Il biologico: un impegno a triplice attitudine tra contributi, requisiti ed effetti ad impatto variabile

written by Rivista di Agraria.org | 15 dicembre 2024
di Nicolò Passeri e Donato Ferrucci



I contributi al biologico: un sostegno necessario per l'agricoltura sostenibile

L'agricoltura biologica, avviata da oltre trent'anni, rappresenta un'alternativa concreta per gli agricoltori che desiderano adottare un metodo di coltivazione sostenibile e rispettoso dell'ambiente. Oltre ai valori di rispetto della biodiversità e della salute del suolo, gli agricoltori biologici possono contare su un supporto economico offerto attraverso sussidi pubblici. Contributi finalizzati a compensare i costi aggiuntivi associati alla produzione biologica, garantendo così una competitività analoga a quella dell'agricoltura tradizionale. Di recente la Corte dei conti europea ha mosso dei dubbi circa la loro efficacia, a causa di una strategia politico-tecnica che sembra carente per alcuni elementi.

Il sistema di sostegno si è sviluppato negli anni, colmando le spese legate alla certificazione biologica, agli adempimenti richiesti ed ai maggiori oneri agronomici e gestionali. Questi contributi non solo aiutano a coprire i costi della certificazione ed il mancato reddito, ma incentivano anche la diffusione del biologico, consentendo agli agricoltori di mantenere elevati standard qualitativi. L'aumento dell'interesse per i prodotti biologici, sia a livello nazionale che internazionale, ha stimolato la crescita del settore, contribuendo a espandere l'offerta di prodotti biologici sul mercato.

Siamo di fronte ad un sostegno finalizzato a diffondere una modalità tecnica ma che deve rispondere a esigenze plurime: ammortizzare i costi generati dal cambio di gestione (tecnica, documentale e relazionale), compensare i mancati redditi per potenziale riduzione della produttività, garantire una immissione nel mercato di prodotti

coerenti con le esigenze della domanda (elemento ritenuto critico dall'analisi della Corte dei conti europea).

Requisiti e normative: la sfida della certificazione biologica

L'adesione al sistema biologico non è priva di sfide. Gli agricoltori che scelgono questa strada devono rispettare rigide norme e requisiti che regolano ogni fase del processo produttivo, dalla coltivazione alla trasformazione. Questi requisiti sono alla base della certificazione biologica, che garantisce che i prodotti rispettino gli standard richiesti per essere riconosciuti come biologici (Reg. UE 18/848 e norme a carattere nazionale).

Negli ultimi anni, il sistema normativo è diventato sempre più complesso, con l'introduzione di nuove disposizioni che mirano a garantire la qualità e la trasparenza del processo di certificazione. Tuttavia, l'attenzione normativa ha portato anche a una crescente repressione delle irregolarità, non solo attraverso controlli più severi, ma anche con sanzioni pecuniarie (Decreto Legislativo 23 febbraio 2018, n. 20 prima, poi l'attuale Decreto Legislativo 6 ottobre 2023 n. 148 e per terminare con il Decreto ministeriale n. 323651 del 18 luglio 2024). Questo approccio ha generato una tensione tra il mantenimento degli standard e la gestione dei rischi associati a eventuali violazioni.

Gli effetti del biologico: sostenibilità e impatto economico

L'impegno nell'agricoltura biologica ha un impatto non solo sull'ambiente, ma anche sull'economia del settore agricolo. L'adozione del metodo da parte degli agricoltori si inserisce all'interno di una più ampia strategia di politiche ambientali, che vedono nella sostenibilità un valore chiave. Il biologico è diventato un simbolo di questo impegno, e la sua crescita è accompagnata da un interesse crescente verso prodotti che rispettano l'ambiente e la salute, anche legati ad altri standard a declinazione ambientale.

Dal punto di vista economico, il biologico rappresenta una sfida: pur suggerendo un prezzo di mercato più alto per i prodotti certificati (non sempre raggiunto), i costi di produzione e certificazione possono essere elevati. I contributi pubblici aiutano a compensare questi costi, ma il successo a lungo termine dell'agricoltura biologica dipende dalla capacità del sistema di garantire un equilibrio tra la sostenibilità economica e quella ambientale.

Impegni da sottoscrivere per ottenere il contributo pubblico

Gli agricoltori che richiedono contributi pubblici nell'ambito di programmi come l'agricoltura biologica devono sottoscrivere una serie di impegni che garantiscono il rispetto di specifiche condizioni ambientali e produttive. Questi impegni, formalizzati attraverso la sottoscrizione di contratti e regolamenti tecnici, prevedono l'adozione di pratiche sostenibili, come l'esclusione di sostanze chimiche di sintesi e il rispetto di criteri di qualità certificata. L'obbligo principale è quello di conformarsi alle normative comunitarie e nazionali vigenti, che includono anche il *mantenimento di documentazione accurata e la disponibilità ad accettare ispezioni periodiche da parte degli organismi di controllo*. Le domande di contributo legate all'agricoltura biologica richiedono il rispetto di specifiche condizioni stabilite dai bandi pubblici. Le superfici aziendali sono divise in diverse tipologie di intervento in base alle colture, ognuna delle quali riceve un contributo differenziato. Tra gli impegni aggiuntivi (che possiamo etichettare ***accessori***, rispetto a quelli definiti dalla norma, per convenzione ***essenziali***), previsti dall'adesione alle misure agroambientali, due possono incidere in maniera significativa:

- l'adesione per l'intera superficie aziendale (richiesta in diverse regioni);
- l'impegno pluriennale di adesione alla misura.

Il mancato rispetto degli impegni presi, sia *essenziali* che *accessori*, può comportare sanzioni, incluse riduzioni o esclusioni dal contributo, proporzionate alla gravità delle infrazioni riscontrate.

Nel Complemento per lo Sviluppo Rurale (CSR), la SRA29 si riferisce alla misura dedicata all'agricoltura biologica, che promuove l'adozione e il mantenimento di pratiche sostenibili e rispettose dell'ambiente. Questa misura fa parte del quadro del nuovo piano strategico della PAC (Politica Agricola Comune) per il periodo 2023-2027, che ha ridefinito gli impegni e gli incentivi con un focus sullo sviluppo sostenibile e la transizione ecologica delle aziende agricole.

La SRA29 è articolata in due interventi principali:

- **Intervento SRD02** – Pagamento per la conversione all'agricoltura biologica: Questo intervento sostiene gli agricoltori nel processo di conversione verso il biologico, ovvero la transizione da pratiche

convenzionali a quelle sostenibili certificate come biologiche. L'adesione prevede un periodo di conversione coerente con i requisiti della norma, durante i quali devono essere rispettate tutte le norme sulla produzione biologica, compresa la gestione dei fertilizzanti, dei fitosanitari e delle rotazioni colturali. Al termine del periodo l'azienda potrà naturalmente usufruire della possibilità di commercializzare il prodotto con l'indicazione del metodo di produzione.

- **Intervento SRD03** – Pagamento per il mantenimento dell'agricoltura biologica: questo intervento si rivolge agli agricoltori che sono già inseriti nel sistema, che hanno già usufruito di finanziamenti al punto precedente e che decidono di continuare ad applicare pratiche biologiche sulle proprie superfici. Il mantenimento richiede il rispetto costante delle norme sulla produzione biologica e il mantenimento delle certificazioni, garantendo che le aziende rimangano conformi ai requisiti ambientali e sostenibili.

Entrambi gli interventi sono basati sul rispetto del Regolamento UE n. 2018/848, che definisce le norme per la produzione e l'etichettatura dei prodotti biologici, e delle disposizioni nazionali e regionali stabilite per garantire la tracciabilità, la qualità e la sostenibilità dei prodotti agricoli.
Gli agricoltori che aderiscono alla SRA29 devono rispettare una serie di impegni volti a garantire la sostenibilità ambientale e la qualità del processo produttivo. I vantaggi per gli agricoltori che rispettano gli impegni previsti dalla SRA29 sono i contributi. Gli interventi SRD02 e SRD03 prevedono pagamenti differenziati per ettaro, basati sulle superfici agricole impegnate nelle pratiche biologiche e sulle tipologie di colture presenti nell'azienda. I contributi sono calcolati sulla base delle necessità legate alla conversione e al mantenimento, e sono differenziati per colture erbacee, ortofrutticole, foraggere e arboree secondo specifiche di ciascuna regione.
Tuttavia, è fondamentale per gli agricoltori rispettare tutti gli impegni assunti al momento dell'adesione alla SRA29, poiché eventuali non conformità riscontrate durante i controlli possono portare a riduzioni o esclusioni dai contributi, secondo il sistema sanzionatorio proporzionale previsto dal Regolamento UE n. 640/2014 e dalle norme regionali e nazionali attuative del CSR.

Le relazioni con gli enti delegati al controllo

Le aziende che aderiscono al sistema di controllo e certificazione dell'Agricoltura Biologica decidono **volontariamente** di sottoporsi ad un sistema di regole di derivazione *Comunitaria* a cui si aggiungono disposizioni *Nazionali* e, da non dimenticare, *obblighi di natura contrattuale* legati agli impegni verso l'Organismo di Certificazione (OdC). L'adesione all'Agricoltura Biologica si fonda quindi su tre diversi livelli di norme.
In funzione dell'Organismo di Controllo scelto in Notifica (documenti di accesso al sistema), viene stipulato e deve essere conservato un **contratto di certificazione con l'ente**. Questo documento, seppur considerato complementare e avulso dalle pratiche ordinarie dagli operatori, rappresenta di fatto il documento con cui si impegnano al rispetto delle regole interne all'OdC, ovvero il documento con cui accettano le condizioni, le fasi amministrative e tutti i potenziali provvedimenti.
Il dettaglio delle attività amministrative, dei controlli e dei meccanismi legati ai provvedimenti interni è però demandato ai Regolamenti Tecnici degli Organismi, la cui adesione e applicazione è sottoscritta all'atto del contratto.
Bisogna quindi fare tesoro del contratto sottoscritto e tenersi aggiornati in merito alle modifiche del Regolamento Tecnico che possono avvenire, in conseguenza della Normativa Nazionale e Comunitaria o per esigenze interne dell'Organismo.

L'erogazione dei finanziamenti ed i relativi controlli

Nel contesto dei finanziamenti previsti dal CSR, gli **Impegni, Criteri ed Obblighi (ICO)** costituiscono lo strumento principale per garantire la conformità degli agricoltori alle norme previste per la concessione dei contributi legati all'agricoltura biologica. I controlli sugli ICO vengono svolti attraverso ispezioni sul campo e verifiche amministrative associate alle prime, da parte degli organismi di controllo e dell'Organismo Pagatore, con l'obiettivo di individuare eventuali non conformità rispetto agli impegni sottoscritti. In caso di riscontro di una non conformità, vengono applicate sanzioni che possono comportare riduzioni o esclusioni del finanziamento concesso all'azienda agricola.
Il sistema di valutazione di queste non conformità, in termini di riduzione ed esclusione dai contributi, è disciplinato in base a quanto previsto dal **Regolamento UE n. 640/2014**, che stabilisce criteri di proporzionalità legati alla

gravità, portata e durata della violazione. Tuttavia, la specifica modulazione delle sanzioni è demandata alle norme regionali, che devono allinearsi alle indicazioni nazionali fornite tramite le istruzioni operative dell'Organismo Pagatore (Agea), le disposizioni contenute nel **Decreto Ministeriale n. 2490/2017** e nel successivo **Decreto Ministeriale n. 2588/2020**. Queste norme regolano i criteri per la determinazione delle sanzioni e delle riduzioni in funzione del tipo di non conformità riscontrata, tenendo conto dell'ambito d'intervento e della coltura interessata.

Le regioni adottano quindi delle griglie di controllo basate sulle linee guida nazionali, che stabiliscono in dettaglio come applicare le sanzioni e le riduzioni in caso di non conformità. La valutazione delle infrazioni è svolta in modo proporzionale: una sanzione può comportare una riduzione graduale del contributo se l'irregolarità riguarda solo una parte della superficie aziendale o una specifica coltura, mentre in caso di gravi infrazioni può essere prevista l'esclusione totale dal beneficio. Tale approccio garantisce che le decisioni siano adattate alla specificità del caso, rispettando il **principio giuridico di proporzionalità**, e tiene conto della natura e dell'entità della violazione rispetto agli impegni assunti.

L'impatto di una Non Conformità ed i suoi effetti
La valutazione dell'impatto di una non conformità rilevata in un'azienda agricola biologica richiede un'analisi complessiva e combinata di diversi elementi. Innanzitutto, occorre considerare il verbale di ispezione emesso dall'Organismo di Controllo (OdC), che descrive in dettaglio la non conformità riscontrata.
A questa analisi si deve poi aggiungere la verifica delle griglie degli Impegni, Criteri ed Obblighi (ICO), che specificano quali impegni l'azienda è tenuta a rispettare e quali sanzioni sono previste per le diverse tipologie di infrazioni, secondo le norme regionali e nazionali. Ovvero, prendere in considerazione le azioni che gli Organismi Pagatori (es. Agea) sono tenuti ad adottare, in conformità alle istruzioni operative e ai regolamenti applicabili in conseguenza dell'accaduto.
Infine, è opportuno tenere presente che le diverse categorie di Non conformità possono generare sanzioni amministrative pecuniarie verso gli operatori. **Solo attraverso la lettura combinata di questi tre livelli è possibile determinare con precisione gli effetti di una non conformità**.

Tali effetti possono suddividersi in tre ambiti principali:

1. *Ripercussioni sulla gestione aziendale*: La non conformità può obbligare l'azienda agricola a modificare le proprie pratiche di gestione, imponendo cambiamenti immediati nei processi di produzione e commercializzazione per assicurare la conformità alle norme biologiche.
2. *Sanzioni amministrative pecuniarie*: In alcuni casi, la non conformità può comportare sanzioni monetarie, da calcolare in base alla gravità e durata della violazione. Le multe possono variare a seconda delle norme regionali che disciplinano il regime sanzionatorio in materia di agricoltura biologica.
3. *Riduzione, esclusione dai finanziamenti o recupero degli importi percepiti*: A seconda del tipo di non conformità, l'impatto economico può tradursi in una riduzione parziale o, nei casi più gravi, nell'esclusione totale dai contributi finanziari con anche il possibile recupero delle somme già percepite. La severità della riduzione dipende dall'entità dell'infrazione, dalla sua estensione all'interno dell'azienda e dalla ripercussione sull'intero processo produttivo.

Principi di proporzionalità nel regime sanzionatorio

In questo quadro di sintesi si inserisce il più ampio principio giuridico di proporzionalità, riconosciuto sia a livello comunitario che nazionale. Il principio impone che le sanzioni amministrative, incluse quelle connesse all'erogazione di contributi pubblici, siano proporzionate alla gravità delle infrazioni commesse. Pertanto, è richiesto, che la risposta sanzionatoria sia commisurata alla gravità della violazione, tenendo conto di diversi fattori chiave, quali l'entità della non conformità, la durata dell'inadempimento e l'eventuale ripetizione della condotta.
La normativa di riferimento stabilisce che, in caso di infrazioni riscontrate in ambito agricolo (al netto di eventuali sanzioni), si debba applicare una **riduzione graduale** del contributo spettante. Questo principio si applica quando la violazione riguarda una parte specifica delle attività aziendali, senza influenzare l'intero processo produttivo. La

sanzione deve essere commisurata alla gravità della singola non conformità, piuttosto che comportare la totale esclusione dai benefici concessi.
Il principio di proporzionalità prevede dunque che le riduzioni dei contributi siano applicate solo alle superfici o attività direttamente interessate dalla non conformità, evitando sanzioni eccessive o sproporzionate rispetto alla violazione effettivamente accertata.
Un altro elemento chiave del principio di proporzionalità è la valutazione della **gravità della circostanza**. In caso di violazioni limitate a una piccola parte dell'azienda o delle colture, la sanzione deve essere circoscritta a quella specifica porzione, piuttosto che estendersi all'intera azienda o all'intera produzione. Tale approccio si basa sull'idea che la sanzione deve incidere solo sulle parti interessate dalla violazione, evitando ripercussioni sproporzionate su attività che rispettano i requisiti.
Ad esempio, in ambito agricolo, se una non conformità riguarda una superficie limitata, la riduzione del contributo deve essere proporzionale a quella superficie, senza coinvolgere la totalità delle agevolazioni spettanti per le altre colture o superfici non interessate dalla violazione.

Stato dell'arte e prospettive
In conclusione, l'agricoltura biologica rappresenta un settore in crescita che affronta numerose sfide, sia per i produttori che per il sistema di supporto pubblico che ne promuove lo sviluppo. Tra le principali sfide, vi è la necessità di adottare pratiche agricole sostenibili che rispettino gli impegni previsti dai regolamenti comunitari e nazionali, oltre alle specifiche norme regionali. **L'adozione di queste pratiche richiede uno sforzo significativo da parte degli agricoltori**, sia in termini di gestione operativa che di adempimenti normativi. Questo sforzo è supportato da contributi pubblici specifici, volti a favorire la conversione e il mantenimento della produzione biologica, riconoscendo il valore ambientale e socio-economico di queste pratiche.
Tuttavia, l'accesso e il mantenimento di tali contributi sono strettamente legati alla conformità con le norme vigenti, monitorate attraverso un sistema di controlli e verifiche. Una non conformità, rilevata durante le ispezioni dell'Organismo di Controllo (OdC) e verificata attraverso le griglie degli Impegni, Criteri ed Obblighi (ICO), può avere effetti profondi sull'azienda agricola.

In particolare, le conseguenze si manifestano su tre livelli:

- la gestione aziendale, attraverso l'obbligo di adozione di misure correttive per mantenere gli standard di produzione biologica;
- le eventuali sanzioni pecuniarie che possono derivare dalle infrazioni riscontrate;
- la possibile riduzione o esclusione dai contributi finanziari, determinata in base alla gravità e alla portata della non conformità.

Questi effetti possono influire profondamente sulla sostenibilità economica dell'azienda e sulla sua capacità di continuare a operare secondo i principi biologici.
Per queste ragioni, **è fondamentale che gli agricoltori conoscano a fondo le norme che regolano il settore biologico**, oltre a comprendere gli impegni legati alla ricezione dei finanziamenti pubblici. **Solo una corretta interpretazione e applicazione di tali norme permette di garantire la conformità e di prevenire potenziali sanzioni**. Inoltre, vista la complessità del quadro normativo e la specificità delle procedure di controllo, è **essenziale affidarsi a competenze tecniche specializzate**, anche in questo caso, secondo un criterio di proporzionalità. Ovvero, maggiore è l'entità del dell'impatto economico sulla gestione, maggiore deve essere l'attenzione posta nel rispetto dei requisiti, mediante un elevato grado di consapevolezza imprenditoriale e competenza tecnica di supporto.
Le interpretazioni adottate dagli uffici preposti ai controlli delle misure di sostegno per l'agricoltura biologica possono talvolta generare confusione, soprattutto quando riguardano la valutazione delle non conformità e le conseguenti riduzioni dei contributi.
In alcuni casi, infatti, le interpretazioni delle norme da parte degli organismi di controllo e degli enti pagatori possono risultare divergenti o non coerenti con le linee guida regionali e nazionali, creando incertezza negli agricoltori circa gli adempimenti richiesti e l'effettivo impatto economico di eventuali infrazioni. **Questo può portare a sanzioni sproporzionate o a una riduzione dei contributi non sempre commisurata alla**

gravità dell’irregolarità, mettendo a rischio la sostenibilità finanziaria delle aziende coinvolte.
La consulenza di esperti in ambito agronomico e giuridico è infatti fondamentale sia per gestire efficacemente eventuali controversie, sia per assicurare il rispetto degli impegni e il mantenimento dei contributi.
L’agricoltura biologica, pur presentando sfide significative in termini di regolamentazione e adempimenti, offre opportunità importanti per un’agricoltura più sostenibile e remunerativa. Il supporto pubblico tramite i contributi, unito a un rigoroso sistema di controllo e all’adozione di buone pratiche agronomiche, può facilitare la crescita del settore e garantire prodotti di alta qualità, tutelando l’ambiente e rispondendo alle crescenti esigenze del mercato.
Tuttavia, il bilanciamento tra il rispetto delle norme, la sostenibilità economica e le sfide operative richiede una gestione oculata e competenze specifiche, a cui gli agricoltori devono necessariamente affidarsi per prosperare in questo contesto complesso e in evoluzione.

Donato Ferrucci (Torino 1964), Docente sistemi qualità e certificazione dei prodotti alimentari ITS Agroalimentare Roma/Viterbo. Agronomo, pubblicista, e Master in Diritto Alimentare. Responsabile Bioagricert srl per l’area Lazio/Abruzzo/Umbria/Marche. Per info: Google “Donato Ferrucci Agronomo”.

Nicolò Passeri, Dottore Agronomo, libero professionista. Consulente per imprese agricole ed agroalimentari in ambito tecnico legale. Svolge analisi economico-estimative e di marketing dei processi produttivi. Supporta le imprese nella valorizzazione in filiera delle produzioni e nello sviluppo e dei sistemi di certificazione volontari e regolamentati. Docente presso ITS Academy Agroalimentare.