



La politica regionale per l'introduzione dei prodotti biologici nelle mense pubbliche: l'attuazione e i primi risultati

(L.R. n. 18/2002)

Questa nota descrive i primi tre anni di vita della Legge Regionale 27 maggio 2002, n.18, dal titolo "Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella regione Toscana". Le informazioni contenute in questo documento sono perlopiù tratte dalla relazione sull'attuazione della legge, inviata dalla Giunta al Consiglio regionale nell'ottobre 2004. Questa è infatti una tra le prime leggi toscane nelle quali è stata inserita una **clausola valutativa**, ovvero una norma con la quale il Consiglio regionale chiede alla Giunta di essere periodicamente informato su particolari aspetti dell'attuazione della legge e sui risultati che essa ha prodotto.

La politica regionale in breve...

- ✓ Lo scopo della L.R. n.18/2002 è di promuovere il consumo di alimenti **biologici, tipici e tradizionali** nelle mense scolastiche ed universitarie, nonché nelle refezioni ospedaliere.
- ✓ Per conseguire tale scopo la legge finanzia specifici **progetti dedicati all'introduzione, o al maggior utilizzo, di tali alimenti** nelle mense pubbliche. Inoltre incentiva l'adozione di **programmi di educazione alimentare** rivolti ad operatori ed utenti delle mense
- ✓ Nel **triennio 2002-2004** per realizzare tali attività sono stati complessivamente stanziati circa **due milioni e mezzo** di euro.
- ✓ In seguito all'approvazione del primo **Piano Annuale di Finanziamento (PAF)** sono stati ammessi a finanziamento **31 progetti** per l'introduzione di alimenti biologici, per un valore complessivo di circa **1.152.000 euro**. Inoltre sono stati ammessi a finanziamento **17 programmi di educazione alimentare**, per un impegno pari a circa **78.000 euro**.
- ✓ L'avvio della politica si è caratterizzato per un **certo ritardo** nella realizzazione delle attività previste. Sono trascorsi **circa due anni e quattro mesi** prima di giungere all'assegnazione dei primi contributi agli enti richiedenti.
- ✓ A fronte di una **consistente quota di risorse non assegnate agli enti** (il 30% dello stanziato), si conta un elevato numero di progetti **non ammessi a finanziamento** (circa il 50% dei richiedenti). In molti casi, inoltre, i contributi si sono caratterizzati per la loro **modesta entità**; sono pochi i progetti caratterizzati da "alta contribuzione regionale".
- ✓ E' auspicabile **rivedere la procedura di selezione** delle domande al fine di renderla meno onerosa per gli enti richiedenti. I tempi imposti per la presentazione dei progetti sembrano troppo ridotti (30 giorni dall'uscita del bando). Inoltre, si potrebbe prevedere una **soglia minima di finanziamento** per gli enti ammessi in graduatoria.
- ✓ Con il secondo PAF (dicembre 2004), attualmente in corso d'attuazione, si è intervenuti su alcune delle criticità precedentemente evidenziate, in particolare **aumentando la misura massima di contributo ammissibile** (fino a 150.000 euro).
- ✓ Si propongono alcuni temi per eventuali approfondimenti, in vista del rifinanziamento della legge che dovrebbe avvenire **entro la fine del 2005**.

La “ratio” della politica regionale

Alla base della legge n.18/02 vi è la convinzione che la produzione ed il consumo di alimenti biologici, tipici e tradizionali siano da incrementare, in quanto contribuiscono ad uno sviluppo più equilibrato dell'ambiente ed incidono positivamente sulla salute dei consumatori. A fronte di tale consapevolezza si ravvisa però un'adeguata conoscenza, da parte degli stessi consumatori, dei vantaggi legati all'agricoltura biologica, tipica e tradizionale e, quindi, una limitata domanda dei prodotti da queste derivati.

Parte di questo problema, di ordine più generale, è lo **scarso utilizzo di prodotti biologici, tradizionali e tipici nelle mense pubbliche**. La Regione Toscana decide dunque di intervenire su questo lato del problema, promuovendo l'impiego di questi prodotti alimentari in quelle mense pubbliche che ne fanno un uso ridotto, o addirittura nullo, attraverso una politica di **incentivazione finanziaria**.

Alcune associazioni di consumatori ed organizzazioni ambientaliste hanno espresso giudizi positivi su questa legge, immediatamente dopo la sua approvazione.

“La Toscana con la legge sulle mense biologiche si posiziona all'avanguardia lanciando un segnale importantissimo: si deve e si può puntare sulla garanzia e sulla qualità alimentare, tanto più quando gli utenti sono i bambini” dichiara Ermete Realacci, presidente di Legambiente.

“Gli allarmi alimentari che si susseguono senza soluzione di continuità dimostrano - prosegue Realacci - la necessità e l'urgenza di scegliere metodi agricoli più tradizionali e sostenibili. La scelta della Toscana va esattamente in questa direzione”. Da Bio@agricultura Notizie - 31 maggio 2002

Gli incentivi finanziari previsti dalla legge prendono la forma di **contributi a fondo perduto** e sono destinati ad enti pubblici che erogano servizi di refezione. I contributi finanziano due particolari linee d'intervento:

- 1) **Incremento nell'utilizzo di prodotti biologici** (e derivati da agricoltura integrata), **tipici e tradizionali** (lett.a);
- 2) **Realizzazione di programmi di educazione alimentare**, in particolare dedicati alla valorizzazione del modello di alimentazione mediterraneo e destinati ad operatori ed utenti delle mense pubbliche (lett. b).

La legge si propone dunque di influenzare direttamente le scelte di approvvigionamento e di confezionamento dei pasti operate dalle mense pubbliche e, in modo più indiretto, i comportamenti di consumo dei loro utenti al fine di incrementare la domanda di alimenti biologici, tipici e tradizionali sul territorio regionale.

L'assegnazione dei contributi

Il processo di assegnazione dei contributi è parzialmente diverso per le due linee d'intervento. Alla **prima linea d'intervento** (incremento nell'utilizzo di prodotti biologici, tipici e tradizionali) sono ammessi i **Comuni, le Aziende sanitarie e le Aziende per il diritto allo studio universitario**. Il contributo si configura come una *“compartecipazione all'importo aggiuntivo medio, calcolato con riferimento alla spesa sostenuta nell'anno precedente”* e determinato dalla scelta di incrementare l'impiego dei prodotti biologici. Per il primo anno di applicazione la legge indica che la misura massima di contributo ammissibile sia pari al **70%** (rispetto all'intero importo aggiuntivo) e che decresca gradualmente nelle annualità successive. Inoltre, sempre per il primo anno di applicazione, possono accedere ai contributi solo quelle mense che utilizzano prodotti biologici per almeno il **50%** del totale dei prodotti utilizzati per il confezionamento dei pasti e prodotti da agricoltura integrata e tipici per almeno il **10%** complessivo. In totale, si tratta di una quota di **“prodotti virtuosi” pari ad almeno il 60%**.

Alla **seconda linea d'intervento** (programmi di educazione alimentare degli utenti e di formazione per il personale scolastico e per gli operatori) sono ammessi soltanto i **Comuni**. Per il primo anno di applicazione della legge il contributo può raggiungere una quota massima **pari al 50%** del costo totale del progetto.

L'accesso ad entrambi i contributi è subordinato all'istituzione, da parte dei soggetti beneficiari, di **Commissioni Mensa** nelle quali sia prevista la partecipazione degli utenti. Tali Commissioni hanno compiti di verifica sulla qualità e la provenienza dei prodotti; sulle modalità di preparazione e somministrazione dei prodotti e dei cibi;

e in generale sulla corrispondenza dei servizi e dei prodotti offerti alle disposizioni del capitolato relativo al servizio mensa o refezione.

L'iter d'attuazione della politica

L'iter amministrativo delineato dalla legge prevede **nove passaggi attuativi** successivi alla sua entrata in vigore. Alcuni tra questi sono passaggi *una tantum* (ed esempio, l'emanazione del regolamento da parte della Giunta); altri si ripetono ciclicamente, di anno in anno, e consentono l'assegnazione e l'erogazione dei contributi ai destinatari. I passaggi principali, ricostruiti grazie ad un esame della normativa in materia, sono i seguenti:

1) *Emanazione del regolamento attuativo da parte della Giunta entro 60 giorni* dall'entrata in vigore della legge. Il regolamento in particolare definisce i termini per la presentazione delle domande, la documentazione necessaria per l'istruttoria, le modalità di selezione e rendicontazione degli interventi.

2) *Individuazione della struttura incaricata della gestione* delle procedure relative all'applicazione della legge, **entro 60 giorni** dall'entrata in vigore della legge.

3) *Proposta da parte della Giunta entro il 15 febbraio di ogni anno* del Piano Annuale di

Finanziamento (PAF) che stabilisce l'ammontare delle somme destinate alla realizzazione degli interventi. Il primo PAF deve essere presentato in Consiglio **entro 60 giorni** dall'approvazione del Regolamento.

4) *Approvazione da parte del Consiglio del PAF e pubblicazione* sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana.

5) *Preparazione e pubblicazione dei bandi annuali* per l'assegnazione dei finanziamenti; in questo caso non è prevista una scadenza specifica, ma si assume che la pubblicazione dei bandi avvenga contemporaneamente alla pubblicazione del PAF.

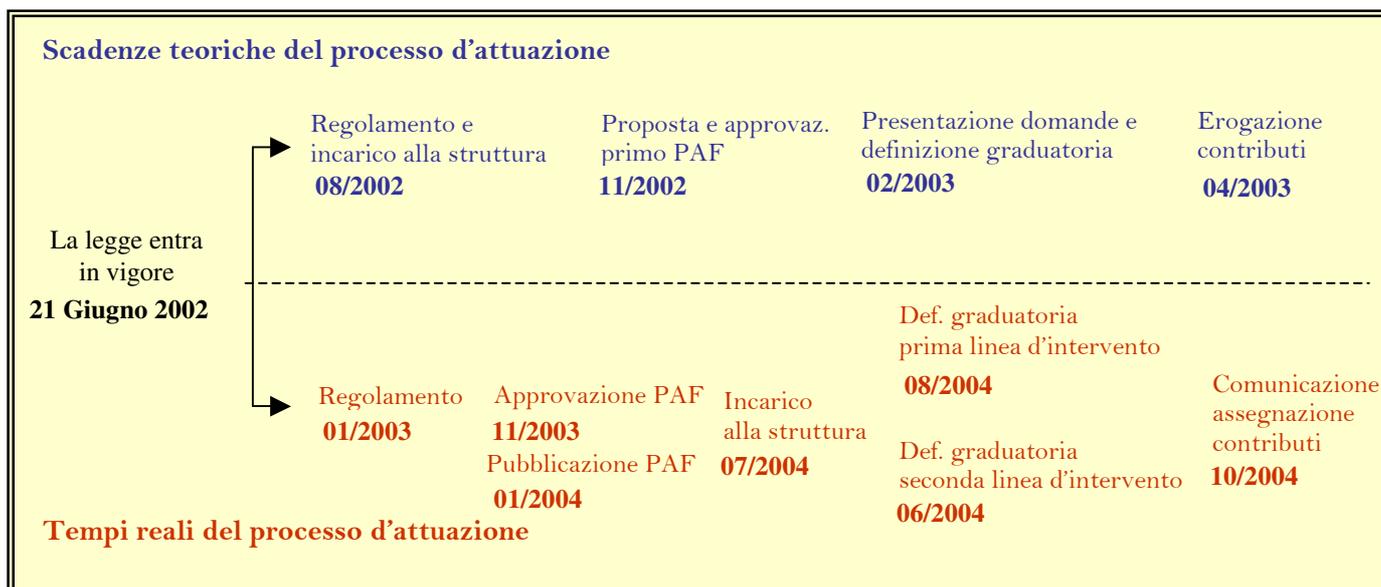
6) *Presentazione delle domande* presso la struttura incaricata, da parte degli enti pubblici interessati; **entro 30 giorni** dalla pubblicazione del PAF.

7) *Selezione delle domande* da parte della struttura incaricata, definizione della graduatoria e determinazione degli enti ammessi a contributo; **entro 60 giorni** dal termine previsto per la presentazione delle domande.

8) *Erogazione dei contributi* da parte della struttura incaricata **entro 60 giorni** dalla determinazione della graduatoria.

9) *Rendicontazione* da parte degli enti ammessi a contributo, **entro 30 mesi** dall'assegnazione del contributo (prima linea d'intervento) ed **entro 12 mesi** (seconda linea d'intervento).

Figura 1: I principali passaggi della politica



I ritardi nell'avvio della politica

Come viene mostrato nella figura 1, vi sono state alcune difficoltà nell'avvio della politica che hanno comportato un notevole ritardo nell'attuazione degli interventi. Secondo una ricostruzione delle scadenze teoriche imposte per legge (o deliberate con atti amministrativi successivi), la Regione avrebbe dovuto erogare i primi contributi **entro il mese di aprile 2003** (circa 10 mesi dopo l'entrata in vigore della legge).

In realtà, la prima comunicazione di assegnazione dei contributi agli enti destinatari è avvenuta **nell'ottobre del 2004** (circa due anni e quattro mesi dopo l'entrata in vigore della legge). Quando la relazione sull'attuazione della legge è giunta in Consiglio (fine ottobre 2004), gli enti non avevano ancora presentato la richiesta d'erogazione del contributo e quindi nessun contributo era stato erogato a favore delle mense.

I ritardi più evidenti sono stati registrati nella definizione del Regolamento d'attuazione¹ (cinque mesi dopo la scadenza prevista), nell'individuazione e nell'assegnazione dell'incarico ad una specifica struttura regionale (circa due anni dopo la scadenza è stato designato come responsabile il Settore *Qualità dei prodotti e Agricoltura Sostenibile*) e nella determinazione delle graduatorie degli enti ammessi a contributo (circa 16 mesi dopo la scadenza).

La relazione presentata dalla Giunta sottolinea come l'unica scadenza rispettata sia stata quella imposta dal PAF agli enti richiedenti il contributo di presentare domanda di finanziamento entro 30 giorni dalla pubblicazione dei bandi.

Alcune criticità legate alla tempistica delle procedure

Al di là dei ritardi è opportuno mettere in evidenza alcune criticità legate alla definizione della tempistica delle procedure.

In primo luogo, occorre domandarsi se la scadenza di trenta giorni, imposta agli enti gestori di mense pubbliche, per la presentazione della richiesta di

finanziamento non sia troppo ravvicinata alla data di pubblicazione dei bandi per consentire una reale progettazione di interventi complessi e dal carattere fortemente innovativo.

Se si intende incentivare la progettazione di interventi innovativi occorre dare tempo agli enti di attrezzarsi a questo scopo. Il rischio altrimenti è di indurre la presentazione di progetti "frettolosi", e quindi insoddisfacenti dal punto di vista qualitativo; oppure di progetti che gli enti avevano già predisposto per loro conto e che, con ogni probabilità, avrebbero realizzato anche in assenza di incentivo regionale.

Una seconda criticità riguarda **la scadenza per l'erogazione dei contributi**. In un decreto² del dicembre 2003 tale scadenza è legata alla determinazione della graduatoria degli enti ammessi a contributo. *"Entro i 60 giorni successivi alla determinazione della graduatoria, la FidiToscana (l'ente incaricato della gestione dei finanziamenti) provvede all'erogazione dei contributi"*. Nel PAF³ il saldo del contributo è previsto a consuntivo, dopo la presentazione dei documenti di rendicontazione da parte dei beneficiari entro il termine di 30 mesi (due anni e mezzo) dall'assegnazione del contributo. Nella relazione sullo stato d'attuazione della legge si dichiara che *"le richieste di erogazione devono pervenire entro trenta mesi dall'assegnazione del contributo"*.

Ciò che non è chiaro è se gli enti ammessi a finanziamento hanno diritto a ricevere l'erogazione del contributo (*in toto* o *in parte*) entro 60 giorni dalla definizione della graduatoria, oppure se devono attendere di aver realizzato l'intervento, e quindi il momento della rendicontazione finale, prima di presentare la richiesta di erogazione. Inoltre, la scadenza dei trenta mesi per la rendicontazione appare molto avanzata nel tempo rispetto alla realizzazione di interventi che, almeno in teoria, hanno una cadenza annuale. Ciò significa che le pratiche di finanziamento rischiano di restare aperte per molti mesi dopo l'assegnazione del contributo, con tutte le difficoltà di natura gestionale ed operativa che questo può comportare.

¹ DPGR 7 gennaio 2003, n2/R.

² Decreto Dirigenziale 18/12/2003, n. 8333.

³ Deliberazione Consiglio Regionale 5/11/2003, n.197.

La determinazione dei contributi

La determinazione dell'entità dei contributi connessi alla **prima linea d'intervento** è una procedura piuttosto complessa. Sulla base delle dichiarazioni degli enti riguardo le quantità e i tipi di prodotti impiegati per il confezionamento dei pasti, viene stabilito il costo aggiuntivo sostenuto dalla mensa come differenza tra la spesa relativa all'anno per cui si domanda il contributo e la spesa relativa all'anno precedente.

Come già messo in evidenza, la compartecipazione regionale a tale differenziale di spesa è stabilita per legge ed è pari nel suo primo anno di applicazione al **70%**. Negli anni successivi è però prevista una diminuzione graduale di tale quota (nel secondo PAF⁴ approvato alla fine del 2004 tale quota è diventata pari al 65%). Inoltre, nel primo PAF si stabilisce che nessuna mensa possa ricevere un importo maggiore a **100.000 euro**. Ciò significa che un ente con un differenziale di spesa pari a 200.000 euro avrebbe diritto, secondo la regola del 70%, a 140.000 euro di contributo, ma, considerata l'esistenza di un tetto massimo di finanziamento espresso in termini assoluti, non può ricevere più di 100.000 euro.

Aiutare di più chi lo fa per la prima volta o chi arriva per primo?

La regola del 70% decrescente risponde alla logica di sostenere con contributi più elevati le mense nelle fasi iniziali del loro intervento. L'incentivo regionale dovrebbe essere più elevato all'avvio dei progetti per abbassare i costi di *start up*; successivamente, superata una prima fase critica, esso può ridursi fino ad annullarsi. Un punto di debolezza nel disegno della politica riguarda però l'aver legato la riduzione della percentuale di compartecipazione al ciclo di vita della legge, invece che legarlo al ciclo di vita del singolo intervento finanziato. Si finisce in questo modo per aiutare di più chi arriva per primo (e che quindi ottiene, o ha ottenuto, il finanziamento nei primi anni di applicazione della legge) piuttosto che aiutare di più chi lo fa "per la prima volta" (e che probabilmente ha bisogno di incentivi più elevati per superare costi e vincoli decisionali iniziali).

I contributi non vengono concessi a tutti i richiedenti. La struttura incaricata della gestione della politica prima verifica i requisiti di ammissibilità (in particolare sul raggiungimento

della quota del 50% di biologico). Successivamente stila una graduatoria dei progetti ammissibili sulla base di una sofisticata procedura di punteggio, che tiene principalmente conto del tipo di prodotti impiegati e della popolazione scolastica servita dall'ente.

Sulla **seconda linea d'intervento** il contributo non può superare il **50%** della spesa prevista e comunque non può essere superiore ai **10.000 euro**. Anche in questo caso dopo la verifica dell'ammissibilità, viene stilata una graduatoria.

La selezione delle domande

Con riferimento alle annualità 2002-2003 sono state presentate sulla prima linea d'intervento **47 domande**, di cui 45 provenienti da Comuni e due provenienti da un'ASL e da un'Azienda Ospedaliera Regionale (Meyer). Solo 32 domande sono entrate in graduatoria.

Per quanto riguarda le restanti 15:

- 10 domande non sono state ammesse perché non possedevano i requisiti (9 per uso di prodotti biologici inferiore al 50%; 1 non aveva introdotto i prodotti biologici nell'anno del PAF);
- 2 domande per non aver presentato la documentazione richiesta;
- 3 domande per rinunce espresse dai richiedenti.

Tra le 32 domande entrate in graduatoria, ne sono state finanziate **31** (una domanda, pur essendo ammessa in graduatoria, non aveva diritto a contributo in quanto non vi era differenza di spesa rispetto all'anno precedente): 30 provenienti da Comuni (di cui due presentati dal Comune di Firenze) e una presentata dal Meyer. Al termine del processo di selezione circa il **32%** dei richiedenti non ha quindi ottenuto il contributo richiesto. In particolare, secondo quanto scritto nella relazione sull'attuazione della legge, il requisito del raggiungimento del 50% nell'uso di ingredienti biologici sulla totalità dei prodotti utilizzati nel servizio mensa "*ha determinato una oggettiva difficoltà di accesso al contributo per circa il 20% delle domande presentate*".

Sulla **seconda linea d'intervento** sono state presentate **51 domande** di cui solo 17 sono state ammesse a contributo. Le ragioni dell'esclusione

⁴ Deliberazione Consiglio Regionale 15/12/2004, n.166.

dal contributo per circa il **67%** delle domande non sono specificate all'interno della relazione.

Le risorse stanziare

Per la realizzazione della politica nel triennio 2002-2004 è stanziata una somma pari a **2.580.000 euro**:

- 1.000.000 per l'esercizio 2002;
- 880.000 per l'esercizio 2003;
- 700.000 per l'esercizio 2004.

Il primo PAF stabilisce la ripartizione delle disponibilità finanziarie per il 2002 e il 2003 (in totale 1.880.000 euro) nel seguente modo:

- prima linea d'intervento (lett.a): 1.489.000 euro;
- seconda linea d'intervento (lett.b): 290.160 euro;
- attività di consulenza (art.5): 80.840 euro;
- controlli (art.6 – DPGR 07/01/03): 20.000 euro⁵.

Le risorse direttamente utilizzabili per contributi alle mense sono quindi pari a **1.779.160 euro**. Al termine della selezione delle domande sono stati allocati **1.152.746 euro** (il 77% dello stanziato) sulla prima linea d'intervento e **78.234,29 euro** (il 27% dello stanziato) sulla seconda. Non è stato perciò allocato un totale di circa **548.000 euro** (ovvero circa il 30% di quanto stanziato).

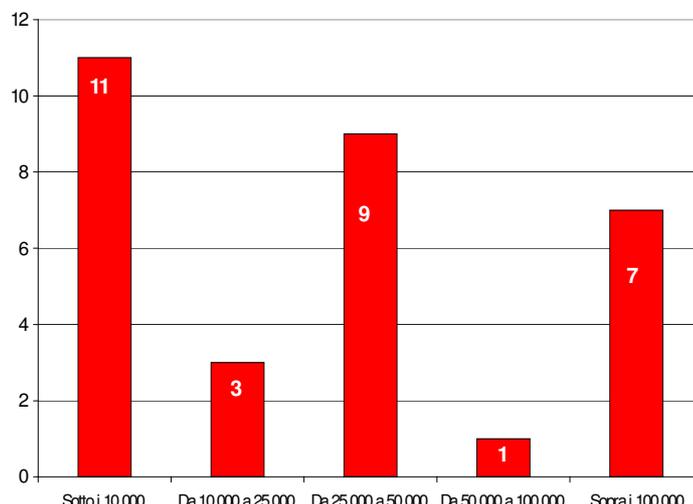
L'entità degli incentivi

Da un'analisi delle domande ammesse nella graduatoria per la prima linea d'intervento risulta che gli enti, nel loro complesso, hanno sostenuto un differenziale di spesa, imputabile all'utilizzo di prodotti biologici, tipici o tradizionali, pari a circa **3.290.000 euro**. Ciò ha dato loro il diritto "teorico" (cioè secondo la regola del 70%) di ottenere un ammontare complessivo di contributi pari a circa **2.303.000 euro**. Su tale ammontare hanno però un peso ingente i contributi a cui avrebbe avuto diritto da solo il Comune di Firenze (pari a circa **1.200.000 euro** distribuiti su due progetti).

Date quindi le risorse disponibili nel biennio 2002-2003 su questa linea d'intervento (**1.489.000 euro**), se non vi fosse stata la soglia massima di finanziamento di 100.000 euro per ente solo i primi otto

progetti in graduatoria (tra cui i due di Firenze) avrebbero ottenuto i contributi regionali; gli altri 23 sarebbero stati esclusi. La regola dei 100.000 euro ha invece permesso di finanziare tutte le domande entrate in graduatoria.

Figura 2: La distribuzione dei progetti secondo l'entità del contributo "teorico"



Fonte: Elaborazioni da dati forniti dalla Giunta.

Come mostra la figura 2, in ben sette casi questo limite ha comportato un contributo minore al 70% teorico stabilito in legge. Il caso più eclatante è appunto quello del Comune di Firenze che, in deroga alla regola fissata dal PAF del tetto massimo di 100.000 euro, ha ottenuto il diritto a ricevere **200.000 euro** per i due progetti presentati (pari al 12% del differenziale di spesa sostenuta).

Il contributo medio erogato è di circa **37.000 euro**, ma vi è più di un terzo degli interventi (11) che ha ricevuto un finanziamento che si colloca sotto i 10.000 euro: in media circa **3.100 euro** per ente. Alcuni Comuni come Tavarnelle Val di Pesa (551 euro), Terranuova Bracciolini (930 euro), Uzzano (1642 euro) hanno ricevuto contributi di entità particolarmente modesta, che non sembrano nemmeno compensare i costi sostenuti per presentare le richieste di finanziamento e successivamente per fornire la rendicontazione necessaria ad ottenere il saldo del contributo.

Anche allargando l'analisi all'intera distribuzione, resta l'impressione che la politica si sia caratterizzata per aver elargito incentivi piuttosto

⁵ Il secondo PAF (2004) ha assegnato 1.143.000 euro alla prima linea d'intervento, 105.000 euro alla seconda e circa 80.000 per le attività di consulenza e controllo.

modesti. In effetti, **circa il 74%** dei progetti (23) ha ricevuto una cifra inferiore ai 50.000 euro: in media hanno ottenuto **circa 17.000 euro**. Se si considera soltanto il 50% dei progetti con contributi di minore entità⁶, si scopre che essi hanno ricevuto in media un finanziamento pari a poco più di **6.700 euro**. Alla luce anche del fatto che su questa linea d'intervento vi è stato un avanzo di risorse pari a circa **336.000 euro** (e che quindi non vi è stato alcun problema di razionamento delle risorse), occorre domandarsi se i criteri fissati per la determinazione dei contributi non si siano rivelati **troppo stringenti** e non abbiano dato luogo a contributi esigui rispetto ai reali bisogni degli enti richiedenti.

I criteri utilizzati hanno introdotto anche notevoli differenze in termini entità di contributo tra Comuni con caratteristiche simili. **Enti ad “alta contribuzione”** sono ad esempio Campiglia Marittima con un finanziamento di circa 100 euro per ogni singolo utente (992 alunni), o Montiglioso con un finanziamento medio di circa 61 euro (910 alunni). Vi sono poi **enti a “bassa contribuzione”** come Tavarnelle V.P. (1109 alunni) o Terranova Bracciolini (699 alunni) che hanno ricevuto un finanziamento medio inferiore ad 1 euro per utente.

Il secondo PAF ha scelto di elevare il tetto massimo di contributo concedibile da 100.000 a 150.000 euro. Questa scelta sembra risolvere il problema per i progetti che avrebbero diritto ad accedere a finanziamenti cospicui (sopra i 100.000 euro). Resta però il problema per i progetti di entità minore. Sembra perciò opportuno prevedere anche la fissazione di una **soglia minima di finanziamento** che, da un lato, ripaghi i Comuni almeno delle spese sostenute per accedere al contributo; e dall'altro abbia una maggiore forza incentivante verso quei Comuni che non hanno ancora progetti sull'introduzione del biologico.

Un problema simile si pone per la seconda linea d'intervento, relativa ai programmi di formazione e di educazione alimentare. In questo caso, come si è visto, il processo di selezione è stato ancora più duro: solo il 33% delle domande ha ottenuto il

contributo. Il contributo medio è stato di circa **4.600 euro**, ma il 50% dei progetti ha ricevuto una quota inferiore ai **3.200 euro**. Solo 5 progetti hanno ricevuto il massimo finanziabile (10.000 euro) e vi sono stati progetti che hanno ricevuto poche centinaia di euro come Barberino Val d'Elsa (100 euro) o Pistoia (600 euro).

La “copertura” della politica

Il modo più semplice per stimare in che misura la politica di incentivazione ha “coperto” il territorio toscano, ovvero ha soddisfatto il “bisogno di biologico” della collettività regionale è calcolare il rapporto tra il numero dei Comuni che hanno ricevuto il contributo e il totale dei Comuni presenti in Toscana.

Figura 3: La diffusione degli incentivi tra i Comuni

N. abitanti	Comuni finanziati	Comuni toscani	%
<i>Fino a 5.000</i>	2	139	1,4%
<i>5.001 - 15.000</i>	14	96	14,6%
<i>15.001 - 50.000</i>	7	39	17,9%
<i>Oltre 50.001</i>	6	13	46,2%
Totale	29	287	10,1%

Fonte: Elaborazioni da dati forniti dalla Giunta.

Si tratta di una stima molto approssimativa del grado di copertura della politica, in quanto ogni Comune presenta caratteristiche assai diverse sia in termini di numerosità nella popolazione, che in termini di entità di contributo ricevuto.

Come si evince dalla figura 3, relativa alla prima linea d'intervento, **circa il 10%** dei Comuni toscani ha ricevuto il contributo. I Comuni più piccoli (sotto i 5.000 abitanti) sono però i meno rappresentati tra i beneficiari (solo per l'1,4%). Per quanto riguarda la seconda linea d'intervento i contributi sono stati distribuiti a **poco più del 5%** dei Comuni toscani.

Una soluzione alternativa per stimare il grado di copertura consiste nel calcolare quanta parte della popolazione (ad esempio con riferimento agli utenti di mense scolastiche) ha indirettamente beneficiato dei contributi regionali. I dati forniti dalla Giunta non consentono però il calcolo di questo rapporto.

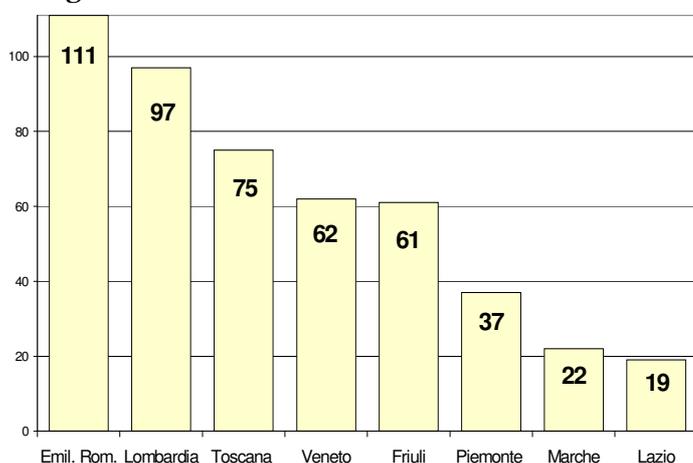
⁶ Ovvero i progetti che stanno sotto al valore mediano pari a 28.000 euro.

L'aumento nell'uso del biologico

Nel 2003, prima che la legge venisse attuata, una ricerca condotta da "Bio Bank"⁷ ha descritto la diffusione delle mense biologiche in Italia. Lo studio ha censito la presenza in Italia di **561 mense scolastiche che usano cibo biologico**. Come si evince dalla figura 4, al primo posto vi era l'Emilia Romagna con 111 mense; seguiva la Lombardia con 97 mense; e al terzo posto la Toscana con 75 mense (circa il 13% del totale nazionale).

In che misura gli incentivi della legge 18 hanno determinato un aumento nel numero di mense biologiche presenti in Toscana e/o un aumento nell'uso di prodotti biologici da parte di tali mense?

Figura 4: Le mense bio in Italia nel 2003



Fonte: Indagine della Bio Bank.

I dati al momento in nostro possesso non ci consentono di esprimere un giudizio rispetto all'aumento nell'utilizzo del biologico direttamente attribuibile alla politica d'incentivazione regionale. Sicuramente tutte le mense che hanno ottenuto il contributo regionale si erano già "convertite" al biologico in anni precedenti all'emanazione dei bandi (al più tardi nel settembre del 2003): quindi, a meno che non vi siano stati effetti derivanti dall'annuncio dell'approvazione della legge, nessun ente ha deciso di introdurre il biologico in seguito alla disponibilità degli incentivi.

Nonostante ciò, è possibile che l'esistenza dei contributi abbia spinto alcuni enti a decidere un incremento nell'uso di prodotti biologici, al fine di

⁷ Si tratta del compendio statistico "Mense bio in Italia - Il biologico in cifre" edito da Bio Bank nel 2003 e curato da Fabio Lunati e Rosa Maria Bertino.

raggiungere il 50% stabilito per legge e partecipare così ai bandi di assegnazione dei contributi.

Spunti per un approfondimento

Vi sono alcuni temi che la relazione di Giunta non affronta e che potrebbero essere oggetto di ulteriore approfondimento. Su alcuni di questi già la clausola valutativa richiedeva informazioni.

Clausola valutativa

(art. 3, comma 5)

Entro il 30 ottobre di ogni anno la Giunta regionale trasmette alle Commissioni consiliari competenti una relazione a consuntivo degli interventi realizzati e finanziati nel corso dell'anno precedente, comprendente tra l'altro:

- l'indicazione della strutture incaricate della gestione della legge;*
- il numero delle domande presentate, articolate per tipologia di soggetti;*
- il totale dei contributi assegnati, erogati ed eventualmente revocati;*
- le aziende fornitrici di prodotti di cui all'art. 1, comma 2, lettere a), b) e c), in possesso di certificazione etica SA 8000;*
- i progetti educativi ammessi a contributo.*

- Quanta parte degli utenti di mense pubbliche ha beneficiato dei contributi regionali?
- Quali sono i motivi per cui una larga parte di enti non ha presentato domanda di finanziamento? Scarsa informazione? Assenza dei requisiti? Contributi troppo esigui? Procedure complesse?
- In che misura si è fatto ricorso ad aziende fornitrici in possesso di certificazione etica?
- Quali sono stati i contenuti dei programmi educativi ammessi a contributo?
- In che misura gli incentivi sono riusciti ad indurre le mense ad aumentare l'uso di prodotti biologici?

Le risposte a queste domande potrebbero fornire indicazioni utili al legislatore regionale che in futuro dovrà decidere in che misura, e secondo quali termini, rifinanziare la legge.

Questa nota è frutto della collaborazione tra il Settore Tecniche Legislative e Documentazione Statistica e lo staff di progetto CAPIRe.

Per ulteriori informazioni: www.capire.org