programma nazionale per la ricerca sul Sistema agricolo per lo Sviluppo sostenibile e per l'Occupazione" – PNR- SASSO<sup>37</sup>, a sua volta inserito nel "PNR 2001-2003"<sup>37</sup>, ed è stato definito di concerto con le Regioni e con il Comitato nazionale per l'agricoltura biologica ed ecocompatibile, appositamente costituito in data 21/11/00 per l'attivazione del programma. La finalità più qualificante del programma si ritiene essere la previsione di un coordinamento unico nazionale di tutte le iniziative di ricerca sull'agricoltura biologica e l'attivazione di un sistema di monitoraggio e di valutazione dei risultati dell'attività di ricerca; il tutto da attuare in collaborazione con la regioni. Il Programma detta le modalità di attuazione del programma stesso, costruendo un meccanismo preciso di responsabilità e stabilendo che: i progetti possono essere proposti soltanto da istituti afferenti al Mipaf, i quali potranno istaurare rapporti di collaborazione con università, enti pubblici e privati di ricerca; l'istruttoria preliminare dei progetti riguardante la loro ammissibilità è svolta dalla Direzione generale politiche struttura li e sviluppo rurale del Mipaf; l'istruttoria di ordine tecnico-scientifico e la verifica di congruità della parte finanziaria è svolta dal Gruppo tecnico-scientifico di esperti del settore costituito ex art. 5 del DM 394/01 del 15/11/2001, che si pone come struttura di supporto del Comitato tecnico-scientifico istituito dal medesimo DM sopra citato. Il Gruppo ha, inoltre, il compito di effettuare la verifica dei progetti, sia in itinere che ex post e di riferirne al Comitato tecnico-scientifico. Il Comitato tecnico scientifico, sulla base delle istruttorie, valuta la graduatoria formatasi ed esprime il proprio parere. E' prevista, infine, anche la nomina di un Coordinatore generale del Programma che funge da riferimento qualificato per tutte le istituzioni, da collegamento tra i vari progetti in realizzazione onde evitare sovrapposizioni,svolgendo funzioni di monitoraggio secondo piste di controllo prestabilite.

<sup>38</sup> La disciplina di tali Istituti è dettata da ultimo dal decreto legislativo n. 454/1999 di riordino della ricerca nel comparto agricolo, e sono indicati dagli artt. 1,10,11, 12 e allegato I.

Ente	Progetto	Importo	Anticipo erogato
Istituto sperimentale per l'olivicoltura	Sviluppo di sistemi di produzione di olio d'oliva da agricoltura biologica competitivi, sostenibili, tracciabili, sicuri e di alta qualità	€ 888.237,95	€ 532.942,77
Istituto sperimentale per le colture industriali	Nuovi sistemi di produzione di piante industriali (barbabietola da zucchero e pomodoro da industria) in regime biologico ad elevata sostenibilità, tracciabilità e competitività	€ 690.000,00	€ 414.000,00
Istituto sperimentale per la frutticoltura	Ricerche sul nocciolo finalizzate all'ottenimento di produzioni biologiche di qualità	€ 690.000,00	€ 414.000,00
Istituto Nazionale di Economia agraria	La sostenibilità dell'agricoltura biologica. Valutazioni econom., ambientali e sulla salute umana	€ 690.000,00	€ 414.000,00
Istituto sperimentale per l'orticoltura	Sviluppo di metodi per produzioni ortofrutt. biologiche di qualità da destinare al mercato del fresco e del trasf.	€ 690.000,00	€ 414.000,00
Istituto sperimentale per la cerealicoltura	Interventi agrotecnici e genetici per il miglioramento quantitativo di frumento, orzo ed avena e valorizz. dei prodotti derivati	€ 690.000,00	€ 414.000,00
	<b>TOTALE</b>	4.338.237,95	2.602.942,77
		39	

Dati forniti da UCB Ufficio II, aggiornati alla data del 23/7/2004.

In relazione alla disponibilità derivante dal contributo sulla sicurezza alimentare, che, come più volte detto, si è resa concreta solo nel corso dell'anno 2004, sono stati finanziati programmi di ricerca di rilievo nazionale; tali programmi, riepilogati nel prospetto che segue, sono stati approvati con DM 91025 del 2/7/04, DM 91566 del 29/12/04, DM 91567 del 29/12/04, DM 91568 del 30/12/04, per un totale di € 4.306.090.

<sup>39</sup> Il Programma nazionale destinando € 4.338.237,95 al finanziamento dei progetti, formulava anche una riserva di € 464.811,21 per gli oneri di coordinamento e di monitoraggio dell'intero programma di ricerca (pari a circa 11% dell'intera disponibilità). Pertanto la disponibilità per il finanziamento dei progetti avrebbe dovuto essere di € 3.873.426,74.

Ente	DM	Progetto	Importo concesso
Istituto sperimentale per l'olivocoltura	91025 del 2/7/04	Coordinamento progetti di cui al DM 92691 del 18/12/03	€ 90.000
Istituto Nazionale di economia agraria	91025 del 2/7/04	Studio del comportamento delle sostanze bioattive nelle filiere biologiche	€ 690.000
Istituto sperimentale per la patologia vegetale di Roma	91566 del 29/12/04	Studi per limitazioni quantitativi di rame o impiego di formulazioni a basso dosaggio o con metodi alternativi	€ 445.500
Istituto sperimentale nutrizione piante	91566 del 29/12/04	Produzione e utilizzo di substrati per la vivaistica, miglioramento tecniche gestione suolo	€ 495.000
Istituto sperimentale coltura industriali	91566 del 29/12/04	Costituzione varietà patata adatta alla produzione biologica	€ 529.650
Istituto sperimentale agrumicoltura	91566 del 29/12/04	Nuovi makers per rintracciabilità frutta biologica	€ 990.000
Università Perugia Dip.scienze zootecniche	91566 del 29/12/04	Indagine conoscitive impatto metodo biologico nell'ovinicoltura da latte	€ 85.140
Università Tuscia Dip.produzione vegetale	91566 del 29/12/04	Valutazione nuove tecniche di coltura in vivaio applicabili al metodo di produzione biologica	€ 168.300
Università Bologna Dip.neuro scienze	91566 del 29/12/04	Ricerca di strategie per sostenere competitività imprese biologiche	€ 495.000
Università Roma Tor Vergata Dip.neuro scienze	91567 del 29/12/04	Confronto prodotti agricoli tradizionali e prodotti biologici	€ 247.500
ISMEA	91568 del 30/12/04	Osservatorio nazionale dell'agricoltura biologica	€ 70.000
		TOTALE	4.306.090

In merito si precisa che i due progetti finanziati con il primo decreto datato 2/7/04 si presentano come completamento del programma di ricerca di cui al bando del 30/7/2002, nella considerazione che la procedura concorsuale indetta con tale bando aveva durata triennale. A tali progetti sono stati, pertanto, applicati i requisiti di ammissione, di istruttoria e di valutazione nello stesso dettate<sup>40</sup>.

Ai restanti progetti, la cui procedura di approvazione e finanziamento si è conclusa nel dicembre 2004, sono stati applicati i criteri generali dettati dal DM

<sup>40</sup> Infatti, per quanto riguarda l'Istituto sperimentale per l'olivocoltura, si tratta dell'attribuzione dell'incarico di coordinamento generale dei progetti finanziati, in quanto primo in graduatoria; per l'Istituto nazionale di ricerca alimenti e nutrizione, si tratta del progetto risultato ultimo in graduatoria e non finanziato per mancanza di fondi.

n. 353 del 16/07/2003, allineando la ricerca in agricoltura biologica alle linee guida ed alle procedure stabilite per la ricerca agricola in generale<sup>41</sup>.

Relativamente ai su esposti Programmi di ricerca, a seguito dell'invito rivoltole, da ultimo, in data 29 aprile 2005, l'Amministrazione riferisce genericamente "che trovansi tutti in fase di realizzazione, che alcuni hanno presentato i risultati tecnici di una prima fase di attività e che non sono stati presentati da parte di alcuno stati di avanzamento". Dal tenore della risposta fornita emerge con chiarezza che l'Amministrazione non ha svolto la prescritta attività di monitoraggio sulla realizzazione dei progetti, attraverso il Gruppo tecnico-scientifico, composto da esperti del settore, istituito con DM n. 394/01 del 15/11/2001 allo scopo di effettuare l'istruttoria di ordine tecnico-scientifico dei progetti stessi e di verificarne la realizzazione, sia in itinere che ex post, riferendone al Comitato tecnico-scientifico per le proprie valutazioni (v. nota 37).

A tale riguardo, si segnala, inoltre, che il Programma nazionale di ricerca in agricoltura biologica, all'art. 7, prescrive che " sul sito internet del MIPAF siano pubblicati una sintetica descrizione dei progetti e del piano di coordinamento generale, nonché i risultati intermedi e finali dei progetti e dell'intero programma".

La ricerca fatta via internet, sia sul sito del Ministero che sul SINAB ( che ha ricevuto contributi, anche, a tal fine), non ha dato alcun esito per quanto d'interesse della presente indagine.

Perplessità, infine, si manifestano in merito al finanziamento destinato all'I smea, per l'importo di € 70.000, quale integrazione, a valere sul cap. 7743 ( spese in c/capitale), del finanziamento principale (€ 375.000) disposto sul cap. 2090 (spesa corrente), per la realizzazione di un Osservatorio per l'agricoltura biologica, con il compito di monitorare le produzioni biologiche

---

<sup>41</sup> In questa circostanza l'Amministrazione ha agito in modo razionale ed economico, facendo confluire in una Unità organizzativa unica tutte le competenze che presentavano profili di omogeneità.



nelle varie filiere, le relative problematiche commerciali, le dinamiche dei prezzi ed i consumi finali. Tali perplessità riguardano, sia il capitolo di spesa utilizzato per il finanziamento, sia le procedure di affidamento in convenzione del servizio.

Si ritiene, infatti, in dissenso con quanto asserito dall'Amministrazione<sup>42</sup>, che il compito affidato all'ISMEA non possa essere considerato progetto di ricerca in senso stretto e che, pertanto, tale intervento non potesse essere finanziato con risorse provenienti dal "Fondo per la ricerca", alimentato dal contributo per la sicurezza alimentare e istituito con la legge n. 38/03 proprio per superare i dubbi avanzati dalla Comunità europea, di cui si è fatto cenno in precedenza.

In ordine alle procedure di affidamento del servizio c'è da rilevare che, avendo l'ISMEA la natura giuridica di ente pubblico economico, in base alla giurisprudenza nazionale ed a quella europea, ormai consolidate, esso debba necessariamente essere destinatario delle norme vigenti in materia di appalti di servizio al pari di ogni altra organizzazione non governativa. E' stato, infatti, affermato il principio che "al di fuori degli atti che siano espressione di poteri autoritativi o di funzioni pubbliche, l'ente pubblico economico opera iure privatorum, al pari di ogni altra impresa, nel settore della produzione o scambio di beni e servizi, mediante una organizzazione di tipo imprenditoriale, ancorché perseguendo finalità d'interesse generale e con l'ingerenza della Pubblica amministrazione"<sup>43</sup> ed, inoltre, che "la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento"<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> V. nota 90908 del 19/05/05.

<sup>43</sup> Corte dei conti, Sez. giurisd. Veneto, Sentenza n. 482/EL del 03/04/2000; Sez. centr. contr. legitt. Delib. 4/05/P del 06/04/2005; Cassazione civile SS.UU, Sent. n. 97 del 04/04/2000.

<sup>44</sup> Corte di giustizia europea, Sent. N. 244 del 16/11/2005.

#### 4.2 Programmi di informazione e promozione.

Interventi prioritari per il sostegno al settore biologico sono quelli tendenti all'aumento della produttività delle imprese anche attraverso campagne promozionali volte a stimolare la domanda<sup>45</sup>, garantendo, nel contempo, il diritto del consumatore alla qualità dei prodotti biologici.

Tali forme d'intervento si realizzano attraverso la creazione, di una rete d'informazioni tecnico-scientifiche, di legislazione e di mercato adeguate alla competitività ed allo sviluppo.

In linea con gli adempimenti di cui all'art. 3 della legge n. 38/03, il Mipaf ha ammesso a contributo n. 3 programmi ritenuti idonei all'attività di sostegno e di informazione in materia di agricoltura biologica (decr. impegno di spesa n. 92721 del 23/12/2003).

Concessionario	Scadenza programmi	Progetto	Importo impegnato	Anticipo erogato
Istituto sperimentale nutrizione piante	31/12/2005	Attività di sostegno a favore dell'agricoltura biologica	223.740,00	111.870,00
Istituto agronomico mediterraneo di Bari	31/12/2006	Sistema informativo nazionale agricoltura biologica (SINAB)	645.975,00	322.986,21
Istituto sperimentale per la zootecnia di Roma	31/12/2005	Programma di sostegno in materia di produzioni animali biologiche	266.458,50	113.229,25
		TOTALE	1.136.173,50	548.085,46

Dei tre progetti su esposti, si è sperimentato quello relativo al sistema informativo nazionale per l'agricoltura biologica; il SINAB è web facilmente

<sup>45</sup> esempi di promozione pubblica del biologico sono stati attuati, soprattutto a livello di enti locali, con l'introduzione di prodotti biologici nei servizi di ristorazione collettiva e principalmente nelle mense scolastiche.

accessibile da internet ed offre informazioni e servizi agli operatori del settore per lo sviluppo e la valorizzazione dell'agricoltura biologica italiana.

Il sito è articolato in varie sezioni che spaziano dalla normativa di settore alle schede tecniche dei progetti di ricerca.

Per quanto riguarda le altre due attività vale quanto già detto in precedenza relativamente ai programmi di ricerca, circa la mancata verifica dei risultati.

#### 4.3 Sostegno allo sviluppo della produzione

Per quanto riguarda la terza finalità del fondo, indirizzata al conseguimento dello sviluppo dell'agricoltura biologica da attuarsi con un programma di sostegno realizzato per il tramite delle regioni, con DM 92725 del 29 dicembre 2003 si ripartiva tra le regioni una prima tranche di risorse ( € 5.164.569,26); successivamente, con DM 91024 del 2 luglio 2004 si ripartiva una seconda tranche di pari importo.

Nell'attribuzione di tali risorse è stato seguito il consueto iter procedurale di consultazioni previsto nelle ipotesi di sostegno statale nei confronti di materie di competenza regionale; nello specifico, in data 18 novembre 2002, il Ministero ha presentato ai competenti organi di concertazione proposta di ripartizione, il 20 novembre 2002 si è tenuto un tavolo tecnico in cui si sono delineati definitivamente i parametri tecnici di riparto della somma destinata ai programmi regionali, la Conferenza Stato/regioni, nella seduta del 28 novembre 2002 ha espresso parere favorevole alla ripartizione.

Per motivazioni da far risalire ad una non adeguata organizzazione interna e per una eccessiva rilevanza attribuita ad un atto di messa in mora della Commissione europea<sup>46</sup>, l'Amministrazione ha assunto gli impegni di spesa

---

<sup>46</sup> La Corte di giustizia UE con Sentenza C-400/99 ha affermato che "per sospendere un'erogazione, non è sufficiente il sospetto che si tratti di un aiuto di stato, ma sono necessarie verifiche approfondite sulle caratteristiche delle agevolazioni".

relativi alla prima tranche di risorse a favore dell'iniziativa di cui trattasi soltanto alla fine dell'anno 2003.

Nell'anno 2004, in vigenza delle modifiche apportate dall'art.3 comma 2bis e ter della legge n. 38/03, che istituisce la Conferenza dei servizi, cui compete il parere in ordine alla ripartizione annuale del Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità, il MIPAF ha convocato, in data 3 giugno, detto organismo per la riconferma dei criteri di ripartizione del Fondo, già esplicitati l'anno precedente dalla Conferenza Stato/regioni.

Acquisito il parere favorevole sulla conferma di tali criteri, è stato emesso il citato DM 91024 del 2 luglio 2004 con cui vengono ripartite le risorse relative all'anno 2003, secondo i medesimi parametri concordati in sede di Conferenza Stato/regioni nell'anno 2002.

In base a tale schema si attribuisce una base minima ad ogni regione (pari a 100 milioni di vecchie lire = 51.645 euro circa), si applicano, poi, parametri tecnici relativi al numero di aziende esistenti sul territorio nazionale, UBA per ettaro, numero di aziende biologiche ed in conversione.

Si tralascia, per la ripartizione, un fattore fondamentale, e cioè l'esistenza di un programma regionale di promozione e sviluppo collegato dall'effettiva esigenza di supportare valide e concrete iniziative.

Peraltro, non viene rispettato il dettato normativo del co. 2ter, art.3, della legge n. 38/03, che come primo principio di attribuzione dei fondi richiama " le proposte di programmi regionali che i competenti organi delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano possono presentare al MIPAF entro il 30 ottobre di ogni anno".

In data 10/2/2005, su apposita richiesta, il MIPAF riferisce che i Programmi regionali sono ancora in fase di definizione e, successivamente, in data 5/4/2005, che nel mese di marzo c.a. si è tenuto un preliminare incontro con le regioni per la definizione di linee guida e obiettivi prioritari per la realizzazione dei citati programmi regionali. In tale contesto non appare, oggi, possibile

ipotizzare una eventuale attività di vigilanza dell'Amministrazione centrale sullo svolgimento di tali programmi per la parte finanziata con contributo statale.

Per quanto riguarda gli importi assegnati a ciascuna regione si riporta apposita tabella di ripartizione, così come ricavata dai succitati DM di attribuzione; si precisa, inoltre, che alla data del 23/7/2004, come da scheda contabile fornita dall'Ufficio centrale del bilancio, gli importi risultano interamente erogati.

Assegnazione fondi per Programmi Regionali  
DM 92725 del 29 dic.2003 - DM 91024 del 2 lug. 2004

REGIONE	Impegno 2003	Impegno 2004
Abruzzo	140.269,20	140.269,20
Basilicata	131.237,54	131.237,54
Calabria	338.868,95	338.868,95
Campania	259.491,64	259.491,64
Emilia Romagna	406.991,84	406.991,84
Friuli V.G.	104.946,84	104.946,84
Lazio	265.783,94	265.783,94
Liguria	83.648,19	83.648,19
Lombardia	594.856,37	594.856,37
Marche	150.745,49	150.745,49
Molise	94.102,72	94.102,72
Piemonte	367.994,48	367.994,48
Puglia	391.900,05	391.900,05
Sardegna	383.705,93	383.705,93
Sicilia	553.842,25	553.842,25
Toscana	204.425,25	204.425,25
Umbria	131.474,44	131.474,44
Valle d'aosta	61.159,95	61.159,95
Veneto	378.976,31	378.976,31
Bolzano	68.292,69	68.292,69
Trento	51.855,19	51.855,19
<b>TOT</b>	<b>5.164.569,26</b>	<b>5.164.569,26</b>

## Sintesi e considerazioni conclusive

Con il termine di agricoltura biologica si indicano diversi metodi colturali di produzione agricola che tendono ad escludere l'uso di prodotti chimici di sintesi (concimi, insetticidi, fungicidi, diserbanti ecc.).

Alla base di essi si pone il legame tra agricoltura e natura in vista del mantenimento degli equilibri naturali. Infatti, lo sfruttamento dei terreni secondo i principi dell'agricoltura biologica costituisce un modello di attività "sostenibile", apportando benefici alla collettività anche dal punto di vista ambientale. Un'agricoltura e un ambiente sostenibili sono, attualmente, uno degli obiettivi fondamentali della politica agricola comune europea (PAC).

All'inizio degli anni '90 la Comunità europea ha perciò ritenuto necessaria l'adozione di un quadro normativo rigoroso (regolamento CEE n. 2092/1991) che costituisse, nel contempo, il riconoscimento ufficiale dell'agricoltura biologica, con conseguenti possibilità di sostegno finanziario al suo sviluppo.

Tale normativa è stata completata in un primo tempo nel 1992 (reg. CEE n. 2081/1992) e successivamente nel 1995 (reg. CE 1935/1995), prevedendo la possibilità di istituire un logo specifico<sup>47</sup> dell'agricoltura biologica e introducendo una serie di disposizioni tecniche relative, in particolare, alla etichettatura e al regime di importazione.

Nel 1999 la normativa europea in materia di produzione biologica ha disciplinato anche il settore zootecnico, già pesantemente provato dalla emergenza originata dalla diffusione di infezione da BSE (regolamento n. 1804/99).

---

<sup>47</sup> Nel marzo 2000 il regolamento (CE) n. 331/2000 ha definito lo specifico logo europeo del biologico, il cui obiettivo è quello di aumentare la credibilità del prodotto biologico rispetto ai consumatori, chiarendo in modo esplicito che il prodotto in questione è stato sottoposto al regime di controllo e migliorandone l'identificazione sul mercato.

Con riguardo al sistema dei controlli per il settore biologico, la disciplina comunitaria ha avuto concreta attuazione nel nostro paese con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220, recante attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91.

Il decreto legislativo n. 220/95 individua, innanzitutto, nel Ministero delle politiche agricole e forestali l'autorità nazionale preposta alla vigilanza ed al coordinamento delle attività amministrative e tecnico-scientifiche inerenti all'applicazione della regolamentazione comunitaria del settore, all'importazione da paesi terzi e alla gestione dei provvedimenti sanzionatori agli organismi di controllo ed agli operatori; istituisce, presso il Ministero, il Comitato di valutazione degli organismi di controllo, avente il compito di esprimere pareri in merito ai provvedimenti di autorizzazione all'attività di questi ultimi, di pertinenza esclusiva dell'Autorità nazionale; regola i c.d. Organismi di controllo, nella fattispecie rappresentati da soggetti privati riconosciuti dall'Autorità nazionale, ai quali gli operatori di settore (aziende e produttori) sono assoggettati, secondo un piano tipo, nelle fasi di verifica e controllo stabilite dai disciplinari di produzione biologica comunitaria.

Alle regioni è attribuita l'attività di sorveglianza, sugli Organismi di controllo, coordinata dal Mipaf che, come si è detto, è Autorità nazionale designata alla concessione ed alla revoca delle autorizzazioni al rilascio di certificazioni in materia di agricoltura biologica.

In sintesi, il sistema dei controlli prevede la partecipazione di soggetti pubblici (Mipaf e regioni) e privati (Organismi di controllo), ognuno con compiti differenziati. Ovvero, mentre agli Organismi di controllo compete, attraverso i suoi organi ispettivi, il controllo vero e proprio sugli operatori del settore, alle regioni spetta di vigilare sull'operato di questi ultimi e di proporre al Ministero l'autorizzazione o la revoca dell'autorizzazione a rilasciare certificazioni sui prodotti biologici.

Poiché l'impianto normativo, come sopra delineato, ha determinato qualche incertezza in fase di concreta applicazione, a danno dell'effettività dei controlli stessi, si è reso necessario, con la recente legge delega n. 38/2003, prevedere disposizioni correttive della precedente disciplina.

La revisione del sistema dei controlli imposta dalla legge delega ha, però, portato, finora, all'emanazione di un solo provvedimento (DM del 27/08/04), che definisce, con contorni più precisi, l'attività di vigilanza e detta le linee di coordinamento tra i vari livelli di governo secondo il principio della sussidiarietà. Non risulta, invece, emanato il provvedimento che dovrà istituire un regime sanzionatorio, per il settore, assai più incisivo di quello in vigore, che ora si limita, in caso di riscontrate inadempienze, a cancellare dagli elenchi gli operatori o a revocare l'autorizzazione agli organismi certificatori, senza prevedere ulteriori sanzioni amministrative a carattere pecuniario.

La questione sanzionatoria è stata, invece, di recente affrontata in maniera sistematica per la protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari dal d.lgs. n. 297 del 19/11/2004.

La predetta legge n.38/03 ha anche emanato disposizioni per la riforma dell'intera disciplina della produzione con metodo biologico, fissando al riguardo termini che sono venuti a scadenza il 29 marzo 2005, senza che il relativo decreto legislativo attuativo sia stato emanato.

Al fine di promuovere, a livello nazionale, lo sviluppo di una produzione agricola di qualità ed ecocompatibile, con la legge n. 488/1999, art. 59, come modificato dall'art. 123 della legge n. 388/2000, è stato costituito un apposito fondo denominato Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità, finalizzato dalla norma di istituzione al finanziamento di programmi annuali, nazionali e regionali, concernenti vari aspetti incentivanti la diffusione e lo sviluppo della produzione agricola biologica, nonché al potenziamento dell'attività di ricerca.



Tale fondo alimentato, originariamente, con un prelievo da porsi a carico dei titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, relativo a talune sostanze di particolare pericolosità appositamente elencate, c.d contributo annuale per la sicurezza alimentare,<sup>48</sup> è stato in seguito<sup>49</sup> incrementato anche da uno stanziamento statale pari a lire 15 miliardi (€ 7.746.853) per ciascun anno del triennio 2001-2003.

Successivamente, anche a seguito di alcune riserve mosse a livello comunitario sulla destinazione dei fondi provenienti dal contributo per la sicurezza alimentare, con legge 7 marzo 2003, n. 38, art. 3, detti contributi sono stati fatti confluire in un specifico fondo per la ricerca, (Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità) destinato a finanziare esclusivamente progetti di ricerca nel settore.

Pertanto, a partire dal marzo 2003, sono operativi, i seguenti Fondi, iscritti al cap. 7742 (cap 7743 dal 2004) dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali:

Fondo per la ricerca, finanziato con i contributi per la sicurezza alimentare e Fondo per lo sviluppo, alimentato con il finanziamento statale previsto dalla legge finanziaria 2001, limitatamente al triennio 2001/2003.<sup>50</sup>

Poiché fino a tutto l'esercizio 2003 nessuna riassegnazione di fondi provenienti dal contributo per la sicurezza alimentare, che, peraltro, sono stati regolarmente acquisiti da parte del Ministero dell'economia e finanze, risulta essere stata effettuata sul competente capitolo 7743 del Mipaf, (le prime riassegnazioni risultano effettuate a partire dall'ottobre 2004), la massa spendibile, potenzialmente disponibile nel triennio 2001/2003, relativa agli interventi della gestione che qui rileva, è data soltanto dallo stanziamento di € 7.746.853,49 per ciascuno degli anni 2001-2003, per un totale di €

---

<sup>48</sup> L. 488/1999, art. 59.

<sup>49</sup> L. 388/2000, art.123.

<sup>50</sup> Con la finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, co. 87) sono stati destinati al Fondo per lo sviluppo, che sembrava esaurirsi dopo la legge 38/03, 5 milioni di euro.

23.240.560,47, che, in realtà, si è ridotta ad € 18.075.990 per effetto di decurtazioni disposte per l'emergenza BSE, euro 5.164.569 e per il taglio dei residui di stanziamento disposto ai sensi della Circolare n. 2 del 16/1/2002 della Ragioneria generale dello Stato, € 2.272.410,54.

A fronte di detta disponibilità da parte dell'Amministrazione non sono stati assunti impegni fino a mese di dicembre 2003, allorché sono state destinate le risorse a favore delle tre finalità più qualificate del fondo e precisamente:

- potenziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione (€ 4.338.237,95);
- informazione ai consumatori su alimenti (€ 1.136.173,50);
- sostegno allo sviluppo della produzione agricola biologica con incentivi agli agricoltori ed allevatori ad opera delle regioni (€ 5.164.568,99).

La restante somma pari ad € 5.164.605,61, al netto del contributo per la sicurezza alimentare, è stata anch'essa destinata alle regioni e province autonome, così come stabilito dalla Conferenza dei servizi.

I fondi provenienti dal contributo per la sicurezza alimentare, d'importo pari ad euro 4.306.090, riassegnati al capitolo 7743 del Mipaf nell'anno 2004, sono stati, invece, destinati ai progetti di ricerca, come previsto dalle vigenti disposizioni di legge.

Tutto ciò premesso una prima considerazione riguarda l'esiguità dell'intervento statale finanziato rispetto alla portata strategica dell'argomento.

E ciò accade proprio in un momento in cui l'agricoltura biologica, finita l'epoca dei finanziamenti comunitari e l'esplosione della domanda verificatasi nei primi anni 2000, deve pianificare equilibrate strategie per accrescere la sua competitività sia sul mercato interno che su quello estero.

Un dato di fatto, tutt'altro che confortante, è che le previsioni per le future annualità mostrano una flessione in termini di superfici coltivate, in quanto gli agricoltori biologici vista la scarsa entità dei sussidi, che non sono

superiori a quelli previsti per l'agricoltura integrata, si orientano verso quest'ultima che risulta meno rischiosa e, soprattutto, meno cara.

Altra considerazione attiene alla politica finora perpetrata, tesa a favorire l'agricoltura biologica dal lato dell'offerta, trascurando quello della domanda. Si è potuto constatare, infatti, come l'intervento statale si sia incentrato massimamente sulla ricerca e sugli aiuti alla produzione, riservando all'informazione una marginale rilevanza.

Con riguardo all'efficienza, la ridotta capacità d'impegno dimostrata dall'Amministrazione fino a tutto l'anno 2003, pari a 56,98%, che testimonia una difficoltà di attuazione dei programmi con conseguente propensione alla creazione di residui di stanziamento, è da attribuire a carenze organizzative interne che sono state superate nel corso dell'anno 2004 a seguito di una razionalizzazione delle competenze ed un potenziamento delle strutture. In tale anno sono state impegnate, per programmi regionali e di ricerca, tutte le restanti disponibilità, sia in conto competenza che in conto residui.

Per quanto concerne l'efficacia dell'azione amministrativa e dei risultati diretti ed indiretti della stessa, si evidenzia che le troppo generiche ed approssimative notizie fornite dall'Amministrazione sulla realizzazione degli interventi non consentano di formulare specifiche valutazioni.

Poco, infatti, è stato possibile conoscere sullo stato dell'arte delle iniziative finanziate se non che "trovansi tutte in fase di realizzazione; che alcune hanno presentato risultati tecnici di una prima fase di attività; che non sono stati presentati ancora stati di avanzamento ". Il tenore breve e tutt'altro che esauriente della risposta induce a ritenere che l'Amministrazione non ha svolto la prescritta attività di monitoraggio, sia in itinere che ex post, sulla realizzazione dei progetti, attraverso il Gruppo tecnico-scientifico, istituito anche a tale scopo, con DM n. 394/01 del 15/11/2001.

Analogamente è possibile argomentare relativamente allo svolgimento dei programmi regionali, in merito ai quali l'Amministrazione riferisce, in data

10 febbraio 2005, che "trovansi ancora in fase di definizione" . Da ciò si desume che i finanziamenti non sono stati concessi sulla base di programmi regionali di promozione e sviluppo, così come previsto dalla legge n. 38/03, ma prendendo a riferimento altri elementi, quali la popolazione, l'estensione territoriale etc., ancorché concordati con la Conferenza Stato/regioni.

Per quanto riguarda La revisione dei controlli, imposta dalla legge delega, si richiama l'attenzione sulla necessità di definire un più efficace sistema, introducendo quanto prima anche tipologie di sanzioni a carattere amministrativo pecuniario, sia nei confronti degli organismi di controllo, sia degli operatori controllati. Si segnala, inoltre, che a livello disciplinare non si è fatta ancora chiarezza sulle responsabilità degli organismi di controllo nel caso di non congruità riscontrate ex post sui prodotti certificati.

Per contro, si cita positivamente l'iniziativa intrapresa dal Mipaf di ottenere, con riguardo alla verifica di rispondenza alle regole europee EN 45011 degli Organismi di controllo, la collaborazione del SINCERT (Ente indipendente di accreditamento ufficiale a livello europeo).