



Aprile 2006

a cura del Settore  
*Analisi della Normazione*



## La politica regionale per l'introduzione dei prodotti biologici nelle mense pubbliche: i risultati conseguiti e le previsioni per il nuovo PAF

La presente nota intende mettere in evidenza i principali elementi emersi a seguito degli interventi attivati con il secondo Piano annuale dei finanziamenti (PAF 2004) attuativo della l.r. n.18/2002 "Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella Regione Toscana", sottolineando in particolare gli aspetti innovativi e quelli di continuità rispetto a quanto riportato nella Nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 1/2005 "La politica regionale per l'introduzione dei prodotti biologici nelle mense pubbliche: l'attuazione e i primi risultati" elaborata a seguito della relazione della Giunta regionale relativa ai PAF 2002-03. Vengono inoltre segnalati i principali elementi di novità contenuti nella seconda nota informativa presentata dalla Giunta regionale in vista della redazione del PAF 2005-06.

### Le criticità evidenziate per il primo biennio di attuazione della legge

Nella Nota informativa n.1/2005 sono state evidenziate alcune criticità emerse nell'attuazione della legge che di seguito si riportano in sintesi:

- **elevata onerosità della procedura di selezione** delle domande che ha comportato un'alta percentuale di domande respinte (23,9% per quelle relative ai programmi di introduzione di cibi biologici, ex articolo 2, comma 1, lett. a), ed addirittura il 62,0% per quelle relative ai programmi di educazione alimentare, ex articolo 2, comma 1, lett. b)) o di rinunce da parte dei richiedenti;
  - **difficoltà a raggiungere la quota minima di prodotti biologici** prevista per l'ammissibilità del progetto (50%) specialmente per gli enti che hanno avviato tale
- processo solo in occasione dell'entrata in vigore della legge;
  - **elevata quota di risorse stanziata non utilizzata** (32,6% per la prima linea di intervento ed il 63,0% per la seconda);
  - entità dei singoli contributi relativi alla prima linea di intervento che, per gli enti più piccoli, appare **non ripagare i costi di predisposizione della documentazione di corredo** alla domanda e dell'attività di rendicontazione e che, per quelli più grandi, determina una percentuale di **contribuzione effettiva nettamente al di sotto di quella teorica**, stante il limite massimo di € 100.000 per ciascun ente beneficiario;
  - un **meccanismo di progressiva riduzione della percentuale di finanziamento** della maggiore spesa determinata dall'introduzione dei prodotti biologici che, facendo riferimento ai tempi di at-

tuazione della legge e non a quelli di prima richiesta di contribuzione da parte di ciascun ente, penalizza coloro che, non avendo potuto o voluto accedere ai finanziamenti fin dal primo anno di attuazione, intendessero farlo a partire dagli anni successivi.

Inoltre, i **tempi lunghi previsti per la rendicontazione** da parte degli enti beneficiari dell'assegnazione del contributo ai fini della sua erogazione se, da un lato vengono incontro alle possibili difficoltà che questi possono incontrare per ottemperare a quanto richiesto, dall'altro tengono impegnati i fondi assegnati per un lasso temporale di circa tre anni senza che possano essere destinati ad altri soggetti in caso di mancanza dei requisiti per la loro liquidazione. Se ciò, stante il surplus di disponibilità finanziarie rispetto alle richieste, ha costituito per adesso un problema solo teorico, esso può diventare un problema reale nel caso di un incremento del numero di richieste.

### PAF 2004: i progetti di introduzione degli alimenti biologici e di educazione alimentare

Con l'attuazione del PAF 2004 (2° bando) si introducono **due importanti novità** riguardo ai contributi per l'introduzione degli alimenti biologici: la riduzione della percentuale di contribuzione dal 70% al 60%, come previsto dall'articolo 3, comma 2, lett. a4), e l'incremento da 100.000 a 150.000 euro del contributo massimo per ciascun ente.

Il **numero di richieste presentate si riduce** in maniera decisa: per i progetti di introduzione di alimenti biologici esse sono 15 e per quelli di educazione alimentare 16 (in entrambi i casi circa un terzo del PAF precedente) e, mentre si registra un netto incremento del livello qualitativo di queste ultime (tutti i progetti risultano ammessi) per le prime resta elevato il numero di richieste

respinte (20,0%) o ritirate (13,3%), come evidenziato nella tabella che segue.

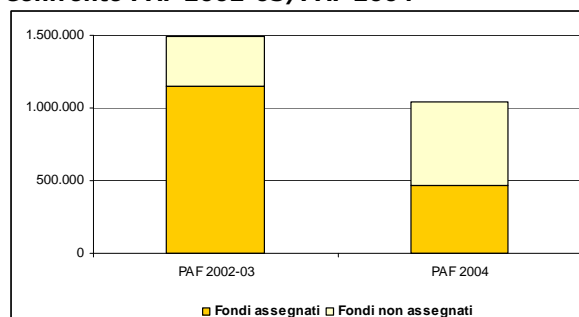
#### Le richieste di finanziamento ed il loro esito Confronto PAF 2002-03/PAF 2004

	PAF 2002-03		PAF 2004	
	lett. a) <sup>1</sup>	lett. b) <sup>2</sup>	lett. a)	lett. b)
Domande presentate	46	50	15	16
di cui ammesse	32 69,6	19 38,0	10 66,7	16 100,0
di cui respinte	11 23,9	31 62,0	3 20,0	0 0,0
di cui ritirate	3 6,5	0 0,0	2 13,3	0 0,0

Fonte: Giunta regionale - D.G. Sviluppo economico

Ciò ha determinato una **riduzione della percentuale di assegnazione delle risorse stanziare per i programmi di introduzione di alimenti biologici** (44,8% rispetto contro il 77,4% del PAF precedente) ed **un incremento di quella relativa ai programmi di educazione alimentare** (72,9% rispetto al 27,0% precedente), come sinteticamente riportato nei due grafici seguenti: complessivamente, tuttavia, a fronte di una riduzione del 35,5% degli stanziamenti destinati al finanziamento degli interventi previsti dalla legge (passati da € 1.779.160 ad € 1.148.981), la percentuale di risorse complessivamente assegnate è passata dal 69,2% del primo PAF al 47,4% del secondo.

#### Fondi programmi introduzione alimenti biologici Confronto PAF 2002-03/PAF 2004

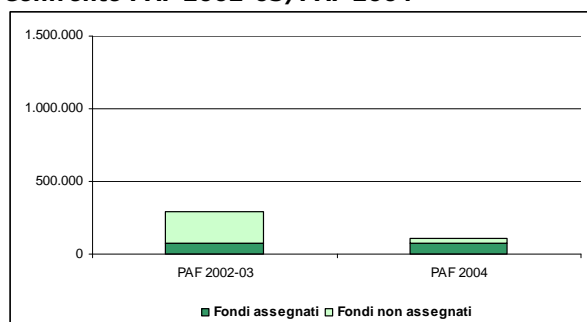


Fonte: Giunta regionale - D.G. Sviluppo economico

<sup>1</sup> Programmi di introduzione di alimenti biologici, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) della l.r. n. 18/2002.

<sup>2</sup> Programmi di educazione alimentare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b) della l.r. n. 18/2002.

### Fondi programmi di educazione alimentare Confronto PAF 2002-03/PAF 2004



Fonte: Giunta regionale – D.G. Sviluppo economico

L'adesione al bando relativo al PAF 2004 è stata **prevalentemente da parte di enti che avevano già presentato richiesta in occasione del primo bando**: per i programmi di introduzione di alimenti biologici le domande degli enti che hanno reiterato la presentazione della richiesta di finanziamento sono infatti il 66,7% del totale delle domande presentate, per i programmi di educazione alimentare addirittura l'80,0%. Inoltre la metà dei progetti ammessi a finanziamento riguardano, per entrambe le linee di intervento, enti già finanziati in occasione del precedente bando.

### PAF 2004: l'attività di consulenza

Con il PAF 2004 ha preso avvio anche **l'attività di consulenza**, prevista all'articolo 5 della legge.

Il budget stanziato per la realizzazione dell'attività di consulenza è stato di € 60.672,00<sup>3</sup>, interamente impegnato<sup>4</sup> per affidare a Slow Food<sup>5</sup> la progettazione e la realizzazione di un **percorso formativo in materia di educazione alimentare**. È stata infatti valutata come opportuna l'offerta di "adeguati corsi di formazione inerenti la gestione dei servizi mensa, con particolare riguardo all'introduzione dei prodotti [biologici, tipici e tradizionali (n.d.r.)] di cui alla l.r. 18/2002 e di programmi di educazione alimentare" al

<sup>3</sup> Del. c.r. del 15/12/2004, n. 166.

<sup>4</sup> D.dir. del 29/6/2005, n. 4201.

<sup>5</sup> Slow Food è un'associazione internazionale costituita nel 1989 che ha per finalità la tutela le identità culturali legate alle tradizioni alimentari e gastronomiche.

personale delle pubbliche amministrazioni e al personale degli sportelli informativi di Prontoconsumatore.

In particolare il **contratto tra Regione e Slow Food** prevedeva un percorso formativo articolato in:

- realizzazione di **due corsi di formazione per gli operatori delle pubbliche amministrazioni** referenti per la gestione dei servizi mensa,
- realizzazione di **due corsi di formazione per gli operatori degli sportelli** finalizzati alla creazione di un sistema informativo di supporto dislocato sul territorio regionale, anche avvalendosi della collaborazione della rete degli sportelli accreditati dalla Regione Toscana (**sportelli Prontoconsumatore**).

In ordine allo svolgimento dei corsi indirizzati agli operatori degli sportelli informativi, realizzati nel novembre 2005, è stato coinvolto il **Centro Tecnico per il Consumo**<sup>6</sup> (CTC), associazione che svolge attività di promozione e coordinamento delle associazioni dei consumatori ed utenti riconosciute dalla Regione Toscana.

Il contratto di incarico a Slow Food è stato prorogato sino al 31 marzo 2006: nel periodo febbraio-marzo 2006 si sono svolti i corsi rivolti agli operatori delle p.a., cui hanno partecipato **31 persone fra operatori dei Comuni, delle ASL e delle Aziende per il DSU**.

Partendo dalla legge regionale in esame e dai finanziamenti ad essa connessi, i temi trattati negli incontri svolti hanno mirato a evidenziare la molteplicità de-

<sup>6</sup> Il CTC è un'associazione di sviluppo sociale che svolge attività di promozione e coordinamento delle associazioni dei consumatori ed utenti riconosciute dalla Regione Toscana. Le 11 associazioni che ne fanno parte (Adiconsum Toscana; Adoc Toscana; Adusbef; Associazione consumatori utenti; Cittadinanzattiva Toscana Onlus; Confconsumatori Toscana; Feder-consumatori ed utenti Toscana; Lega consumatori ACLI Toscana; Movimento consumatori Toscana; Unione nazionale consumatori Toscana; Codacons) si distribuiscono sul territorio regionale secondo una rete capillare: la loro azione, peraltro, è amplificata dalla disponibilità di un portale toscano dei consumatori ([www.prontoconsumatore.it](http://www.prontoconsumatore.it)).

gli aspetti correlati al tema degli alimenti (la qualità, alimentare e nutrizionale; l'offerta e la produzione biologica, in particolare in rapporto alle mense; la scuola; i diritti dei consumatori) cercando di promuovere una maggiore sensibilità e consapevolezza attorno ad essi.

## Verifica di attuazione dei progetti e liquidazione dei contributi

La relazione della Giunta regionale dà conto anche dell'attività di **verifica sulla base dei rendiconti presentati dagli enti beneficiari** dei contributi e delle relative liquidazioni, oramai a buon punto per i progetti finanziati con il PAF 2002-03.

Al **20/04/2006**, cioè dopo circa 18 mesi dalla comunicazione dell'ammissione al finanziamento avvenuta nell'ottobre 2004, sono state presentate richieste di erogazione del finanziamento da parte di **n. 21 soggetti beneficiari dei contributi per l'introduzione di prodotti biologici** (pari al 67,7% delle domande ammesse) e **n. 7 richieste per i progetti di educazione alimentare** (pari al 36,8% delle domande ammesse). In considerazione dei tempi concessi ai soggetti beneficiari per la rendicontazione (30 mesi dall'ammissione al finanziamento), tale risultato può sostanzialmente essere letto come una positiva indicazione della **tendenza da parte degli enti interessati ad anticipare l'attività di rendicontazione** rispetto ai tempi massimi previsti dalla legge.

**PAF 2003-04: gli esiti dell'istruttoria sui rendiconti presentati al 20/04/2006**

	Richieste	Erogate	Respinte	In istruttoria
Let. a)	21	9	1	11
Let. b)	7	6	0	1
Totale	28	15	1	12

Fonte: Giunta regionale - D.G. Sviluppo economico

Dai dati relativi all'attività di verifica dei rendiconti presentati, riportati nella precedente tabella, si ricava che **in un**

**solo caso il controllo effettuato ha dato esito negativo.** Il dato, pur se assolutamente parziale, è indicativo di **una buona capacità da parte degli enti beneficiari di realizzare i progetti finanziati**; tuttavia è presumibile che gli enti che hanno dimostrato maggiore efficienza nella rendicontazione siano anche quelli con maggiore efficienza nella fase realizzativa, per cui è da ipotizzare che, sul complesso dei progetti finanziati, la percentuale di *fallimento* (totale o parziale) possa essere superiore a quanto finora registrato.

In **termini monetari** le erogazioni effettuate sono pari ad € 227.912,64 per i progetti di introduzione di alimenti biologici e ad € 28.146,82 per i progetti di educazione alimentare, pari rispettivamente al **19,7%** ed al **26,8%** di quanto impegnato.

Fidi Toscana, soggetto incaricato per l'attività di controllo e verifica, segnala inoltre la **difficoltà nel controllo documentale** delle domande presentate degli enti che gestiscono il servizio di mensa tramite **appalto a soggetti terzi**: a tale difficoltà si è cercato di dare risposta impartendo disposizione affinché tali controlli siano integrati da verifiche in loco.

## Le linee di indirizzo della Giunta per il PAF 2005-06

La Giunta regionale ha approvato le linee di indirizzo per la redazione del PAF 2005-06, presentate al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 48 dello Statuto in data 5/4/2006.

Le **risorse** destinate al finanziamento del PAF sono pari a circa **€ 704.000**, come previsto dalla legge per la terza annualità, e sono coperte dalle economie derivanti dai precedenti bandi e sono così ripartite:

- inserimento prodotti € 600.000
- educazione alimentare € 84.000
- controlli € 20.000

Rispetto al PAF precedente si rileva, sia per i programmi di inserimento dei prodotti biologici sia per quelli di educazione alimentare, una drastica **riduzione degli stanziamenti** previsti che, tuttavia, restano **superiori a quanto effettivamente utilizzato** per i progetti finanziati con il PAF 2004, mentre non subisce variazioni lo stanziamento destinato alle attività di controllo. Non sono invece previsti finanziamenti per attività promozionali.

Il documento contiene, al fine di ovviare a quegli aspetti che "deprimono l'interesse a partecipare all'iniziativa" da parte degli enti potenzialmente interessati, la previsione di alcune **importanti novità** rispetto a quanto previsto dai PAF precedenti. Esse riguardano in particolare le percentuali minime di introduzione di alimenti biologici, la percentuale di maggiore spesa finanziabile, la liquidazione dei contributi, oltre ad alcuni aspetti di carattere organizzativo.

La **soglia minima di ingresso**, cioè la percentuale minima di alimenti biologici da introdurre affinché il programma sia ammissibile a finanziamento e pari finora al 50% in modo indifferenziato, viene **drasticamente ridotta per alcune tipologie di ente**, prevedendo una diversa soglia pari al **20%** per gli enti che presentano per la prima volta la richiesta ed al **25%** per quelli che, pur avendo presentato domanda, non hanno finora ottenuto contributi. Inoltre viene ridotto dal 3% al 2% l'incremento minimo per gli enti che già hanno avviato l'introduzione del biologico.

La **percentuale di contribuzione**, cioè la percentuale della maggiore spesa determinata dall'utilizzo di alimenti biologici, stabilita al 70% per il primo anno di applicazione della legge e successivamente ridotta al 50%, viene **elevata al 60% per gli enti che iniziano adesso l'introduzione del biologico** nelle proprie mense.

Per quanto riguarda gli **aspetti procedurali**, gli enti potranno presentare la domanda semplicemente sulla base di **un'autocertificazione**, esibendo la documentazione completa solo nel caso in cui il progetto sia collocato nella graduatoria in posizione utile per il finanziamento, al fine di evitare un inutile e pesante attività di predisposizione della domanda ai soggetti che, per carenza di risorse, dovessero risultare poi esclusi dal finanziamento. Nella stessa logica di evitare attività istruttorie di dubbia utilità, viene altresì proposta una **soglia minima di contributo ammissibile**, pari ad € 2.000. Sarebbe infine anche introdotta la possibilità da parte degli enti ammessi a finanziamento di richiedere un **anticipo parziale dell'erogazione del contributo** concesso.

Un'ultima novità riguarda le **modalità di espletamento delle attività di controllo** ai fini dell'erogazione del finanziamento, prevedendo l'obbligo da parte degli enti beneficiari di dotarsi di un **piano di controllo** che faciliti, soprattutto nelle realtà dove la mensa è gestita tramite appalto, l'esatta individuazione delle quantità e della qualità dei prodotti utilizzati per la preparazione degli alimenti.

### Alcune considerazioni

Il forte calo delle domande di finanziamento, sia per i programmi di introduzione di alimenti biologici che per quelli di educazione alimentare, riscontrato con il PAF 2004 rispetto al precedente PAF 2002-03, evidenziato nelle precedenti tabelle, potrebbe condurre ad **ipotizzare un declino della domanda potenziale di interventi** in questo settore. In realtà vi sono alcuni elementi che fanno invece propendere a considerare questa diminuzione come un **dato momentaneo e di assestamento**.

Per i **programmi di educazione alimentare**, infatti, il calo delle richieste

presentate si accompagna ad una sostanziale stabilità del numero dei programmi ammessi a contributo. Ciò porta ad ipotizzare che, dopo una prima fase in cui gli enti hanno presentato progetti in buona parte finalizzati a *cogliere l'occasione*, sia aumentata la consapevolezza circa i reali obiettivi della legge, con una conseguente **auto-selezione** nella presentazione dei progetti.

Per quanto riguarda i **programmi di introduzione di alimenti biologici** vanno considerati due elementi raccolti presso i soggetti attuatori (Settore "Valorizzazione dell'agricoltura" e FIDI Toscana) ed in particolare:

- una **scarsa pubblicizzazione dell'iniziativa**, affidata esclusivamente fino ad allora alla pubblicazione del relativo bando sul Bollettino ufficiale, avvenuta, per di più, a ridosso del periodo delle vacanze natalizie;
- numerosi contatti telefonici da parte di enti, soprattutto Comuni, che, non essendo riusciti a presentare in tempo utile, per ritardo o carenza di informazione, la domanda di finanziamento sul bando relativo al PAF 2004, hanno richiesto **informazioni circa la pubblicazione del nuovo bando**, manifestando l'intenzione di presentare domanda di finanziamento, soprattutto riguardo ai programmi di introduzione di prodotti biologici. A tale ripresa di interesse ha verosimilmente contribuito anche il programma di iniziative promozionali ed informative recentemente realizzato (novembre 2005-marzo 2006).

Gli elementi raccolti sono quindi tali da lasciare **ipotizzare una ripresa del numero di domande presentate** in occasione del prossimo bando, soprattutto per quanto riguarda i programmi di introduzione di alimenti biologici, anche alla luce di quanto proposto per il nuovo PAF riguardo alla soglia minima di ingresso, la cui drastica riduzione

facilità indubbiamente l'accesso ai finanziamenti da parte degli enti che ancora non hanno avviato l'introduzione degli alimenti biologici, ai quali viene consentito, rispetto al passato, un percorso con caratteristiche di **maggior gradualità**.

Anche le altre modifiche proposte appaiono, nel loro complesso, andare nella direzione di **contribuire a rimuovere almeno alcune delle più rilevanti criticità rilevate** in questa e nella precedente nota informativa (ed in buona parte evidenziate nelle stesse relazioni dei soggetti attuatori).

---

Questa nota è stata curata dai funzionari Antonella Brazzini, Gabriele Brogelli e Fabrizio Pozza del Settore Analisi della normazione (responsabile Luciano Moretti) nell'ambito del Progetto CAPIRe (Controllo delle assemblee sulle politiche e gli interventi regionali)