

Relazione speciale

Agricoltura biologica nell'UE

Lacune e incoerenze ostacolano il successo
della pertinente politica



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 12
L'agricoltura biologica come pratica agricola maggiormente sostenibile	01 - 04
L'agricoltura biologica è parte integrante del settore del biologico	05 - 06
La politica dell'UE per il settore del biologico	07 - 10
Ruoli e responsabilità	11 - 12
Estensione e approccio dell'audit	13 - 17
Osservazioni	18 - 77
Lacune nelle politiche UE e nazionali per il settore del biologico	18 - 35
La politica dell'UE per il settore del biologico è indebolita da lacune presenti nel quadro strategico	19 - 24
Le debolezze nelle politiche nazionali ostacolano lo sviluppo del settore del biologico UE	25 - 31
Nel programmare il sostegno della PAC, gli Stati membri hanno solo parzialmente risposto alle specifiche esigenze dei rispettivi settori del biologico	32 - 35
La superficie investita ad agricoltura biologica è aumentata, ma integrare gli obiettivi di tale agricoltura nella PAC rappresenta tuttora una sfida	36 - 59
Il sostegno della PAC ha contribuito a estendere la superficie investita a biologico, ma non sempre sono stati assicurati benefici ambientali	37 - 43
Non sempre gli Stati membri si sono assicurati che il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica sfociasse nella produzione biologica	44 - 51
Gli Stati membri non hanno indirizzato sufficientemente bene i fondi della PAC per sviluppare ulteriormente il settore del biologico	52 - 59

Le limitazioni nei dati pregiudicano una robusta definizione delle politiche per il settore del biologico	60 - 77
L'impatto del sostegno della PAC per l'agricoltura biologica non può essere valutato	61 - 66
Gli strumenti dell'UE esistenti non sono idonei per analizzare l'impatto dell'agricoltura biologica	67 - 71
Vengono raccolte meno variabili statistiche sul settore del biologico	72 - 77
Conclusioni e raccomandazioni	78 - 82
Allegato – Consumo di prodotti biologici negli Stati membri	
Abbreviazioni	
Glossario	
Risposte della Commissione	
Cronologia	
Équipe di audit	

Sintesi

I L'agricoltura biologica è un metodo agricolo per produrre alimenti utilizzando sostanze e processi naturali, favorendo così una maggiore biodiversità e un minore inquinamento delle risorse idriche, dell'aria e del suolo. La Commissione la ritiene uno strumento cruciale per rendere l'agricoltura più sostenibile e si è prefissata di avere come valore-obiettivo il 25 % della superficie agricola dell'UE coltivata con il metodo biologico entro il 2030, compiendo un notevole balzo in avanti dal 10,5 % del 2022. Nel periodo 2014-2022 gli agricoltori hanno ricevuto, nell'ambito della politica agricola comune, circa 12 miliardi di euro a sostegno delle pratiche di agricoltura biologica.

II L'audit della Corte ha valutato la concezione, l'attuazione e il monitoraggio del sostegno dell'UE all'agricoltura biologica. È stato coperto il periodo 2014-2022, ma gli auditor della Corte, ove pertinente, hanno anche controllato le disposizioni e i programmi esistenti per il periodo 2023-2027. La Corte ha espletato detto audit in ragione del significativo ammontare della spesa dell'UE per l'agricoltura biologica. Si attende che la propria relazione contribuisca alla politica dell'UE per il settore del biologico, oltre che alle proposte legislative della Commissione per la PAC successiva al 2027, previste per il 2025.

III Nel complesso, la Corte ha concluso che sia le politiche dell'UE che quelle nazionali per il settore del biologico presentano lacune. I fondi della PAC sono stati usati per aumentare le superfici coltivate con pratiche biologiche, senza tenere sufficientemente conto degli obiettivi ambientali e di mercato definiti nella politica dell'UE per l'agricoltura biologica. A causa di limitazioni nei dati, l'impatto di questa politica non ha potuto essere valutato.

IV La Corte ha rilevato lacune nel quadro strategico dell'UE per il settore del biologico. I piani d'azione dell'UE, utilizzati dalla Commissione per definire la strategia per il settore del biologico, mancano di importanti elementi. Sebbene il piano attuale rappresenti un miglioramento rispetto al precedente, non prevede ancora valori-obiettivo quantificabili per gli obiettivi e le azioni definiti né un modo per misurare i progressi compiuti. L'unico valore-obiettivo per il settore del biologico è quello, non vincolante, del 25 % per i terreni coltivati con pratiche biologiche, incentrato unicamente sull'aumento delle superfici. Oltre l'orizzonte del 2030, non vi è alcuna strategia e non vi è nessun valore-obiettivo per il settore del biologico.

V L'entità dello sviluppo dell'agricoltura biologica, così come le ambizioni di farla crescere ancor di più, differiscono grandemente da uno Stato membro all'altro. Tutti gli Stati dell'UE-27, tranne tre, dispongono attualmente di piani d'azione al riguardo, ma vi è il rischio che questi non siano sufficienti per permettere di raggiungere il valore-obiettivo UE del 25 % entro il 2030. Per raggiungerlo, l'attuale aumento annuo delle superfici coltivate con agricoltura biologica dovrebbe raddoppiare. Negli Stati membri nei quali il settore del biologico è ancora poco sviluppato, i piani d'azione nazionali potrebbero svolgere un ruolo cruciale nel guidarne lo sviluppo. Tuttavia, il loro impatto è limitato dalla modesta qualità.

VI La principale fonte di finanziamenti per lo sviluppo dell'agricoltura biologica nell'UE è la politica agricola comune. La Corte ha rilevato che, sebbene detto sostegno finanziario abbia contribuito a far aumentare le superfici coltivate con pratiche biologiche, l'integrazione nella spesa dell'UE degli obiettivi ambientali e di mercato della politica dell'UE per l'agricoltura biologica continua ad essere problematica.

VII La messa a disposizione di sostegno dell'UE per l'agricoltura biologica è basata sui benefici ambientali attesi, che però non sono sempre garantiti. Nei quattro Stati membri visitati dagli auditor della Corte, la normativa in materia di agricoltura biologica non era applicata in modo uniforme, specie per la rotazione delle colture ed il benessere degli animali. Sebbene l'integrazione dei principi facoltativi dell'agricoltura biologica nella spesa dell'UE potrebbe rinforzarne l'impatto ambientale positivo, pochi Stati membri l'hanno assicurata, come constatato dalla Corte.

VIII Uno degli obiettivi della politica adottata dall'UE è che l'agricoltura biologica produca una grande varietà di alimenti, per rifornire il mercato di prodotti sostenibili. Un mercato ben sviluppato funge da ulteriore incentivo per gli agricoltori a convertire le loro pratiche agricole in pratiche biologiche e favorisce la crescita a lungo termine. Nonostante ciò, gli Stati membri non hanno indirizzato i fondi della PAC sufficientemente bene da potenziare la posizione degli agricoltori nella catena del valore e sviluppare ancor di più il settore del biologico.

IX La Commissione monitora la spesa dell'UE per l'agricoltura biologica e la dimensione della superficie sostenuta. L'impatto di detto sostegno non può però essere valutato, perché gli strumenti esistenti non sono idonei allo scopo. La Commissione non dispone neanche di dati sulle modalità con cui la spesa dell'UE sostiene lo sviluppo del settore del biologico al di là delle pratiche agricole biologiche, specie se si considera che attualmente vengono raccolti meno dati rispetto al periodo precedente il 2021.

X Alla luce delle proprie constatazioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- o potenziare il quadro strategico dell'UE per lo sviluppo del settore del biologico, stabilendo un modo per misurare i progressi compiuti e definendo una visione che vada oltre il 2030;
- o integrare meglio gli obiettivi ambientali e di mercato nel sostegno della PAC e indirizzare meglio i fondi successivi al 2027 per sviluppare il settore del biologico;
- o assicurare la disponibilità di dati pertinenti per valutare lo sviluppo dell'agricoltura biologica ed il suo impatto sull'ambiente e sul clima, utilizzando più efficacemente gli strumenti e le informazioni esistenti.

Introduzione

L'agricoltura biologica come pratica agricola maggiormente sostenibile

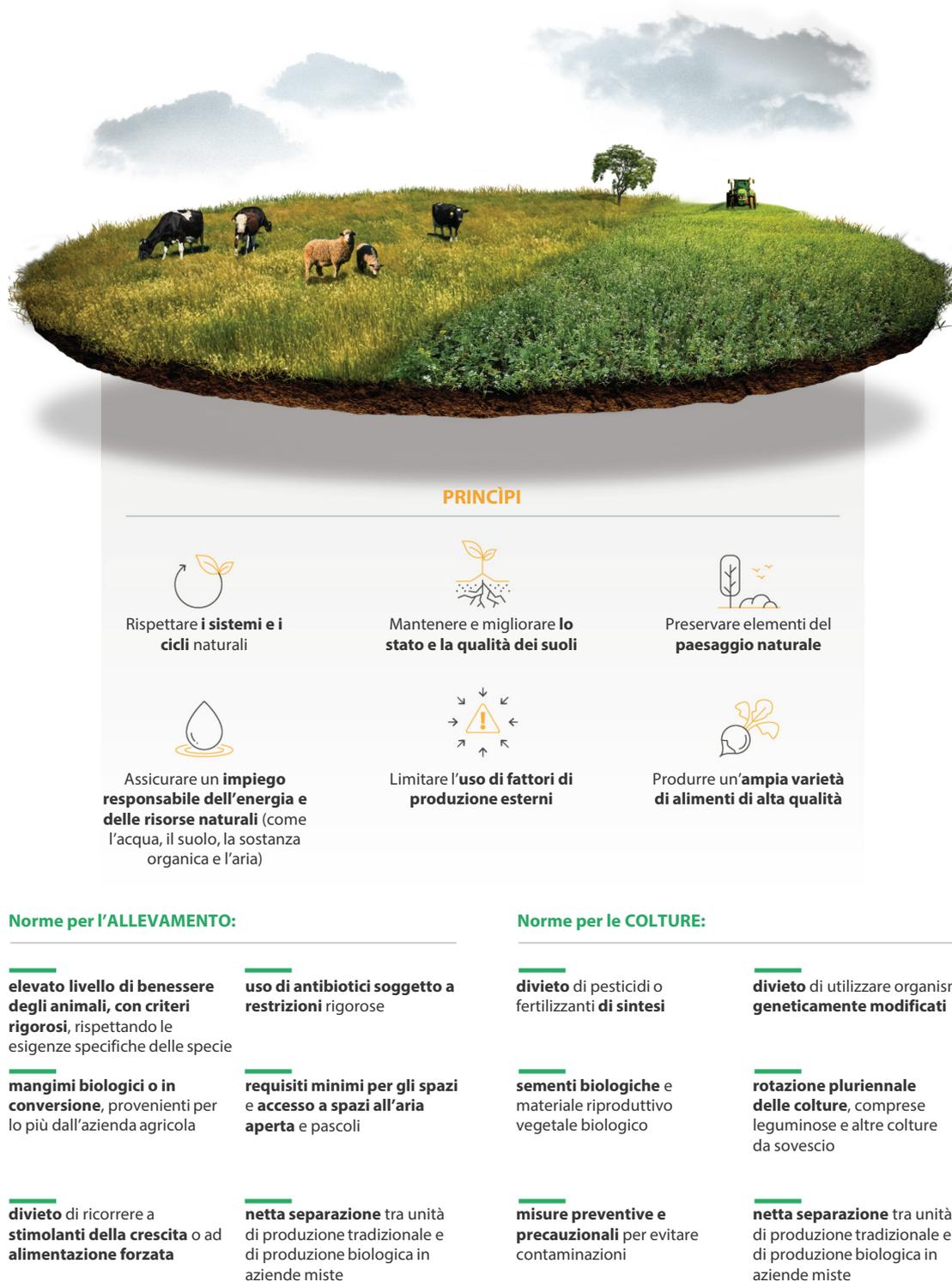
01 Quasi il 40 % dei terreni dell'UE viene utilizzato per l'agricoltura¹. Sebbene il suo ruolo primario sia di fornire alimenti, l'agricoltura contribuisce anche allo sviluppo e alla coesione sociale delle aree rurali. L'agricoltura dipende dall'uso sostenibile delle risorse naturali, ma è al contempo anche una fonte di pressioni ambientali e climatiche, che portano all'inquinamento del suolo, delle acque e dell'aria, nonché al sovrasfruttamento delle risorse naturali².

02 Dagli anni '90 l'UE incoraggia l'utilizzo di pratiche agricole maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale. Tra queste, l'agricoltura biologica è tuttora l'unico metodo di produzione agricola standardizzato e regolamentato a livello dell'UE. La finalità dell'agricoltura biologica è produrre alimenti utilizzando sostanze e processi naturali, in linea con i principi e le disposizioni definiti nella normativa dell'UE (cfr. [figura 1](#)).

¹ Eurostat, *Farms and farmland in the European Union – statistics*, 2020.

² AEA, *SOER 2020*, pagg. 295 e 314.

Figura 1 – Principi e norme dell'agricoltura biologica



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [regolamento \(UE\) 2018/848](#) relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici.

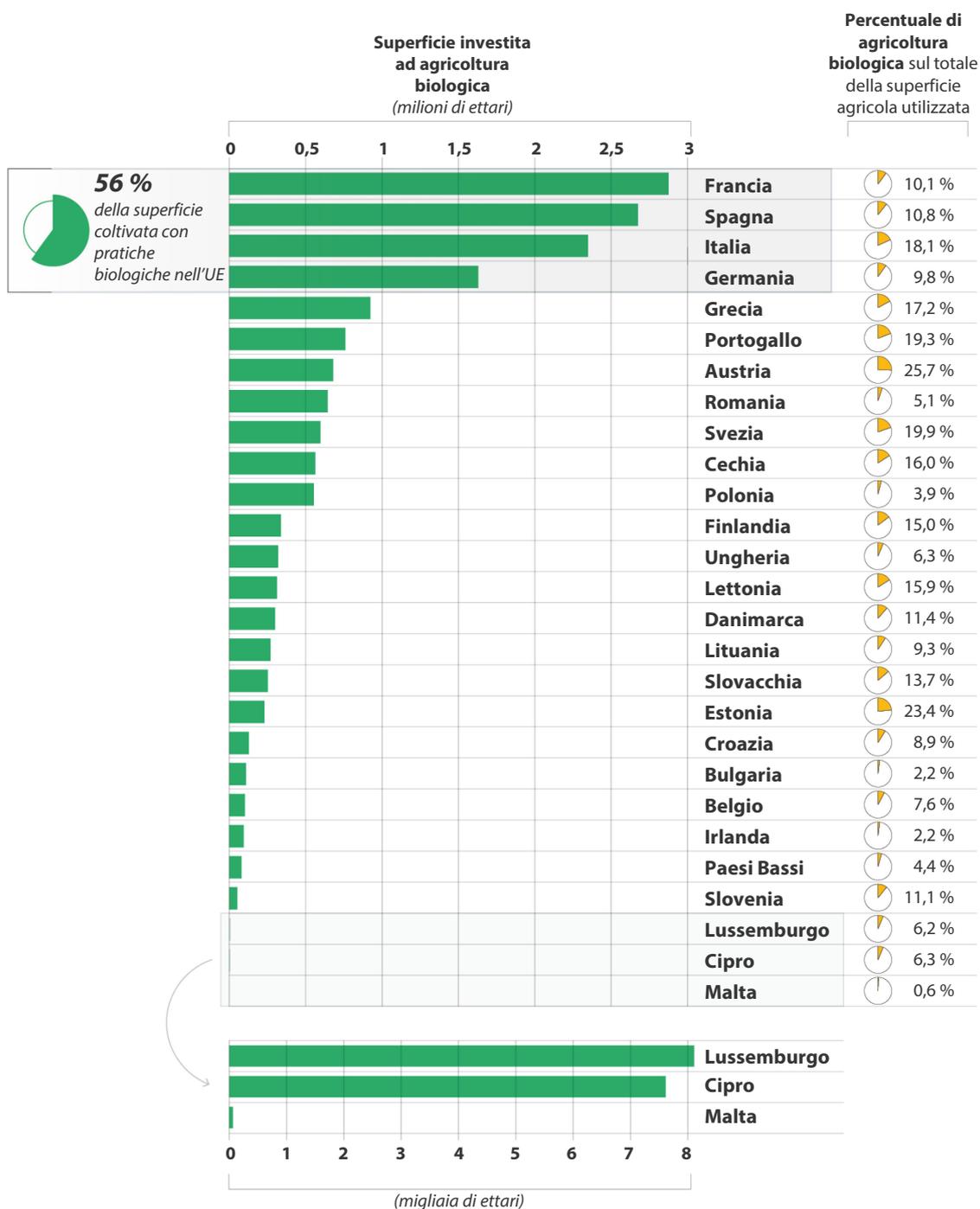
03 Poiché è basata su una rigorosa limitazione dei pesticidi e dei fertilizzanti di sintesi, l'agricoltura biologica è ritenuta essere, per concezione, un'alternativa più sostenibile dal punto di vista ambientale rispetto all'agricoltura tradizionale, anche perché contribuisce ad una maggiore biodiversità e ad un minore inquinamento delle acque, dell'aria e del suolo³. L'avvicendamento delle colture e altre pratiche di gestione utilizzate nelle aziende agricole biologiche possono migliorare lo stato e la fertilità del suolo, nonché la capacità del suolo di trattenere l'acqua e catturare carbonio, contribuendo alla resilienza ai cambiamenti climatici.

04 Nel 2022, circa 17 milioni di ettari, ossia il 10,5 % della superficie agricola totale utilizzata, erano coltivati nell'UE con pratiche biologiche⁴. Sebbene nell'UE la percentuale di superficie agricola coltivata con pratiche biologiche sia costantemente aumentata dal 2014, la diffusione dell'agricoltura biologica variava notevolmente a livello di Stato membro: dallo 0,6 % di Malta al 25,7 % dell'Austria, come illustrato nella *figura 2*.

³ O.M. Smith, A.L. Cohen, C.J. Rieser, A.G. Davis, J.M. Taylor, A.W. Adesanya, M.S. Jones, A.R. Meier, J.P. Reganold, R.J. Orpet, T.D. Northfield e D.W. Crowder, *Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis*, settembre 2019.

⁴ Eurostat, *Developments in organic farming*.

Figura 2 – Quattro Stati membri costituiscono quasi il 60 % della superficie agricola coltivata con pratiche biologiche dell'UE



N.B.: per l'Austria sono stati usati dati del 2020.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle [statistiche sull'agricoltura biologica](#) del 2022 di Eurostat (dati estratti il 25 giugno 2024).

L'agricoltura biologica è parte integrante del settore del biologico

05 L'agricoltura biologica fornisce prodotti biologici al mercato, in risposta alla domanda dei consumatori per alimenti più sostenibili. In quanto tale, è al cuore del settore del biologico, che comprende tutti gli attori e i processi, dall'azienda agricola al consumatore (cfr. [figura 3](#)). Lo sviluppo dell'agricoltura biologica è strettamente connesso allo sviluppo del settore del biologico.

Figura 3 – Il settore del biologico



Fonte: Corte dei conti europea.

06 Nel 2022, i prodotti biologici hanno costituito il 4 % circa dell'intero mercato degli alimenti dell'UE, generando un fatturato di 45 miliardi di euro⁵. Tra il 2014 e il 2022, le vendite di prodotti biologici nell'UE sono più che raddoppiate⁶. Tuttavia, permangono notevoli differenze tra Stati membri in termini di consumo di prodotti biologici. Nel 2022, si andava dai 2 euro pro capite spesi in Romania ai 365 euro pro capite in Danimarca (cfr. *allegato*). Tali differenze evidenziano lo sviluppo non omogeneo del mercato dei prodotti biologici nell'UE, nonché il legame con il potere d'acquisto negli Stati membri.

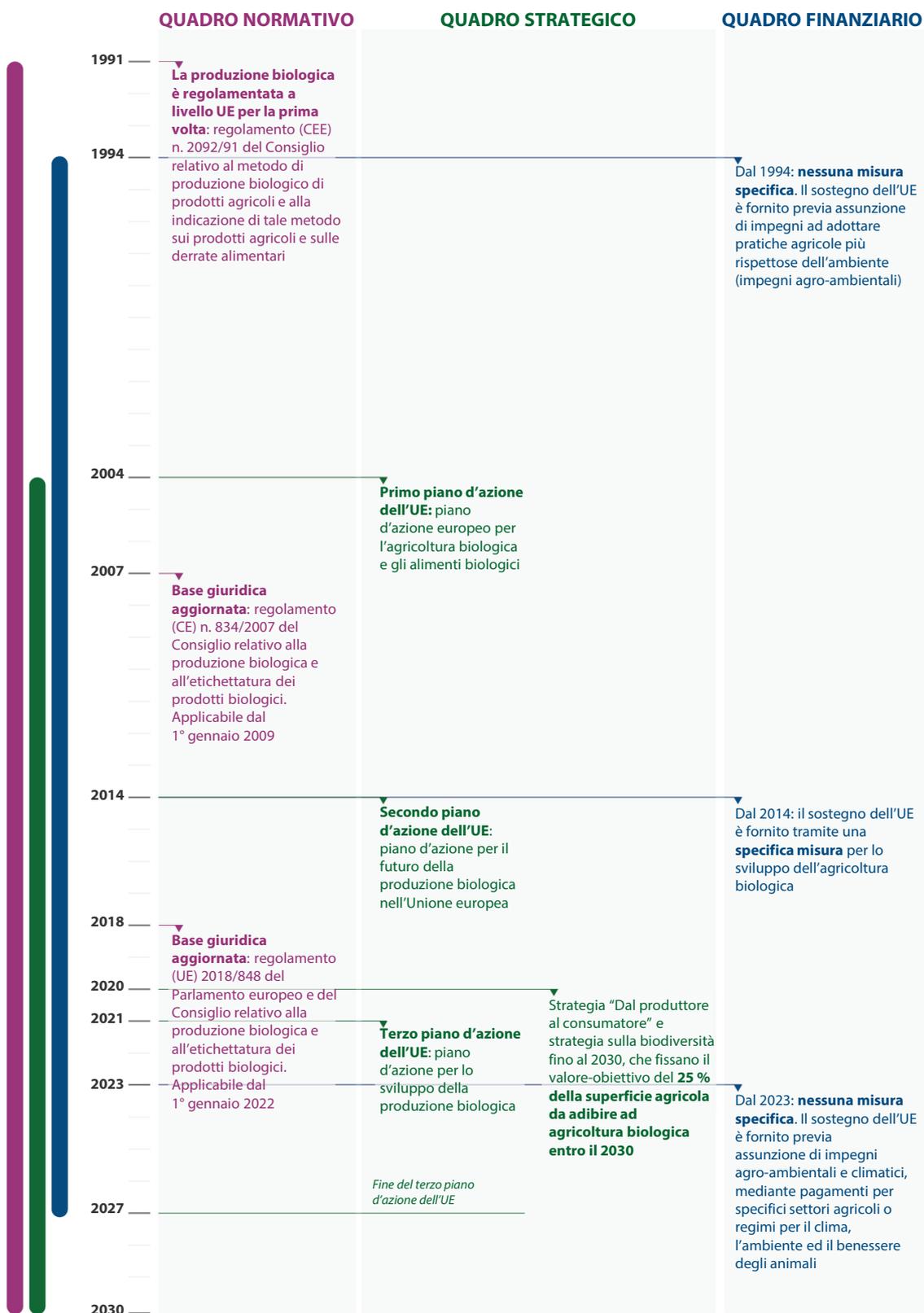
La politica dell'UE per il settore del biologico

07 Lo sviluppo dell'agricoltura biologica è guidato dai principi, dalle norme e dagli obiettivi definiti nella politica dell'UE per il settore del biologico. Detta politica si compone di tre strati: un quadro normativo, un quadro strategico ed un quadro finanziario. In vigore dal 1991, è mutata nel tempo (cfr. *figura 4*).

⁵ [Statistiche della FiBL](#) sulle vendite al dettaglio di prodotti biologici; [dati Statista](#) sulle vendite di alimenti nell'UE-27 (estratti da ultimo il 12 aprile 2024).

⁶ *Ibidem*.

Figura 4 – Evoluzione della politica dell'UE per il settore del biologico



Fonte: Corte dei conti europea.

08 Il regolamento relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici ("il regolamento sulla produzione biologica") costituisce la base giuridica dell'agricoltura biologica e disciplina il resto della catena di approvvigionamento del settore del biologico, dagli agricoltori ai rivenditori (cfr. *figura 3*). Definisce gli obiettivi e i principi della produzione biologica, nonché le norme che i produttori biologici e gli altri operatori devono rispettare per ricevere la certificazione biologica.

09 La Commissione ha affiancato al quadro normativo del settore del biologico tre piani d'azione consecutivi, pubblicati nel 2004, nel 2014 e nel 2021. Detti piani d'azione erano inoltre intesi definire la strategia dell'UE per l'agricoltura biologica⁷. Nel maggio del 2020, la Commissione ha pubblicato la *strategia "Dal produttore al consumatore"* e la *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, in attuazione del *Green Deal europeo*. Entrambe dette strategie fissavano l'obiettivo strategico di avere il 25 % dei terreni agricoli dell'UE coltivato con pratiche biologiche entro il 2030. Sebbene non vincolante, detto valore-obiettivo indica che l'agricoltura biologica ha un ruolo da svolgere nel raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali dell'UE.

10 Il sostegno finanziario per lo sviluppo dell'agricoltura biologica è stato fornito principalmente mediante la politica agricola comune (PAC). Nel periodo 2014-2022, gli agricoltori hanno ricevuto quasi 12 miliardi di euro di sostegno UE a titolo del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per la conversione all'agricoltura biologica o per il mantenimento di pratiche di agricoltura biologica. In aggiunta:

- o nel periodo 2014-2022, il Fondo europeo agricolo di garanzia ha fornito circa 60,6 milioni di euro per sviluppare la produzione biologica nel settore ortofrutticolo tramite le associazioni dei produttori;
- o nel periodo 2014-2020, tramite Orizzonte 2020 sono stati forniti circa 45 milioni di euro di sostegno finanziario dell'UE per la ricerca e innovazione in agricoltura biologica; nel periodo 2021-2027, il 30 % dei fondi di Orizzonte Europa per l'agricoltura, le foreste e le zone rurali sono destinati a tematiche direttamente o indirettamente connesse al settore del biologico;

⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, "*Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products*", SWD/2014/065 final, marzo 2014.

- o nel periodo 2016-2023, circa 140 milioni di euro sono stati forniti per promuovere i prodotti biologici mediante la politica di promozione agro-alimentare dell'UE⁸;
- o nel periodo 2023-2027, nei rispettivi piani strategici della PAC⁹, gli Stati membri hanno previsto di destinare circa 14,7 miliardi di euro al sostegno dell'agricoltura biologica.

Ruoli e responsabilità

11 La Commissione, tramite la direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI), in consultazione con altre direzioni generali, stabilisce la politica generale dell'UE per il settore del biologico. Approva i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri per la PAC e fornisce agli Stati membri orientamenti strategici sulla suddetta politica dell'UE. Insieme alla DG AGRI, Eurostat raccoglie, convalida e pubblica dati sul settore del biologico. Il Centro comune di ricerca (JRC) fornisce conoscenze scientifiche per monitorare e valutare l'impatto delle politiche dell'UE.

12 Agli Stati membri spetta, sulla base delle proprie specifiche circostanze ed esigenze, definire gli obiettivi nazionali per l'agricoltura biologica e il settore del biologico, nonché programmare un sostegno finanziario UE e nazionale adeguato per raggiungere detti obiettivi. Gli Stati membri programmano e attuano il pertinente sostegno dell'UE tramite i rispettivi programmi di sviluppo rurale.

⁸ [Decisioni della Commissione in materia di selezione](#) per la politica dell'UE di promozione agro-alimentare per il periodo 2016-2023.

⁹ Commissione europea, [Approved 28 CAP strategic plans \(2023-2027\)](#), giugno 2023, pag. 74.

Estensione e approccio dell'audit

13 La Corte ha vagliato la concezione, l'attuazione e il monitoraggio del sostegno dell'UE per l'agricoltura biologica. La Corte si è chiesta se la Commissione e gli Stati membri avessero:

- o concepito una politica valida per il settore del biologico per incentivare l'agricoltura biologica;
- o usato i fondi della PAC efficacemente per sostenere gli obiettivi ambientali e di mercato dell'agricoltura biologica;
- o monitorato e valutato in modo adeguato l'impatto della pertinente politica dell'UE.

14 Alla luce della [relazione speciale 04/2019](#) sul sistema di controllo per i prodotti biologici e della [relazione speciale 25/2023](#) sulla politica dell'UE in materia di acquacoltura, di recente pubblicazione, la Corte ha deciso di escludere dall'estensione dell'audit i controlli e la certificazione dell'agricoltura biologica ed il settore dell'acquacoltura biologica. Considerando la loro specifica natura, la Corte ha deciso di escludere anche il settore dell'apicoltura biologica, la ricerca e l'innovazione in agricoltura biologica e i fondi del FEAGA a sostegno della produzione biologica nel settore ortofrutticolo (cfr. paragrafo [10](#)).

15 La Corte ha deciso di espletare questo audit dato il valore-obiettivo del 25 % della superficie agricola dell'UE da coltivare con pratiche biologiche e considerati i quasi 12 miliardi di euro di sostegno UE nel periodo 2014-2022 per la conversione a pratiche di agricoltura biologica o il mantenimento delle stesse. La Corte si attende che le proprie constatazioni e raccomandazioni aiutino a sviluppare la politica dell'UE per l'agricoltura biologica e forniscano un contributo alle proposte legislative della Commissione per la PAC successiva al 2027, previste per il 2025.

16 L'audit ha riguardato il periodo 2014-2022. Ove pertinente, gli auditor della Corte hanno controllato anche le disposizioni ed i programmi esistenti per il 2023-2027. Hanno acquisito elementi probatori tramite:

- o riunioni con rappresentanti della Commissione (DG AGRI, Eurostat e Centro comune di ricerca);

- l'esame di dati e documenti pertinenti, tra cui normativa e studi specifici, valutazioni d'impatto e relazioni di audit, valutazioni ex post e informazioni di monitoraggio;
- l'analisi di dati statistici e di dati sulla gestione dei finanziamenti per il settore del biologico nell'UE;
- colloqui con personale delle autorità nazionali e regionali, nonché riunioni strutturate con rappresentanti del settore del biologico;
- visite in loco presso 26 aziende agricole biologiche che avevano ricevuto sostegno finanziario dell'UE (tra sei e sette aziende in ogni Stato membro visitato);
- una visita di studio in Danimarca, Stato membro che fornisce sostegno strategico all'agricoltura biologica dal 1987 e che dispone di un mercato dei prodotti biologici ben sviluppato;
- un gruppo di discussione con esperti scientifici, di politiche e di agricoltura biologica.

17 Sono state condotte visite di audit in quattro Stati membri: Romania, Polonia, Austria e Italia. Questi paesi sono stati selezionati per coprire percentuali differenti di superficie coltivata con pratiche biologiche e differenti potenzialità di ulteriore sviluppo (cfr. [figura 5](#)). In Italia, la Corte ha selezionato la Campania e la Sicilia per esaminare l'attuazione regionale del sostegno a titolo della PAC.

Figura 5 – Agricoltura biologica negli Stati membri controllati

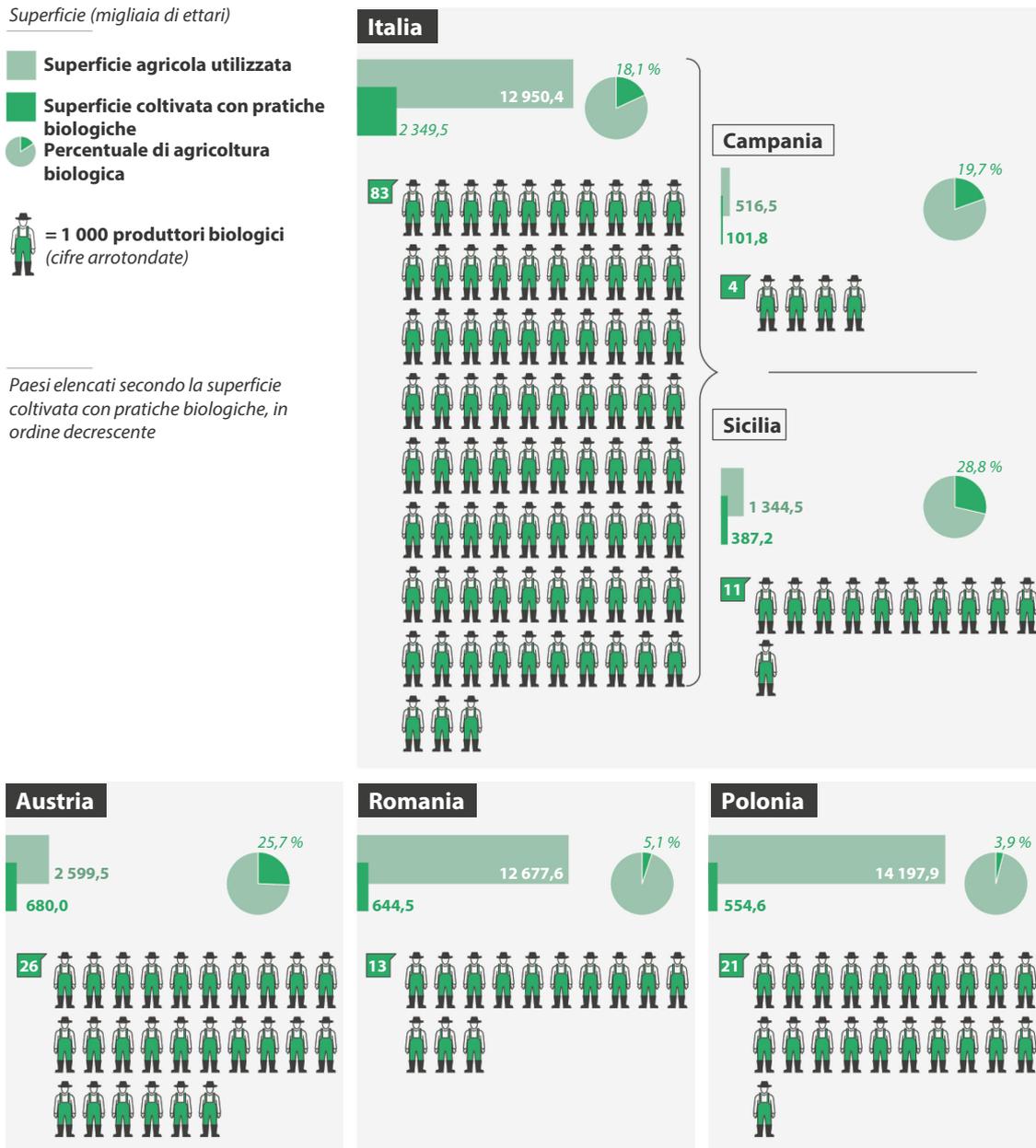
Superficie (migliaia di ettari)

- Superficie agricola utilizzata
- Superficie coltivata con pratiche biologiche
- ◕ Percentuale di agricoltura biologica



= 1 000 produttori biologici
(cifre arrotondate)

Paesi elencati secondo la superficie coltivata con pratiche biologiche, in ordine decrescente



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di statistiche Eurostat del 2022 sull'agricoltura biologica (estratte il 25 giugno 2024) e di *Bio in cifre* per Sicilia e Campania. Per l'Austria sono stati usati dati del 2020.

Osservazioni

Lacune nelle politiche UE e nazionali per il settore del biologico

18 La Corte ha esaminato la politica definita dalla Commissione e dagli Stati membri per sostenere lo sviluppo dell'agricoltura biologica¹⁰. La Corte si attendeva di constatare che:

- la Commissione avesse concepito una politica dell'UE esaustiva per il settore del biologico;
- gli Stati membri avessero definito politiche nazionali per sostenere l'agricoltura biologica;
- gli Stati membri avessero programmato i fondi della PAC in linea con le specifiche esigenze del rispettivo settore del biologico.

La politica dell'UE per il settore del biologico è indebolita da lacune presenti nel quadro strategico

19 Secondo la Commissione, i piani d'azione dell'UE per l'agricoltura biologica costituiscono il quadro strategico dell'UE per il settore del biologico. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che il piano d'azione del 2014-2020 non prevedeva nessun obiettivo per il settore del biologico. Mancava inoltre di elementi cruciali, quali ad esempio:

- valori-obiettivo quantificabili per gli specifici obiettivi e le specifiche azioni del piano;
- tappe intermedie e un calendario di attuazione delle azioni;
- indicatori con i quali monitorare i progressi compiuti;
- ruoli e responsabilità chiaramente definiti;
- dotazioni finanziarie.

¹⁰ *Better Regulation Toolbox*, 2021.

20 Nel piano d'azione per il 2021-2027, la Commissione ha indicato che le azioni nell'ambito del precedente piano erano state attuate, senza specificare quali attività fossero state attuate e cosa fosse stato ottenuto. In mancanza di valori-obiettivo quantificati, di indicatori di monitoraggio e di una valutazione ex post, l'effettivo impatto del piano d'azione del 2014-2020 rimane sconosciuto.

21 Nel 2020, la finalità strategica del settore del biologico è stata definita dall'impegno non vincolante ad avere il 25 % della superficie agricola dell'UE investita in agricoltura biologica entro il 2030 (cfr. paragrafo 09). La Commissione ha definito il piano d'azione del 2021-2027 per sostenere il conseguimento di detta finalità. Il piano d'azione definiva obiettivi specifici per migliorare il contributo dell'agricoltura biologica alla sostenibilità, stimolare la domanda e assicurare la fiducia dei consumatori, nonché per stimolare la conversione e rafforzare l'intera catena del valore.

22 La Corte ha constatato che il piano del 2021-2027 rappresenta un miglioramento rispetto al precedente. Fornisce maggiori dettagli sulle specifiche attività da attuare nell'ambito di ciascuna azione. Le responsabilità sono state suddivise tra Commissione europea, Stati membri e altri portatori d'interesse. La Commissione redige ogni sei mesi una relazione sullo stato di avanzamento, per monitorare le attività svolte.

23 Nonostante i progressi compiuti, il piano manca tuttora di valori-obiettivo quantificabili per i tre obiettivi specifici; manca inoltre di mezzi per monitorare i progressi compiuti mediante le azioni proposte. In mancanza di detti elementi, sarà difficile valutare il suo contributo allo sviluppo del settore del biologico. La sostenibilità dell'agricoltura biologica nel tempo dipende dallo sviluppo complessivo del settore del biologico. Un settore ben sviluppato fornirebbe agli agricoltori incentivi economici per l'agricoltura biologica. Tuttavia, il valore-obiettivo del 25 % si riferisce unicamente alla superficie da coltivare con pratiche biologiche, senza alcuna finalità strategica per il settore del biologico. Al di là dell'orizzonte del 2030, non vi è alcuna visione strategica né per l'agricoltura biologica né per il settore del biologico che apporti stabilità ed una prospettiva di lungo termine per la catena del valore.

24 Oltre agli specifici obiettivi inclusi nei piani d'azione, il quadro normativo definisce inoltre gli obiettivi ambientali e di mercato per la produzione biologica (cfr. [figura 6](#)). Tuttavia, la Commissione considera gli obiettivi enunciati nel regolamento sull'agricoltura biologica come caratteristiche intrinseche del sistema di produzione di alimenti biologici invece che come veri obiettivi. Nel quadro strategico non si tiene quindi conto in modo specifico di detti obiettivi, né sono essi monitorati.

Figura 6 – Gli obiettivi dell’UE per il settore del biologico



Obiettivi del quadro giuridico

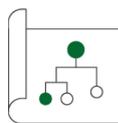
Regolamento sull'agricoltura biologica

Obiettivi ambientali

- tutela dell’ambiente e del clima
- fertilità dei suoli a lungo termine
- alto livello di biodiversità
- ambiente non tossico
- mantenimento delle razze rare e autoctone in via di estinzione
- sviluppo dell’offerta di materiale fitogenetico adeguato alle esigenze specifiche dell’agricoltura biologica
- elevato livello di biodiversità, utilizzando materiale fitogenetico di vari tipi
- elevati standard di benessere degli animali

Obiettivi di mercato

- filiere corte e produzione locale nelle varie zone dell’UE
- sviluppo di attività di miglioramento genetico biologico dei vegetali al fine di contribuire a prospettive economiche favorevoli del settore biologico



Obiettivi del quadro strategico

Piano d’azione dell’UE per l’agricoltura biologica

Strategia “Dal produttore al consumatore” e strategia sulla biodiversità fino al 2030

Specifico obiettivo ambientale

- migliorare il contributo dell’agricoltura biologica alla sostenibilità

Specifici obiettivi di mercato

- stimolare la domanda e acquisire la fiducia dei consumatori
- stimolare la conversione e rafforzare l’intera catena del valore

Obiettivo relativo alla superficie

- 25 % dei terreni agricoli dell’UE da coltivare con pratiche biologiche entro il 2030

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell’articolo 4 del [regolamento \(UE\) 2018/848](#) e del [piano d’azione per lo sviluppo della produzione biologica](#) per il 2021-2027.

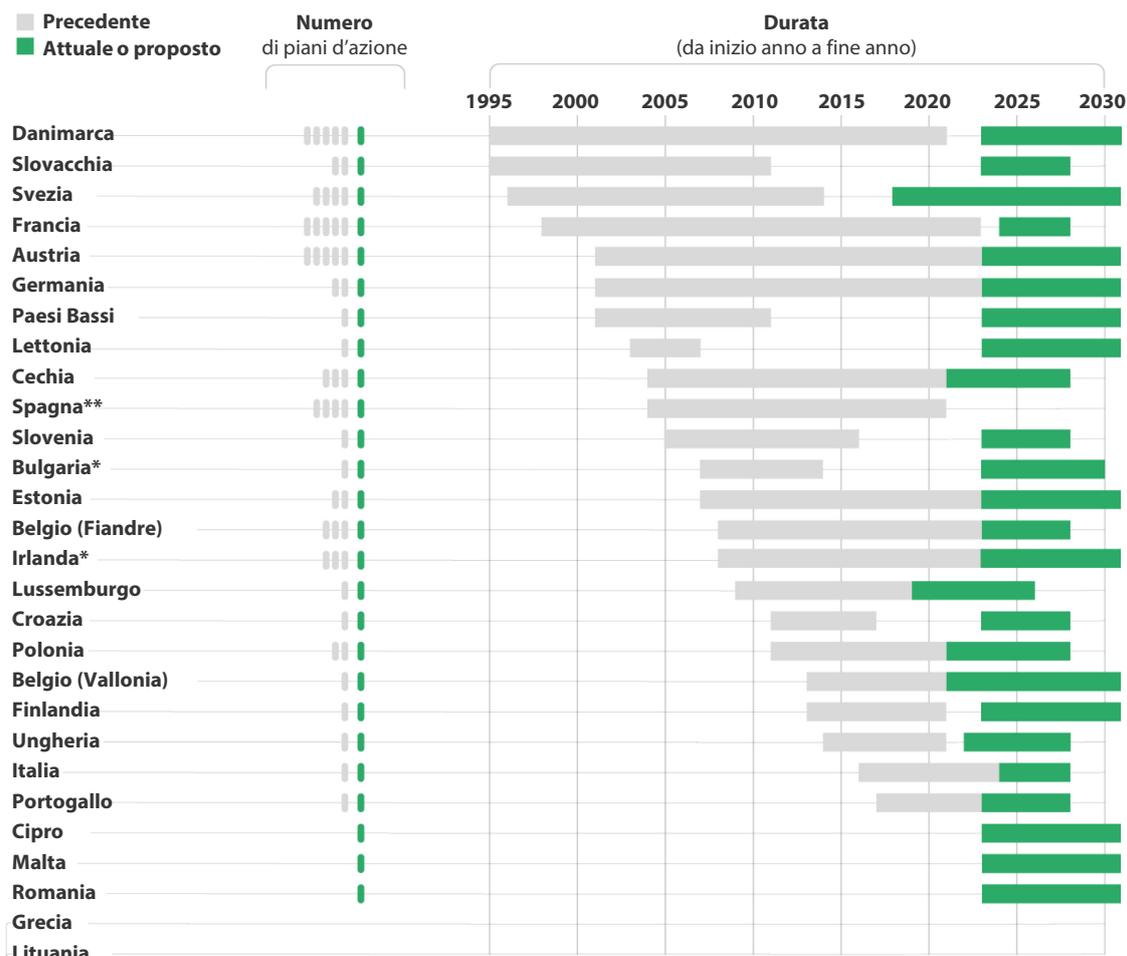
Le debolezze nelle politiche nazionali ostacolano lo sviluppo del settore del biologico UE

25 È dal 2004 che, al fine di aumentare l’efficacia del sostegno pubblico per l’agricoltura biologica, la Commissione esorta gli Stati membri a sviluppare piani d’azione nazionali per il settore del biologico¹¹. Questi non hanno alcun obbligo giuridico di farlo e la Commissione non monitora in modo sistematico l’adozione di piani d’azione nazionali.

¹¹ Azione 6 del [primo piano d’azione dell’UE per l’agricoltura biologica e gli alimenti biologici](#) e raccomandazioni formulate nel [secondo](#) e [terzo](#) piano d’azione per la produzione biologica nell’UE.

26 Specifiche strategie nazionali o specifici piani d'azione nazionali illustrano l'impegno degli Stati membri a sviluppare il settore del biologico. Uno studio del 2023 ha seguito la preparazione di tali strategie e piani, che variavano notevolmente da uno Stato membro all'altro (cfr. [figura 7](#)). A fine 2023, tutti gli Stati membri tranne tre (Grecia, Lituania e Spagna) disponevano di un piano d'azione nazionale.

Figura 7 – L'adozione dei piani d'azione nazionali è disomogenea



La Grecia e la Lituania non hanno mai adottato un piano d'azione per l'agricoltura biologica

* Progetto di piano d'azione pubblicato per il periodo attuale.

** Progetto di piano d'azione per il periodo attuale annunciato ma non pubblicato.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri controllati, dei piani d'azione nazionali e dello studio seguente: Lampkin e altri, *Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets*, 2024.

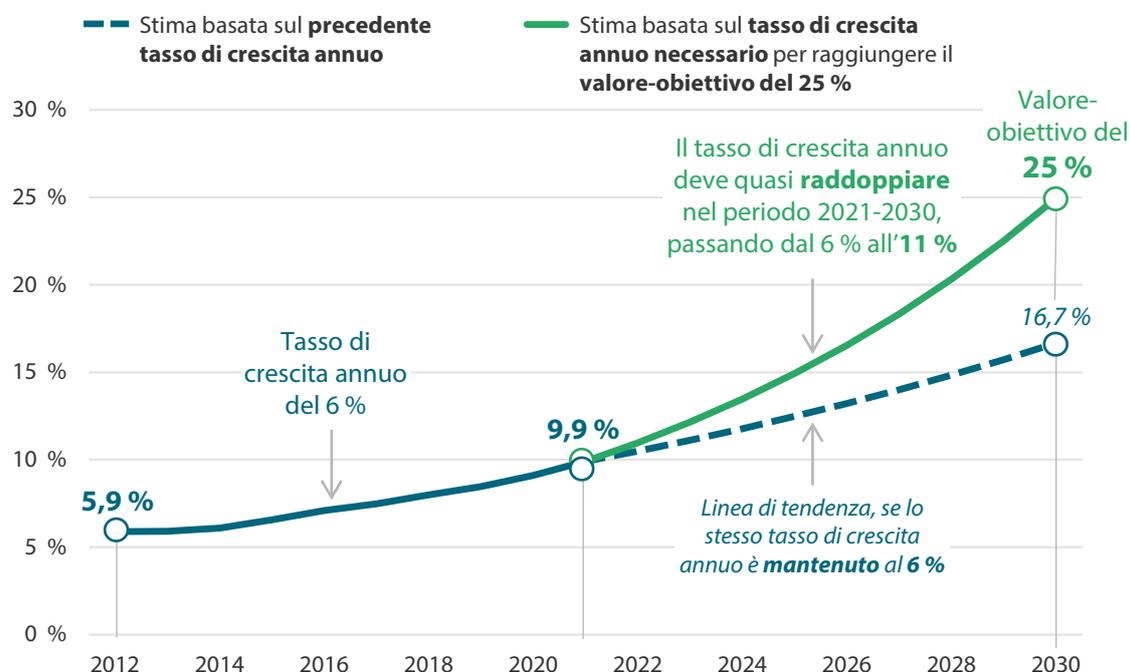
27 Nel 2023, i quattro Stati membri controllati dalla Corte disponevano ognuno di un piano d'azione per il settore del biologico. Secondo gli esperti e i portatori d'interesse consultati per l'audit, l'impatto di questi piani d'azione sul settore del biologico è cruciale nei casi in cui quest'ultimo è poco sviluppato. La Corte ha rilevato quanto segue.

- In Polonia, l'impatto del piano d'azione del 2014-2020 per lo sviluppo del settore del biologico è stato pregiudicato dall'assenza di valori-obiettivo, di ruoli e responsabilità chiari e di una dotazione finanziaria. Le autorità polacche hanno definito valori-obiettivo e responsabilità per il piano soltanto nel 2018. Nel periodo 2014-2020, la Polonia ha più che raddoppiato il consumo e le vendite di prodotti biologici. Nonostante questo aumento, alla fine del periodo era ancora al settimo livello più basso per consumo e vendite.
- La Romania ha adottato il primo piano d'azione soltanto nel maggio 2023, sebbene nel periodo 2014-2022 fosse all'ottavo posto tra gli Stati che più spendono fondi della PAC per la conversione a pratiche di agricoltura biologica o il mantenimento delle stesse. In detto piano d'azione rumeno, gli auditor della Corte hanno rilevato le stesse debolezze di quello polacco.

28 Per raggiungere il valore-obiettivo del 25 % entro il 2030, l'adesione alle pratiche di agricoltura biologica dovrebbe avvenire ad un ritmo doppio di quello attuale (cfr. [figura 8](#)). Alla fine del 2023, l'Agenzia europea per l'ambiente ha indicato che le politiche e il sostegno pubblico allora esistenti avrebbero molto probabilmente fatto aumentare la percentuale di terreni coltivati con pratiche biologiche, ma non tanto da raggiungere il valore-obiettivo¹².

¹² AEA, relazione 11/2023, "*Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition*", pag. 70, dicembre 2023.

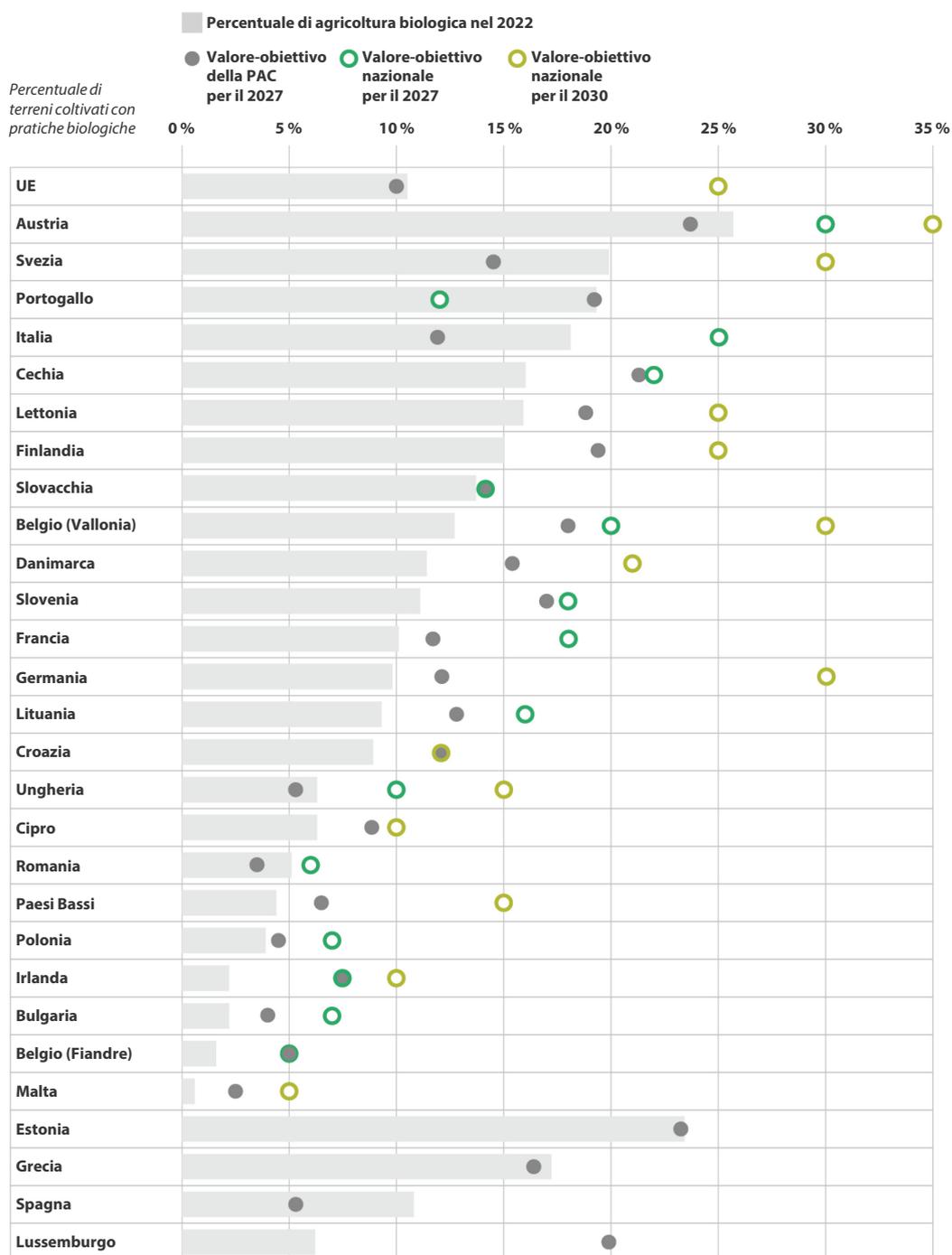
Figura 8 – Per raggiungere il valore-obiettivo del 25 % entro il 2030, l’adesione alle pratiche di agricoltura biologica deve avvenire ad un ritmo doppio di quello attuale



Fonte: calcoli della Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat e della DG AGRI.

29 Le azioni intraprese dagli Stati membri sono essenziali per essere in condizione di raggiungere il valore-obiettivo del 25 % concernente l’agricoltura biologica. Per il periodo 2023-2027, gli Stati membri dovevano fissare un valore-obiettivo per la spesa della PAC destinata all’agricoltura biologica. Alcuni paesi hanno affiancato al valore-obiettivo per la PAC, da raggiungere solo tramite la spesa della PAC, un valore-obiettivo nazionale, da raggiungere anche tramite il mercato dei prodotti biologici e/o finanziamenti nazionali aggiuntivi. Gli auditor della Corte hanno constatato che, nel fissare detti valori-obiettivo, il livello di ambizione variava notevolmente (cfr. [figura 9](#)).

Figura 9 – I valori-obiettivo nazionali per l'agricoltura biologica variano notevolmente tra Stati membri



Nota: il Lussemburgo ha come valore-obiettivo nazionale il 20 % di terre coltivate con pratiche biologiche entro il 2025. La Spagna ha dichiarato che la dinamica attuale consentirebbe di raggiungere il 20 % entro il 2030, ma non lo ha fissato come valore-obiettivo nazionale. Nel 2017 il Portogallo ha fissato un valore-obiettivo del 12 % di terreni coltivati con pratiche biologiche entro il 2027 e non ha più aggiornato detta percentuale. Per l'Austria, gli auditor della Corte hanno usato i dati del 2020 relativi alla percentuale di terreni coltivati con pratiche biologiche.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei piani strategici della PAC, dei piani d'azione nazionali degli Stati membri e delle [statistiche sull'agricoltura biologica](#) del 2022 di Eurostat (estratte il 25 giugno 2024).

30 Per quanto riguarda i piani d'azione nazionali, la Corte ha constatato che il grado di maturità già raggiunto dal settore del biologico è un fattore cruciale all'atto di definire le ambizioni nazionali in materia di agricoltura biologica negli Stati membri controllati. Anche i finanziamenti nazionali integrativi svolgono un ruolo importante (cfr. [riquadro 1](#)).

Riquadro 1

I valori-obiettivo per l'agricoltura biologica variano negli Stati membri controllati

Per il 2027, Italia e Austria hanno fissato nei propri piani strategici della PAC un valore-obiettivo (11,9 % e 23,7 % rispettivamente) inferiore a quello nazionale (25 % e 30 % rispettivamente). Si prevede che l'aumento aggiuntivo deriverà dal mercato dei prodotti biologici, che è già ben sviluppato in Austria e in rapida crescita in Italia, nonché tramite finanziamenti nazionali integrativi.

Romania e Polonia hanno fissato un valore-obiettivo basso (3,5 % e 4,5 % rispettivamente) per la PAC, nonostante un elevato stanziamento di fondi dell'UE per l'agricoltura biologica. Gli auditor della Corte hanno constatato che in Romania il valore-obiettivo della PAC per l'agricoltura biologica era già stato raggiunto nel 2021.

31 Oltre ad aumentare la superficie investita ad agricoltura biologica, gli Stati membri possono sostenere ulteriormente il settore del biologico fissando altri valori-obiettivo nazionali. Gli auditor della Corte hanno rilevato esempi di questo tipo in 16 Stati membri. Ad esempio, vari Stati membri hanno optato per valori-obiettivo relativi alla produzione biologica (otto paesi), al consumo di prodotti biologici nella ristorazione pubblica (10 paesi) e alla trasformazione dei prodotti biologici (quattro paesi). Dei quattro Stati membri controllati, solo l'Austria disponeva di un valore-obiettivo aggiuntivo: offrire il 55 % di prodotti biologici nelle mense pubbliche entro il 2030.

Nel programmare il sostegno della PAC, gli Stati membri hanno solo parzialmente risposto alle specifiche esigenze dei rispettivi settori del biologico

32 Nei quattro Stati membri controllati, la PAC era la principale fonte di finanziamento per i piani d'azione nazionali per l'agricoltura biologica. Nel periodo 2014-2022, gli Stati membri hanno programmato la rispettiva spesa della PAC principalmente tramite i propri programmi di sviluppo rurale (PSR) nazionali e regionali. I PSR:

- o individuavano le specifiche esigenze dei settori agricoli degli Stati membri;
- o definivano strategie con obiettivi e valori-obiettivo, in linea con le priorità dell'UE per lo sviluppo rurale;
- o selezionavano misure di sostegno per raggiungere detti valori-obiettivo e obiettivi.

33 Da quanto hanno constatato gli auditor della Corte, i quattro Stati membri controllati hanno integrato in misura limitata nei propri PSR le specifiche esigenze del rispettivo settore del biologico, con due sole eccezioni:

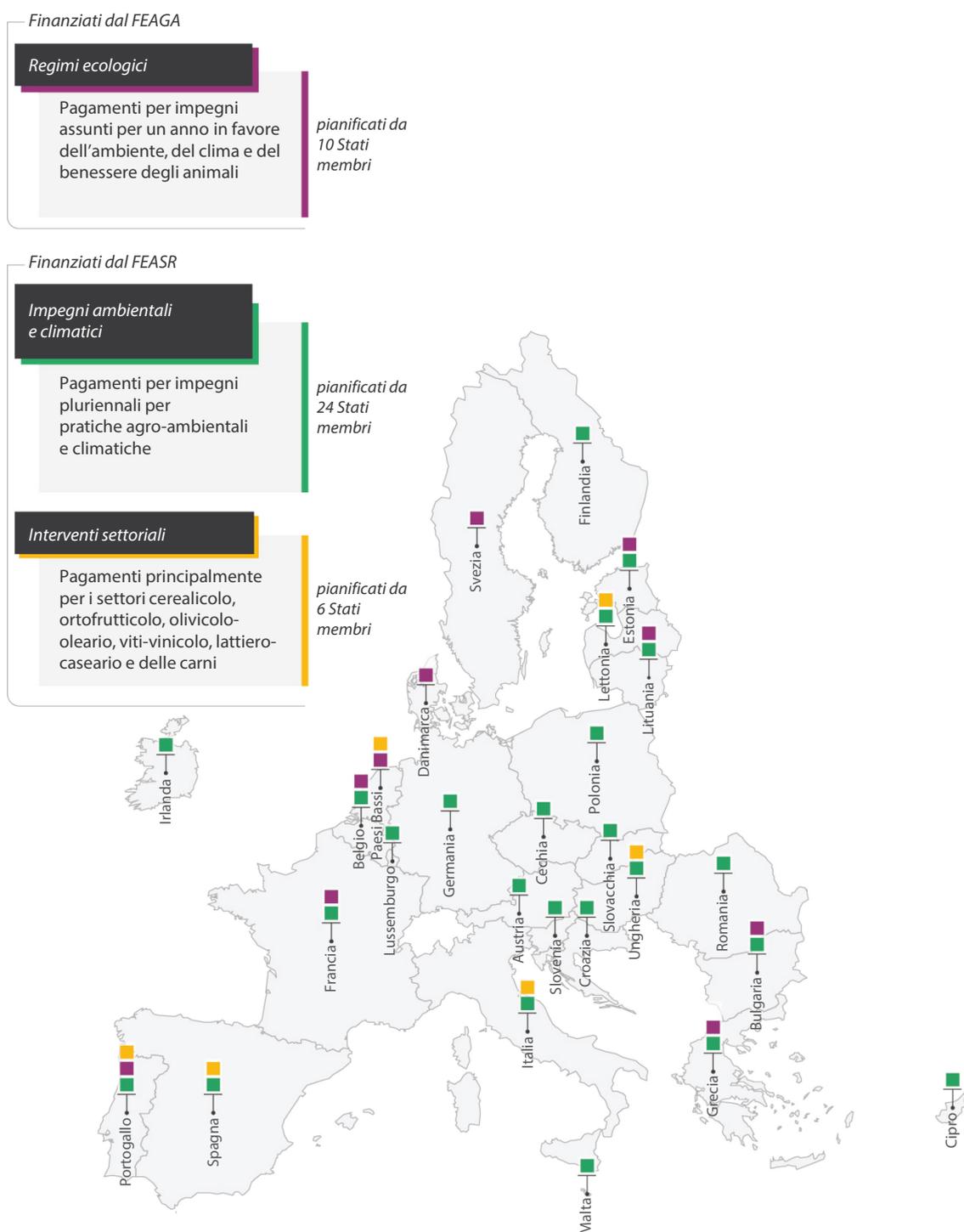
- o la Polonia ha individuato l'esigenza specifica di sviluppare l'agricoltura biologica come forma di agricoltura sostenibile;
- o l'Italia (Sicilia) ha definito un obiettivo consistente nel promuovere l'integrazione dei prodotti biologici nella catena di approvvigionamento migliorando l'accesso dei produttori biologici al mercato, potenziando la loro posizione nella catena del valore e stimolando l'innovazione nel settore del biologico.

Tutti i quattro Stati membri hanno utilizzato il sostegno dell'agricoltura biologica come strumento per ovviare a bisogni più generali, connessi alla preservazione delle risorse idriche, della biodiversità, del suolo, o alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, in linea con le priorità dell'UE in materia di sviluppo rurale.

34 Gli Stati membri potevano includere nei propri PSR sotto-programmi tematici per rispondere ad esigenze specifiche in aree di particolare importanza, oppure in settori agricoli con forte incidenza sullo sviluppo delle zone rurali. La Corte ha constatato che nessuno dei 27 Stati membri aveva incluso nei propri PSR un sottoprogramma tematico per l'agricoltura biologica o il settore del biologico.

35 La PAC del 2023-2027 ha dato agli Stati membri tre opzioni di finanziamento per programmare il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica (cfr. *figura 10*). Gli auditor della Corte non hanno rilevato alcun cambiamento significativo nel modo in cui i quattro Stati membri sottoposti ad audit hanno programmato il sostegno per l'agricoltura biologica per il periodo 2023-2027. L'Italia ha anche integrato il sostegno per l'adesione a pratiche biologiche in settori specifici (ad esempio, olio d'oliva, prodotti ortofrutticoli e patate). Tuttavia, era prematuro per la Corte valutare l'impatto di questa opzione di finanziamento aggiuntiva sullo sviluppo dell'agricoltura biologica per dette colture.

Figura 10 – Gli Stati membri disponevano di tre opzioni di finanziamento per sostenere l'agricoltura biologica nella PAC del 2023-2027



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di *Organic farming in the EU – a decade of growth*, gennaio 2023.

La superficie investita ad agricoltura biologica è aumentata, ma integrare gli obiettivi di tale agricoltura nella PAC rappresenta tuttora una sfida

36 La Corte ha verificato se il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica fosse stato usato in modo efficace dagli Stati membri¹³ per sostenere sia gli obiettivi ambientali che quelli di mercato dell'agricoltura biologica¹⁴. Negli Stati membri controllati, la Corte si attendeva di rilevare che:

- o i fondi della PAC sostenessero l'obiettivo ambientale dell'agricoltura biologica;
- o i fondi della PAC contribuissero all'obiettivo di mercato dell'agricoltura biologica;
- o gli Stati membri utilizzassero i fondi della PAC per sviluppare ulteriormente il settore del biologico.

Il sostegno della PAC ha contribuito a estendere la superficie investita a biologico, ma non sempre sono stati assicurati benefici ambientali

37 Nel periodo 2014-2022, la PAC ha sostenuto l'agricoltura biologica tramite una specifica misura della politica di sviluppo rurale¹⁵ (nella presente relazione: "sostegno della PAC per l'agricoltura biologica"). Rispetto al periodo 2007-2013, il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica è stato separato da altri impegni agro-ambientali, per enfatizzarne la crescente importanza.

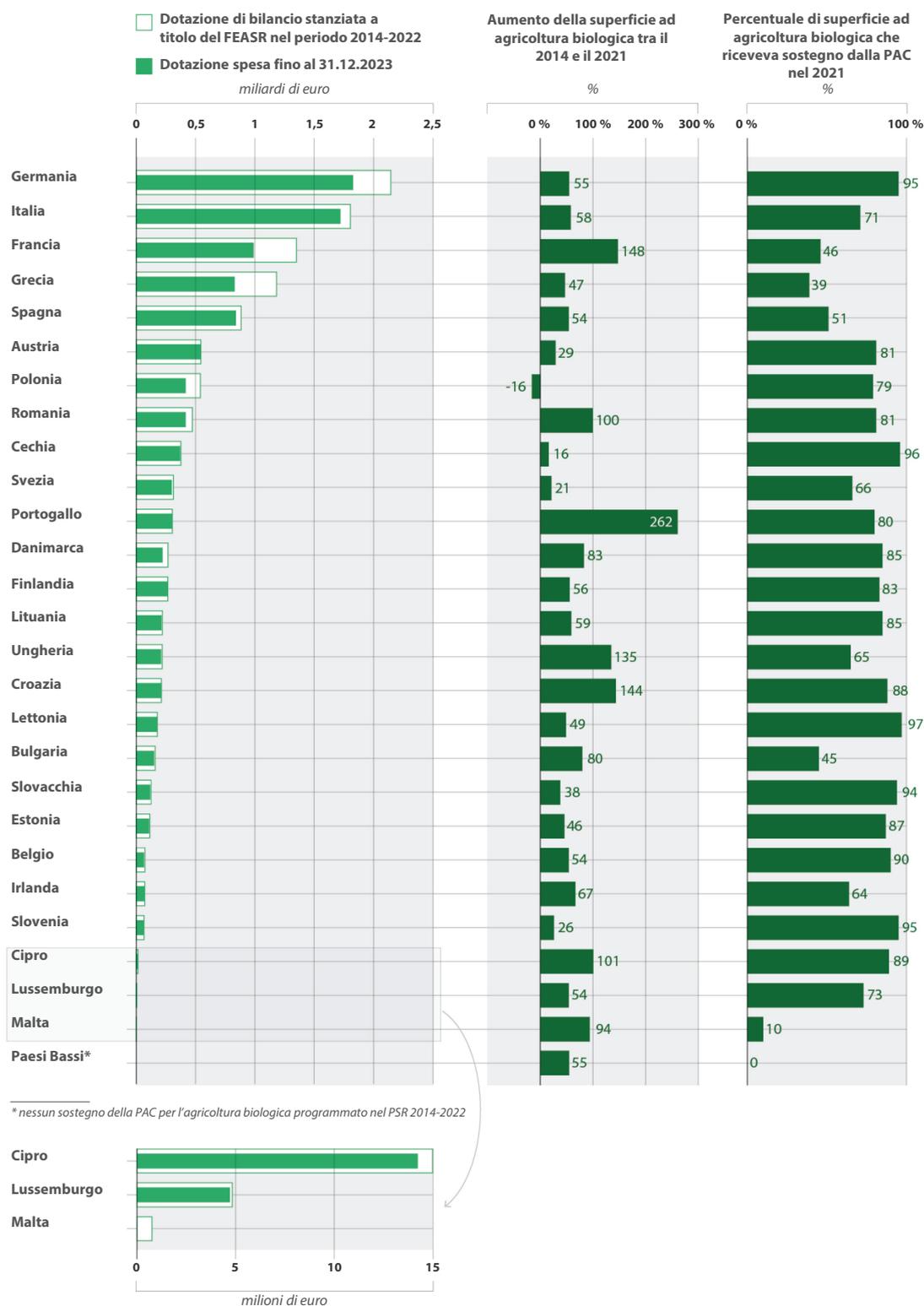
38 Il sostegno a titolo di detta misura veniva concesso per ettaro di terreno agricolo ammissibile a fronte di impegni pluriennali per la conversione a pratiche di agricoltura biologica o per il mantenimento di queste ultime, ai sensi del regolamento sull'agricoltura biologica. Tutti gli Stati membri, tranne i Paesi Bassi, hanno incluso il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica nei rispettivi PSR; Germania, Italia, Francia, Grecia e Spagna vi hanno destinato il 62 % della dotazione finanziaria complessiva del FEASR per questo settore (cfr. [figura 11](#)).

¹³ Capo 7 del [regolamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#).

¹⁴ Considerando 3 e 4 del [regolamento \(UE\) 2018/848](#).

¹⁵ Articolo 29 del [regolamento \(UE\) n. 1305/2013](#).

Figura 11 – Cinque Stati membri rappresentano il 62 % del sostegno della PAC per l'agricoltura biologica nel 2014-2022



Nota: la dotazione finanziaria del FEASR comprende l'integrazione a titolo dello strumento dell'Unione europea per la ripresa (EURI), fornita agli Stati membri per la ripresa dalla COVID-19 per il periodo 2021-2022.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei piani di finanziamento nei PSR (al 31 dicembre 2023).

39 Nel 2021, il 69 % dei quasi 16 milioni di ettari di terreni coltivati con pratiche biologiche nell'UE ha ricevuto il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica¹⁶. La percentuale di superficie sostenuta è aumentata, passando dal 3,2 % nel 2014 al 6,9 % nel 2021¹⁷. La PAC finanzia principalmente l'agricoltura biologica per promuovere un'agricoltura sostenibile e per integrare nella politica stessa i requisiti di protezione dell'ambiente¹⁸. I benefici ambientali di questa misura derivano dalle norme stabilite nel regolamento sull'agricoltura biologica (cfr. *figura 1*).

40 Una delle pratiche di agricoltura biologica fondamentali è la rotazione delle colture, che contribuisce alla fertilità e al buono stato del suolo, nonché al controllo di organismi nocivi e malattie. A norma del regolamento sull'agricoltura biologica, i produttori biologici sono tenuti ad attuare una rotazione pluriennale delle colture e ad includere leguminose e altre colture da sovescio nel piano di rotazione¹⁹. Poiché la rotazione colturale non viene definita nel regolamento, gli Stati membri possono stabilire disposizioni nazionali aggiuntive sulle modalità attuative di questa pratica. Dei quattro Stati membri controllati, solo l'Italia aveva fornito tale definizione.

41 Dei 26 agricoltori visitati dagli auditor della Corte nei quattro Stati membri, nove avevano coltivato la stessa coltura sulla stessa parcella per molti anni di seguito, oppure non avevano utilizzato leguminose o altre colture da sovescio. La mancanza di una adeguata rotazione colturale ha in alcuni casi portato a un maggiore utilizzo di fattori di produzione esterni, come ad esempio fertilizzanti e pesticidi organici commerciali, il che va contro il principio della limitazione dell'utilizzo di detti fattori in agricoltura biologica.

¹⁶ Calcolo della Corte, sulla base dei [dati Eurostat per il 2021](#) e del [portale dati della DG AGRI](#).

¹⁷ Calcolo della Corte dei conti europea, sulla base del [portale dati della DG AGRI](#).

¹⁸ Considerando 4 del [regolamento \(UE\) 2018/848](#).

¹⁹ Articolo 12, paragrafo 1, del [regolamento \(CE\) n. 834/2007](#) e allegato II, punti 1.9 e 1.10, del [regolamento \(UE\) 2018/848](#).

42 In linea con le norme disciplinanti gli allevamenti biologici, gli allevatori devono rispettare standard di benessere degli animali elevati. Tali standard includono la prevenzione di ogni sofferenza animale. Se necessario, gli Stati membri possono concedere agli allevatori autorizzazioni che consentano loro di discostarsi da determinate norme in materia di benessere degli animali, a condizione che le esenzioni siano minime e, se del caso, limitate nel tempo²⁰. Nel periodo sottoposto ad audit, la Corte ha rilevato che gli allevatori biologici in Austria, Polonia e Italia hanno beneficiato di autorizzazioni generali relative al benessere degli animali a livello nazionale per molti anni consecutivi (cfr. [riquadro 2](#)). Gli allevatori che si avvalevano delle autorizzazioni erano ammissibili al sostegno della PAC per l'agricoltura biologica.

Riquadro 2

Il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica è stato concesso senza rispettare le norme sul benessere degli animali

A partire dal 2015, gli allevatori biologici in Austria hanno beneficiato di autorizzazioni generali per talune pratiche di gestione degli animali. Pertanto era consentito loro di asportare le corna, la coda o i denti degli animali, non fornire agli animali l'accesso al pascolo in aree all'aperto e praticare la stabulazione fissa nei piccoli allevamenti. A seguito di audit espletati nel 2017 e nel 2019, la Commissione ha recuperato 16,4 milioni di euro di pagamenti indebiti ad allevatori biologici a titolo della PAC per il mancato rispetto delle norme in materia di benessere degli animali. L'Austria ha revocato tali autorizzazioni generali nel 2021.

La Corte ha constatato che l'Italia (dal 2009) e la Polonia (dal 2015) hanno concesso un'analogha autorizzazione generale per la stabulazione fissa in piccoli allevamenti. La Polonia ha revocato tale autorizzazione nel 2022, mentre l'Italia continua ad applicarla.

È responsabilità della Commissione monitorare le modalità con le quali gli Stati membri applicano le autorizzazioni in agricoltura biologica. Tuttavia, a norma del regolamento sull'agricoltura biologica, gli Stati membri non sono tenuti a informare la Commissione in merito alle autorizzazioni generali per la stabulazione fissa in piccoli allevamenti o per mutilazioni degli animali. La Commissione non era pertanto a conoscenza di questi casi.

²⁰ Articolo 22 del [regolamento \(CE\) n. 834/2007](#).

43 Il regolamento sulla produzione biologica stabilisce una serie di principi facoltativi per l'agricoltura biologica, quali ad esempio la conservazione degli elementi paesaggistici, l'uso responsabile delle risorse naturali e l'uso limitato di fattori di produzione esterni. Gli Stati membri possono rafforzare l'impatto positivo sull'ambiente integrando tali principi nel sostegno della PAC per l'agricoltura biologica (cfr. [figura 1](#)). Nei quattro Stati membri sottoposti ad audit, la Corte ha rilevato che la misura raramente integrava i principi dell'agricoltura biologica. Tuttavia, sono stati osservati due esempi di buone pratiche in Austria e Polonia (cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3

Esempi di disposizioni ambientali aggiuntive incluse nel sostegno della PAC per l'agricoltura biologica

L'Austria ha utilizzato parte della dotazione finanziaria della misura per effettuare pagamenti a favore degli agricoltori biologici che preservavano su base volontaria i prati permanenti e gli elementi paesaggistici nelle loro aziende.

In Polonia, la preservazione dei prati e degli elementi paesaggistici era una condizione che tutti i produttori biologici dovevano rispettare per ricevere sostegno finanziario.

Non sempre gli Stati membri si sono assicurati che il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica sfociasse nella produzione biologica

44 Secondo il regolamento sull'agricoltura biologica, la finalità di quest'ultima dovrebbe essere produrre un'ampia varietà di alimenti che rispondano alla domanda dei consumatori di prodotti ottenuti con procedimenti che non danneggiano l'ambiente, la salute umana, la salute vegetale o la salute e il benessere degli animali²¹. Nel periodo 2014-2022, il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica era inteso a compensare gli agricoltori per i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti al passaggio da agricoltura tradizionale ad agricoltura biologica. Per ricevere detto sostegno, gli agricoltori biologici non erano tenuti a produrre alcun prodotto biologico.

²¹ Considerando 1 e articolo 3 del [regolamento \(CE\) n. 834/2007](#).

45 Per evitare la possibilità di sostenere aree non produttive, l’Austria, la Polonia e l’Italia hanno chiesto agli agricoltori di assicurare una qualche produzione dalle parcelle che ricevevano il sostegno: ad esempio, di effettuare il raccolto o di usare l’erba per nutrire gli animali. In Polonia, tale requisito si è tradotto in un aumento della produzione biologica (cfr. [riquadro 4](#)). Dal 2023, in Italia (Sicilia) gli agricoltori che vendono la propria produzione biologica sono beneficiari prioritari del sostegno dell’UE.

Riquadro 4

Le modifiche apportate alle condizioni da rispettare per ricevere il sostegno della PAC per l’agricoltura biologica hanno aiutato ad aumentare la produzione biologica in Polonia

Nel proprio PSR 2014-2022, la Polonia ha introdotto l’obbligo per gli agricoltori che beneficiano del sostegno della PAC di produrre prodotti agricoli sulle parcelle oggetto di impegni (ad esempio, utilizzare l’erba per nutrire gli animali o venderla, raccogliere frutta dai frutteti). Questo cruciale cambiamento delle condizioni di ammissibilità ha portato a un calo della superficie coltivata con pratiche biologiche tra il 2015 e il 2019. Allo stesso tempo, la produzione biologica ha continuato ad aumentare. Dal 2021, la Polonia ha registrato una crescita significativa sia in termini di superficie investita a biologico che di produzione biologica.

46 Nel 2020, quasi il 60 % della superficie investita a biologico dell’UE era coperta da prati permanenti e foraggi. Tuttavia, l’allevamento biologico rimane un mercato di nicchia nell’UE. Nel 2020 i bovini biologici rappresentavano solo il 6 % di tutti quelli allevati nell’UE, mentre il pollame e i suini biologici rappresentavano rispettivamente il 3,6 % e l’1 % del totale dei capi²². Poiché il sostegno della PAC all’agricoltura biologica è basato sulla superficie, il mercato rimane il principale incentivo per gli allevatori a convertire la propria impresa a pratiche di allevamento biologico.

47 In Romania, gli auditor della Corte hanno rilevato che, mentre la superficie coperta da prati e foraggi biologici è più che raddoppiata nel periodo 2014-2021, il numero di animali da pascolo biologici è diminuito del 75 %. La misura relativa all’agricoltura biologica ha sostenuto quasi il 100 % dei prati biologici in Romania, senza nessun incentivo per l’allevamento biologico. Per contro, l’Italia e l’Austria hanno incluso tali incentivi in questa misura (cfr. [figura 12](#)).

²² Commissione europea, relazione sul mercato dei prodotti agricoli, *Organic farming in the EU – a decade of growth*, gennaio 2023, pag. 6.

Figura 12 – Incentivi per allevamenti biologici nel sostegno della PAC per l'agricoltura biologica

	PRATI	FORAGGIO	
 tradizionale  biologica	 pagamento per prati e foraggio oltre tre volte più alto per gli agricoltori con "animali biologici"	 pagamento per prati e foraggio oltre tre volte più alto per gli agricoltori con "animali biologici"	AUSTRIA
	 x3	 x3	
 tradizionale  biologica	 sostegno per prati pagato solo agli agricoltori con "animali biologici"	 due volte più alto per foraggio per agricoltori con "animali biologici"	ITALIA Sicilia
	 x2	 x2	
 tradizionale  biologica	 sostegno per prati pagato solo agli agricoltori con "animali biologici"	 30 % più alto per foraggio per agricoltori con "animali biologici"*	ITALIA Campania
	 +30 %	 +30 %	

* In Campania, questo incentivo è stato limitato al bestiame e alle bufale, nei primi due anni a decorrere dalla conversione in azienda biologica

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei PSR.

48 Gli agricoltori biologici hanno l'obbligo di utilizzare sementi biologiche quando piantano le proprie colture²³. Quando le sementi biologiche non sono disponibili sul mercato, gli agricoltori possono chiedere una deroga per utilizzare sementi non biologiche²⁴. Uno studio del 2021 finanziato dall'UE²⁵ ha stimato che gli agricoltori biologici dell'UE acquistano tra il 23 % (per l'avena) e il 75 % (per le carote) delle loro sementi come sementi non biologiche.

²³ Articolo 12, paragrafo 1, lettera i), del regolamento (CE) n. 834/2007 e allegato II, punto 1.8.1, del regolamento (UE) 2018/848.

²⁴ Articolo 22 del regolamento (CE) n. 834/2007 e allegato II, punto 1.8.5.1, del regolamento (UE) 2018/848.

²⁵ Progetto LIVESEED, *The state of organic seeds in Europe*, 2021, pag. 23.

49 La domanda di sementi biologiche può costituire un ulteriore incentivo economico per gli agricoltori biologici a produrle. Tuttavia, in tutti i quattro Stati membri controllati, la Corte ha rilevato che era pratica comune ottenere deroghe per l'utilizzo di sementi non biologiche. Nel periodo sottoposto ad audit nei quattro Stati membri controllati, il numero di deroghe è generalmente aumentato in proporzione ai terreni coltivati con metodi biologici.

50 Sebbene per gli Stati membri fosse obbligatorio, dal 2009, creare una banca dati elencante le varietà di sementi biologiche disponibili sul proprio territorio²⁶, i fornitori di sementi non sono tenuti a fornire tali dati. In Romania e in Italia, la Corte ha riscontrato che queste banche dati erano obsolete, statiche o contenevano pochissime voci.

51 Dal 2009 gli Stati membri informano ogni anno la Commissione in merito all'uso di sementi tradizionali in agricoltura biologica, comprese le varietà colturali e i quantitativi necessari agli agricoltori. Secondo la Commissione, tali informazioni sono state utilizzate per programmare meglio i fondi dell'UE per la ricerca, al fine di migliorare la disponibilità di sementi biologiche. Nell'ambito del già citato studio del 2021 finanziato dall'UE²⁷ (cfr. paragrafo 48) è stato inoltre effettuato un sondaggio su 839 agricoltori in 17 Stati membri, dal quale è emerso che la disponibilità di sementi biologiche adattate a livello locale rimaneva un problema per il 60 % degli agricoltori.

Gli Stati membri non hanno indirizzato sufficientemente bene i fondi della PAC per sviluppare ulteriormente il settore del biologico

52 Un mercato ben sviluppato per i prodotti biologici può premiare gli agricoltori biologici tramite un'ulteriore maggiorazione del prezzo. La [valutazione 2021 dell'impatto della PAC sulle risorse naturali](#) effettuata dalla Commissione ha evidenziato che gli agricoltori passano all'agricoltura biologica principalmente in ragione delle prospettive economiche offerte dal mercato piuttosto che in virtù di considerazioni ambientali.

²⁶ Articolo 48 del regolamento (CE) n. 889/2008.

²⁷ Progetto LIVESEED, *The state of organic seeds in Europe*, 2021, pag. 23.

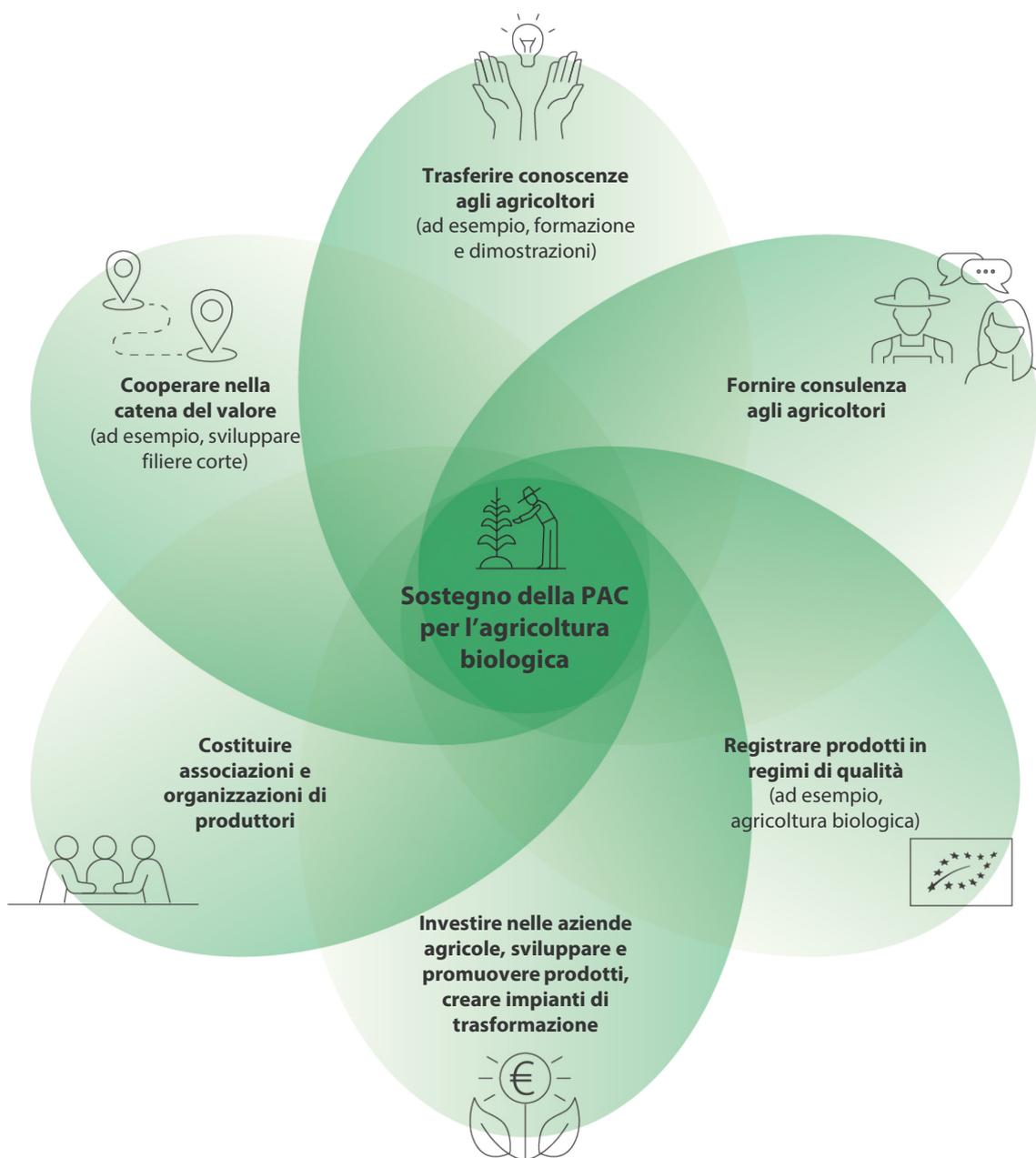
53 Dal 2014 la Commissione esorta gli Stati membri ad avvalersi di altre misure di sostegno della PAC²⁸ nei rispettivi PSR, per garantire lo sviluppo complessivo del settore del biologico e aumentare così l'impatto del sostegno dell'UE per l'agricoltura biologica. Tuttavia, ha fornito pochi orientamenti su come procedere in tal senso. Solo nel 2022 è stato istituito un gruppo tematico della PAC²⁹ per lo scambio delle migliori pratiche tra Stati membri su come utilizzare i fondi della PAC per rafforzare la posizione degli agricoltori biologici nella catena del valore.

54 Nei PSR del periodo 2014-2022, gli Stati membri sono stati in grado di sostenere il settore del biologico utilizzando diverse misure del FEASR (cfr. [figura 13](#)). La Corte ha rilevato che tutti e quattro gli Stati membri sottoposti ad audit hanno stabilito disposizioni o per gli agricoltori biologici o per il settore del biologico attraverso misure della PAC diverse dal sostegno per l'agricoltura biologica. Tuttavia, detti Stati non erano in grado di dire se tali disposizioni avessero conferito un vantaggio agli operatori biologici nell'accesso al sostegno finanziario. Gli Stati membri controllati non hanno monitorato né valutato l'impatto dei finanziamenti erogati al settore del biologico a titolo di tali misure.

²⁸ Orientamenti della Commissione agli Stati membri relativi al sostegno della PAC per l'agricoltura biologica.

²⁹ Rete europea della PAC, *Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain*.

Figura 13 – Per sostenere il settore del biologico, erano disponibili altre misure di sviluppo rurale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni della Commissione.

55 Tutti e quattro gli Stati membri hanno espresso la necessità di aiutare gli agricoltori biologici a sviluppare conoscenze, attraverso formazioni specifiche, servizi di consulenza o aziende agricole dimostrative. Sia la Romania che la Polonia hanno previsto nei rispettivi PSR inviti specifici rivolti agli agricoltori biologici per tali misure. Tuttavia, nessun agricoltore biologico in Romania ha beneficiato di tali servizi specifici di formazione o consulenza, in quanto nessun formatore o consulente ha risposto all'invito a presentare proposte pubblicato. La Polonia ha iniziato ad avvalersi delle due misure solo nel 2022.

56 In una [relazione di valutazione del 2014](#) sulla normativa dell'UE in materia di agricoltura biologica si sottolineava che esiste “un chiaro potenziale di benefici socioeconomici se lo sviluppo del biologico riesce ad essere diretto alle piccole aziende agricole delle zone rurali svantaggiate” [*trad. della Corte*]. Tuttavia, i piccoli agricoltori incontrano ostacoli nella conversione all'agricoltura biologica: ad esempio, l'onere finanziario dei costi di certificazione e ispezione e l'onere amministrativo per la tenuta di registri dettagliati, come disposto dal regolamento sull'agricoltura biologica³⁰. La dimensione media delle aziende biologiche nell'UE (41 ha) è 2,5 volte superiore alla dimensione media delle aziende agricole tradizionali (16 ha)³¹.

57 Per aiutare i piccoli agricoltori a superare questi ostacoli, Austria, Italia e Polonia hanno scelto di pagare i costi di ispezione e certificazione per i primi cinque anni di agricoltura biologica attraverso il sostegno ai regimi di qualità. In Romania tali costi sono stati considerati costi di transazione e inclusi nel sostegno della PAC per l'agricoltura biologica. Per incoraggiare le aziende agricole più piccole a passare al biologico, la Polonia ha inoltre ridotto, di una percentuale che può andare fino al 60 %, il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica per le aziende con più di 50 ettari. Tuttavia, la riduzione dei pagamenti per le aziende più grandi non ha prodotto l'impatto previsto sulle aziende più piccole.

58 Dal 2022, il regolamento sull'agricoltura biologica³² consente ai piccoli agricoltori di optare per una certificazione di gruppo, al fine di ridurre i costi. Nonostante l'elevato numero di piccoli agricoltori, in particolare in Polonia e Romania, nessuno dei quattro Stati membri controllati si è avvalso di questa possibilità. Gli agricoltori non si avvalgono dell'opzione di certificazione di gruppo, principalmente a causa della scarsa chiarezza per quanto riguarda la natura giuridica e le definizioni³³.

³⁰ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, “*Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products*”, SWD(2014) 65, 2014.

³¹ Commissione europea, “*Organic farming in the EU*”, *Agricultural Market Brief*, 2023.

³² Articolo 36 del [regolamento \(UE\) 2018/848](#).

³³ [Domande frequenti riguardanti il regolamento sull'agricoltura biologica](#).

59 Gli Stati membri potrebbero aiutare ulteriormente gli agricoltori biologici fornendo loro un sostegno finanziario a titolo della PAC per modernizzare le loro aziende agricole, costruire strutture di stoccaggio o acquistare macchinari adatti all'agricoltura biologica. Nessuno degli Stati membri sottoposti ad audit ha pubblicato inviti specifici per gli operatori biologici nell'ambito della misura per gli investimenti. Tuttavia, tutti questi Stati hanno concesso agli agricoltori biologici un accesso preferenziale ai finanziamenti, con risultati diversi, come illustrato nel **riquadro 5**. Gli Stati membri controllati hanno inoltre accordato ulteriori punti ai progetti che promuovevano la cooperazione tra agricoltori biologici, sviluppavano la trasformazione dei prodotti biologici o creavano filiere biologiche corte.

Riquadro 5

L'accesso preferenziale degli agricoltori biologici al sostegno a favore degli investimenti ha dato risultati disomogenei

Austria e Romania hanno concesso agli agricoltori biologici un tasso di cofinanziamento maggiorato, rispettivamente del 5 % e del 20 %, per investire nelle rispettive aziende agricole. Le autorità non erano a conoscenza della natura dell'impatto che questa iniziativa aveva avuto sugli agricoltori biologici. In Romania, altre categorie di agricoltori hanno beneficiato dell'aumento del tasso di cofinanziamento, indebolendo così l'incentivo a promuovere ulteriormente la conversione all'agricoltura biologica.

In Polonia, il sostegno all'ammodernamento delle aziende agricole ha escluso qualsiasi investimento nel settore dell'allevamento di pollame, a meno che la produzione non fosse già biologica o fosse convertita in biologica. Tra il 2014 e il 2022 il pollame biologico è più che triplicato in numero di capi.

All'atto della selezione dei progetti per il sostegno dell'UE agli investimenti nelle proprie aziende agricole, l'Italia (Sicilia) ha assegnato agli agricoltori biologici punti aggiuntivi. Tuttavia, data la disponibilità di fondi, tutte le domande ammissibili hanno ricevuto finanziamenti: agli agricoltori biologici non è stato quindi conferito alcun vantaggio.

Le limitazioni nei dati pregiudicano una robusta definizione delle politiche per il settore del biologico

60 La Commissione e gli Stati membri dovrebbero istituire un sistema di monitoraggio e di valutazione adeguato e affidabile per la spesa della PAC per l'agricoltura biologica³⁴ e garantire la disponibilità di dati adeguati sul settore del biologico, a sostegno del processo di definizione delle politiche³⁵. La Corte si attendeva di constatare che:

- o il quadro di monitoraggio e valutazione posto in essere avesse fornito informazioni adeguate sui risultati del sostegno della PAC per l'agricoltura biologica e sul relativo impatto sul conseguimento degli obiettivi della PAC;
- o la Commissione avesse utilizzato altre fonti di dati disponibili per integrare il quadro di monitoraggio e valutazione;
- o la Commissione avesse assicurato la disponibilità e la pertinenza dei dati sul settore del biologico, per sostenere il processo di definizione delle politiche.

L'impatto del sostegno della PAC per l'agricoltura biologica non può essere valutato

61 Fornendo sostegno finanziario per l'agricoltura biologica, ci si prefiggeva di contribuire³⁶ all'obiettivo generale della PAC di gestire in modo sostenibile le risorse naturali dell'UE ed il clima nei modi seguenti:

- o apportando benefici ambientali;
- o contribuendo indirettamente ad accrescere il reddito degli agricoltori, soddisfacendo le aspettative dei consumatori e preservando la diversità agricola.

³⁴ Regolamenti di esecuzione (UE) n. 834/2014 e n. 808/2014 della Commissione.

³⁵ Considerando 36 del regolamento (CE) n. 834/2007.

³⁶ DG Agricoltura e sviluppo rurale, *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020*, 2017, pag. 14.

62 Per verificare se il sostegno per l'agricoltura biologica consegue detti obiettivi, la Commissione ha utilizzato il quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV)³⁷. Gli indicatori relativi all'agricoltura biologica inclusi nel QCMV sono illustrati nella *figura 14*.

Figura 14 – Indicatori per l'agricoltura biologica nell'ambito della PAC del periodo 2014-2022

Realizzazione (<i>output</i>)	Risultato	Contesto
 Spesa pubblica totale	 <i>Nessun indicatore di risultato</i>	 Totale della superficie agricola investita a agricoltura biologica
 Numero di aziende agricole/agricoltori che ricevono il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica		
 Totale della superficie agricola che riceve il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica		

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del regolamento di esecuzione (UE) n. 834/2014 e del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014.

63 Il QCMV non includeva un indicatore di risultato relativo al sostegno per l'agricoltura biologica. I tre indicatori di realizzazione forniscono informazioni su come è stato utilizzato il sostegno finanziario (ossia quanto denaro è stato speso, per quanti agricoltori biologici e per quanti ettari), ma non sull'impatto del sostegno né sul suo contributo agli obiettivi della PAC.

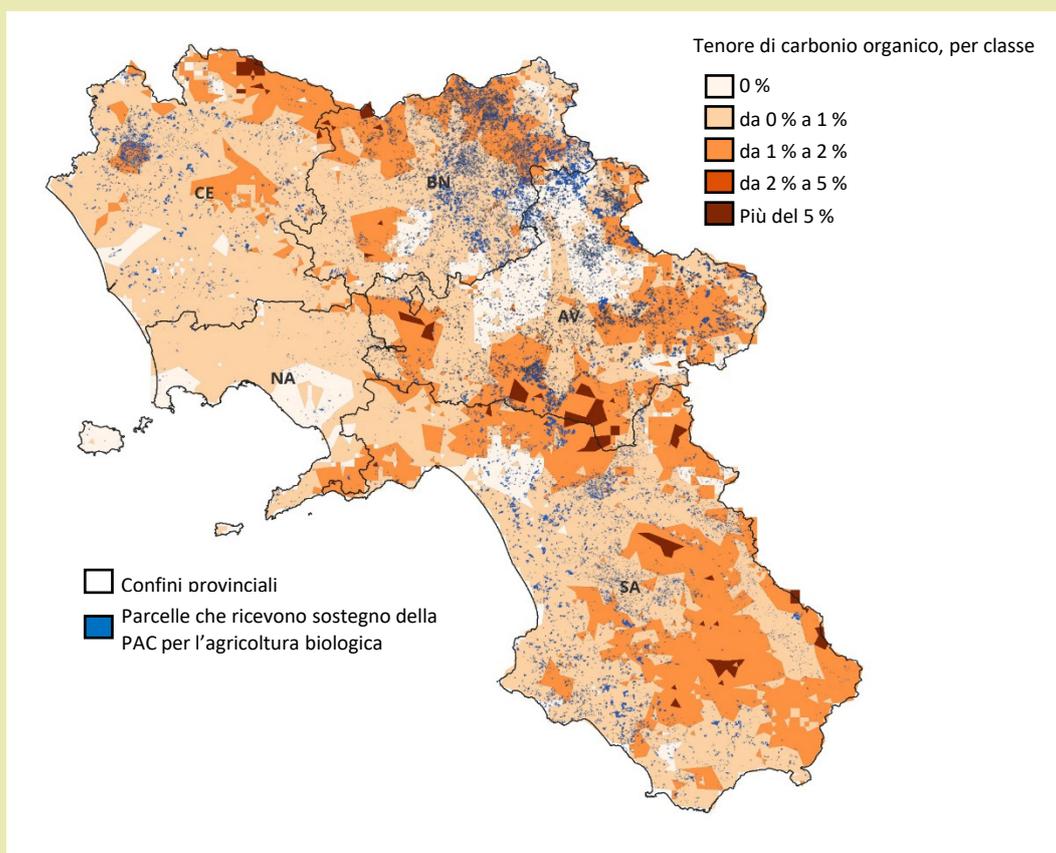
64 Gli Stati membri possono definire indicatori supplementari per misurare gli effetti dei propri programmi di sviluppo rurale. La Corte ha riscontrato che nessuno di questi indicatori aggiuntivi riguardava l'agricoltura biologica. Tuttavia, le due regioni italiane visitate per il presente audit hanno raccolto informazioni aggiuntive sull'agricoltura biologica, al fine di valutarne l'impatto sull'ambiente e sul clima (cfr. *riquadro 6*).

³⁷ Regolamenti di esecuzione (UE) n. 834/2014 e n. 808/2014 della Commissione.

Riquadro 6

Le regioni italiane raccolgono informazioni per monitorare l'impatto sull'ambiente e sul clima del sostegno della PAC per l'agricoltura biologica

La Campania ha istituito un quadro di monitoraggio specifico per il sostegno della PAC per l'agricoltura biologica, che fornisce dati annui sul carbonio e sui nitrati nel suolo, sulle emissioni di gas a effetto serra e sul rischio di erosione del suolo.



In Sicilia, gli agricoltori biologici sostenuti da questa misura devono presentare:

- una relazione tecnica certificata da un agronomo, con informazioni dettagliate sull'azienda agricola, compresa la presenza di elementi paesaggistici, risorse idriche e aree protette;
- un'analisi dell'humus che fornisca informazioni sulla salute e sulla fertilità del suolo, da ripetere al termine dell'impegno per valutare l'efficacia delle pratiche di agricoltura biologica per il suolo.

Tuttavia, la Corte ha riscontrato che l'autorità regionale non aveva utilizzato le informazioni raccolte.

65 Per il periodo 2023-2027, il QCMV è stato sostituito dal quadro di monitoraggio e valutazione della performance (PMEF). Gli indicatori di realizzazione sono stati mantenuti e la Commissione ha aggiunto un indicatore di risultato: la percentuale di superficie investita a biologico che beneficia del sostegno finanziario della PAC per l'agricoltura biologica. Come osservato dalla Corte nel [parere 7/2018](#), questo indicatore di risultato misura in realtà una realizzazione e non gli effetti del sostegno per l'agricoltura biologica. Il PMEF tiene traccia dei fondi della PAC pagati agli agricoltori biologici³⁸, il che costituisce un miglioramento.

66 Per valutare il contributo delle misure di sviluppo rurale in termini di conseguimento degli obiettivi della PAC, gli Stati membri e la Commissione effettuano inoltre valutazioni. Nel 2019, gli Stati membri hanno effettuato una valutazione intermedia dei rispettivi PSR. Nessuno dei quattro Stati membri controllati vi ha incluso informazioni sul contributo del sostegno della PAC per l'agricoltura biologica agli obiettivi stabiliti nei rispettivi PSR. Nel 2021, la Commissione ha inoltre effettuato due valutazioni dell'impatto della PAC sui [cambiamenti climatici](#) e sulle [risorse naturali](#). Secondo entrambe le valutazioni, non era possibile valutare il contributo diretto di misure specifiche al conseguimento degli obiettivi della PAC.

Gli strumenti dell'UE esistenti non sono idonei per analizzare l'impatto dell'agricoltura biologica

67 Per analizzare l'impatto del sostegno finanziario dell'UE per l'agricoltura biologica sul conseguimento degli obiettivi fissati a livello dell'UE, la Commissione utilizza principalmente i dati economici sulle aziende biologiche provenienti dalla rete d'informazione contabile agricola (RICA)³⁹. La RICA fornisce dati sul reddito per azienda agricola e per lavoratore, sull'intensità di lavoro e sul costo dei fertilizzanti, dei pesticidi e dei prodotti veterinari.

³⁸ Allegato IV, punto 4, lettera i), del [regolamento di esecuzione \(UE\) 2022/1475 della Commissione](#).

³⁹ JRC, *Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP*, 2023.

68 Delle 80 000 aziende incluse nella banca dati, il 10 % sono biologiche. Tali aziende agricole sono distribuite in modo disomogeneo tra gli Stati membri e non sono rappresentative⁴⁰. Ciò costituisce un limite ai fini dell'utilizzo della RICA per analizzare l'impatto dell'agricoltura biologica. Nel novembre 2023 la RICA è stata sostituita dalla rete d'informazione sulla sostenibilità agricola (RISA)⁴¹, che non è ancora operativa.

69 Il piano d'azione dell'UE per l'agricoltura biologica del 2021 comprende un'azione volta a raccogliere costantemente dati sui benefici ambientali, economici e sociali dell'agricoltura biologica, a partire dal 2022. La RISA raccoglierà dati ambientali e sociali dalle aziende agricole dell'UE, oltre ai dati economici già raccolti. Tuttavia, la Commissione non ha ancora avviato la limitazione concernente le aziende agricole biologiche, né nella RICA né nella RISA.

70 Secondo la Commissione, i dati ambientali contenuti nella RISA potrebbero essere integrati utilizzando il modulo "suolo" dell'indagine statistica areale per campione sull'uso/l'occupazione dei suoli (LUCAS Soil). Detto modulo fornisce informazioni sul degrado, l'erosione, la compattazione e l'inquinamento del suolo, nonché sulle variazioni dei livelli di carbonio organico nel suolo e sulla biodiversità. Tuttavia, questo strumento non individua quali campioni provengono da terreni coltivati con pratiche biologiche.

71 Queste informazioni sono disponibili negli Stati membri, nei sistemi di informazione utilizzati per localizzare le parcelle agricole e trattare i pagamenti della PAC agli agricoltori. Nel 2023, solo la metà degli Stati membri dava alla Commissione un accesso parziale a tali informazioni, principalmente per motivi di riservatezza.

⁴⁰ Commissione europea, "Organic farming in the EU – a decade of growth", *Agricultural Market Brief*, gennaio 2023, pag. 9.

⁴¹ Regolamento (UE) 2023/2674.

Vengono raccolte meno variabili statistiche sul settore del biologico

72 I dati statistici sul settore del biologico sono essenziali per valutare la politica dell'UE in materia di agricoltura biologica e per monitorare lo stato di avanzamento dei piani d'azione dell'UE per l'agricoltura biologica⁴². Dal 2008, tutti gli Stati membri sono tenuti⁴³ a trasmettere ogni anno alla Commissione dati dettagliati sui terreni coltivati con pratiche biologiche, per la produzione vegetale e animale biologica, per il numero di capi di bestiame allevati con il metodo biologico e per il numero di operatori del biologico.

73 Nel 2022, quando è entrato in vigore l'attuale regolamento sull'agricoltura biologica, tale obbligo è stato soppresso e la raccolta di dati statistici per il settore del biologico è divenuta facoltativa per gli Stati membri. Finora, solo otto Stati membri⁴⁴ hanno accettato formalmente di continuare a trasmettere alla Commissione dati sull'agricoltura biologica⁴⁵. Di conseguenza, a causa della mancanza di dati trasmessi dagli Stati membri, per il 2021 e il 2022 non vengono più calcolati molti aggregati dell'UE, compresi quelli relativi ai terreni coltivati con metodi biologici.

74 Dal 2026, sarà di nuovo obbligatorio per tutti gli Stati membri trasmettere statistiche sull'agricoltura biologica. I dati verranno raccolti, insieme ad altre statistiche agricole, a norma del [regolamento relativo alle statistiche sugli input e sugli output agricoli](#) (regolamento SAIO). Secondo la Commissione, ciò fornirà una migliore garanzia della qualità, in quanto tutti gli Stati membri dovranno garantire sistematicamente la coerenza e l'uniformità tra i dati sull'agricoltura biologica e gli altri dati agricoli.

75 A norma del regolamento SAIO, verranno raccolti nuovi dati sulla superficie dei terreni coltivati con pratiche biologiche sui quali sono usati pesticidi, nonché sulla quantità utilizzata; ciò rappresenta un miglioramento. A norma del regolamento SAIO, sarà obbligatorio raccogliere variabili statistiche sull'agricoltura biologica in numero inferiore rispetto a quanto disposto dal regolamento sull'agricoltura biologica (cfr. [figura 15](#)). Di conseguenza, la Commissione ha già ridotto il volume di dati raccolti per il settore del biologico nel 2022.

⁴² Considerando 20 del [regolamento \(UE\) 2022/2379](#).

⁴³ Articolo 36 del [regolamento \(CE\) n. 834/2007](#) e articolo 93 del [regolamento \(CE\) n. 889/2008](#) della Commissione.

⁴⁴ Spagna, Finlandia, Italia, Lituania, Lettonia, Malta, Svezia e Slovacchia.

⁴⁵ Sistema statistico europeo, [accordo SSE](#) relativo alle statistiche sulla produzione biologica, 12 febbraio 2020.

Figura 15 – Dal 2022 sono raccolti meno dati sull’agricoltura e sulla produzione biologiche

■ = numero di variabili statistiche raccolte

Dati raccolti	dal 2009 al 2021 ai sensi del regolamento sull’agricoltura biologica	dal 2022 al 2025 sulla base di un accordo facoltativo	dal 2026 in poi ai sensi del regolamento relativo alle statistiche sugli input e sugli output agricoli (SAIO)	Dal 2026 in poi i dati non vengono più raccolti ai sensi del regolamento SAIO
Operatori biologici	17	17		ad esempio, produttori biologici, trasformatori (per settore), importatori ed esportatori
Superficie coltivata in conversione ad agricoltura biologica	+70	3	4	Sono raccolti esclusivamente i dati relativi alla superficie agricola complessiva, ai seminativi, alle colture permanenti e ai prati permanenti
Superficie coltivata interamente convertita all’agricoltura biologica	+70	70	55	ad esempio, dati per colture in serra e terreni a riposo
Produzione di colture biologiche	60	60	50	ad esempio, dati per frumento e spelta, aridocolture e colture proteiche, piante da radice, semi oleosi, piante da fibra, tabacco e luppolo
Allevamenti biologici	20	7	7	ad esempio, dati su cavalli, conigli, pollame (tranne galline ovaiole) e alveari
Produzione animale biologica	20	20	15	ad esempio, dati per pollame (tranne polli), latte di bufala e miele

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei questionari Eurostat e degli atti di esecuzione del regolamento SAIO.

76 Il miglioramento delle informazioni di mercato per i prodotti alimentari biologici è da molto tempo una necessità per il settore del biologico dell’UE⁴⁶. Tuttavia, la raccolta

⁴⁶ Piani d’azione dell’UE per l’agricoltura biologica.

di una maggiore quantità di dati comporta un costo supplementare sia per gli Stati membri che per la Commissione. Nel 2021 la Commissione ha iniziato a pubblicare dati mensili sui [prezzi dei prodotti alimentari biologici](#), a integrazione delle statistiche già raccolte⁴⁷. Sebbene ciò costituisca un passo nella giusta direzione, i dati risentono di importanti problemi di qualità: non sono comparabili da uno Stato membro all'altro, i prezzi sono rilevati in fasi diverse della catena alimentare e mancano quantità significative di dati.

77 Gli Stati membri possono inoltre raccogliere ulteriori dati di mercato nazionali per i prodotti biologici. Nel corso delle visite di audit effettuate presso gli Stati membri, gli auditor della Corte hanno rilevato che, nei rispettivi piani d'azione per l'agricoltura biologica, l'Italia e la Romania hanno sottolineato la necessità di migliorare la trasparenza del mercato grazie a migliori dati sul consumo nazionale e sulla circolazione dei prodotti biologici all'interno dell'UE. Tuttavia, questi due Stati non avevano ancora preso provvedimenti in tal senso. In Austria, le autorità acquistano dati dettagliati sul mercato interno da fornitori privati di dati. In Danimarca, i dati di mercato dettagliati sono raccolti tramite l'Istituto nazionale di statistica (cfr. [riquadro 7](#)).

Riquadro 7

La Danimarca raccoglie dati di mercato dettagliati per il settore del biologico

La Danimarca raccoglie e pubblica dati di mercato annuali per il settore del biologico attraverso il proprio ufficio statistico nazionale. I rivenditori danesi hanno l'obbligo giuridico di fornire informazioni dettagliate:

- sulla vendita di prodotti biologici nel mercato interno e a tutti i paesi al di fuori della Danimarca, nonché sui canali di vendita utilizzati;
- sugli acquisti di prodotti biologici da altri Stati membri oppure da paesi non-UE;
- sul fatturato e sulla quota di mercato, per gruppo di prodotti.

⁴⁷ Dal 2021, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione su base mensile i prezzi di una serie di prodotti biologici ([regolamento \(UE\) 2019/1746](#) che modifica il regolamento (UE) 2017/1185, allegato II).

Conclusioni e raccomandazioni

78 Nel complesso, la Corte ha concluso che presentano lacune sia le politiche dell'UE che quelle nazionali per il settore del biologico. I fondi della PAC sono stati usati per aumentare le superfici agricole adibite ad agricoltura biologica, senza tenere sufficientemente conto degli obiettivi ambientali e di mercato definiti nella politica dell'UE per l'agricoltura biologica. Infine, a causa di limitazioni nei dati, l'impatto di tale politica non ha potuto essere valutato.

79 La Corte ha constatato che la politica dell'UE per il settore del biologico è indebolita da lacune presenti nel quadro strategico. La Commissione si avvale di piani d'azione per guidare lo sviluppo del settore. Sebbene il piano d'azione per il 2021-2027 rappresenti un miglioramento rispetto al precedente, i suoi tre obiettivi principali tuttora non includono valori-obiettivo quantificabili, né alcuno strumento per misurare i progressi compiuti. Il valore-obiettivo dell'UE di avere il 25 % della superficie agricola dell'UE coltivata con pratiche biologiche entro il 2030 non è affiancato da valori-obiettivo riguardanti altri elementi del settore. Oltre l'orizzonte 2030, non sono stati definiti né una strategia né valori-obiettivo dell'UE per il settore del biologico (paragrafi [19-24](#)).

80 Le azioni intraprese a livello nazionale sono essenziali per sostenere la politica dell'UE. La Corte ha riscontrato che gli Stati membri hanno definito politiche interne per il settore del biologico a diverse velocità e con livelli di qualità differenti. Nel programmare il sostegno della PAC, gli Stati membri hanno solo parzialmente risposto alle specifiche esigenze dei rispettivi settori del biologico (paragrafi [25-35](#)).

Raccomandazione 1 – Potenziare il quadro strategico dell’UE per il settore del biologico e migliorare il nesso con il sostegno della PAC

La Commissione dovrebbe:

- a) migliorare l’approccio strategico dell’UE per il settore del biologico nei modi seguenti:
 - i) definendo una visione di lungo periodo per il settore che vada oltre il 2030;
 - ii) fissando obiettivi misurabili e indicatori iniziali per valutare i progressi compiuti;
 - iii) considerare di fissare valori-obiettivo aggiuntivi, oltre a quello del 25 % relativo alla superficie coltivata con pratiche biologiche, per assicurare lo sviluppo complessivo del settore (ad esempio, per incentivare la produzione e il consumo di prodotti biologici);
- b) nella PAC successiva al 2027, esortare gli Stati membri a collegare meglio l’utilizzo del sostegno della PAC ai bisogni da essi individuati per il settore del biologico.

Termine di attuazione: per il punto a): entro la fine del 2026; per il punto b): entro la fine del 2027.

81 La Corte ha riscontrato che gli Stati membri non avevano garantito un’attuazione coerente delle norme in materia di agricoltura biologica e che raramente gli Stati avevano incluso principi biologici, al di là di quanto giuridicamente obbligatorio, nel sostegno della PAC per l’agricoltura biologica (paragrafi [37-43](#)). Il diffuso ricorso a deroghe per le sementi non biologiche non incentiva gli agricoltori a produrre sementi biologiche e a sviluppare questo mercato (paragrafi [44-51](#)). A parte il sostegno per la conversione all’agricoltura biologica, gli Stati membri non hanno indirizzato i fondi della PAC sufficientemente bene da potenziare la posizione degli agricoltori nella catena del valore e sviluppare ancor di più il settore del biologico (paragrafi [52-59](#)).

Raccomandazione 2 – Integrare meglio gli obiettivi ambientali e di mercato dell'agricoltura biologica nella PAC

La Commissione dovrebbe:

- a) fornire orientamenti agli Stati membri per applicare in modo uniforme le norme definite nel regolamento sull'agricoltura biologica, nonché integrare meglio i principi biologici nel sostegno della PAC per l'agricoltura biologica;
- b) valutare il contributo dei fondi della PAC alla sostenibilità economica dell'agricoltura biologica, per meglio indirizzare il sostegno della PAC post-2027 al settore del biologico;
- c) analizzare l'utilizzo di tutte le autorizzazioni e deroghe relative all'agricoltura biologica e, se necessario, intraprendere azioni correttive.

Termine di attuazione: entro la fine del 2026.

82 La PAC sostiene l'agricoltura biologica principalmente in ragione dei benefici ambientali e climatici attesi. Tuttavia, il quadro di monitoraggio e valutazione posto in essere dalla Commissione e dagli Stati membri consente solo di monitorare la spesa dell'UE, ma non di valutarne l'impatto (paragrafi [61-66](#)). La Commissione potrebbe valutare l'impatto del sostegno della PAC mediante altri strumenti dell'UE già esistenti, ma questi ultimi non forniscono informazioni pertinenti e rappresentative per l'agricoltura biologica (paragrafi [68-71](#)). Il processo di definizione delle politiche continua a risentire della limitata disponibilità di dati sul settore del biologico, compresi dati sul mercato dei prodotti biologici (paragrafi [72-77](#)).

Raccomandazione 3 – Far sì che siano disponibili dati pertinenti per valutare lo sviluppo dell'agricoltura biologica

La Commissione dovrebbe:

- a) sulla base dei dati già raccolti, collaborare con gli Stati membri per valutare il contributo apportato dal sostegno della PAC per l'agricoltura biologica al conseguimento degli obiettivi della PAC;
- b) raccogliere nella RISA informazioni pertinenti e rappresentative sull'agricoltura biologica, per valutare l'impatto del sostegno della PAC;
- c) analizzare la necessità di raccogliere dati più granulari sul settore del biologico (ad esempio, su operatori biologici, superficie in fase di conversione) a sostegno delle decisioni strategiche.

Termine di attuazione: per i punti a) e b): entro la fine del 2027; per il punto c): entro la fine del 2028.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 10 luglio 2024.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegato – Consumo di prodotti biologici negli Stati membri



Nota: per Cipro, Malta, Portogallo e Slovacchia non sono disponibili dati sul consumo di prodotti biologici.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della FiBL sulle [vendite al dettaglio di prodotti biologici](#) e dei dati Eurostat sul [prodotto interno lordo](#) (estratti da ultimo il 20 aprile 2024).

Abbreviazioni

FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

LUCAS: indagine statistica per aree campione sull'uso e la copertura del suolo

PAC: politica agricola comune

PMEF: quadro di monitoraggio e valutazione della performance

PSR: programma di sviluppo rurale

QCMV: quadro comune di monitoraggio e valutazione

RICA: rete d'informazione contabile agricola

RISA: rete d'informazione sulla sostenibilità agricola

Glossario

Filiera o catena di approvvigionamento biologica: tutte le attività intraprese per fornire prodotti biologici al consumatore finale, comprese in particolare coltivazione, trasformazione, distribuzione e vendita al dettaglio.

Green Deal europeo: strategia di crescita dell'UE, adottata nel 2019, volta a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050.

Orizzonte Europa: programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione adottato dall'UE per il periodo 2021-2027.

Orizzonte 2020: programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione adottato dall'UE per il periodo 2014-2020.

Politica agricola comune: la politica unica e unificata dell'UE in materia agricola, che prevede sussidi e diverse altre misure per garantire la sicurezza alimentare, offrire un tenore di vita equo agli agricoltori dell'UE, promuovere lo sviluppo rurale e proteggere l'ambiente.

Programma di sviluppo rurale: insieme di obiettivi e azioni pluriennali nazionali o regionali, approvato dalla Commissione, per l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE.

Superficie agricola utilizzata: superficie agricola complessiva comprendente seminativi, prati permanenti, colture permanenti e orti familiari.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-19>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2024-19>

Équipe di audit

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

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I – “Uso sostenibile delle risorse naturali”, presieduta da Joëlle Elvinger, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Keit Pentus-Rosimannus, Membro della Corte, coadiuvato da: Annikky Lamp, capo di Gabinetto, e Daria Bochnar, attaché di Gabinetto; Ramona Bortnowschi, prima manager; Mihaela Vacarasu, capoincarico; Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu e Mateusz Minich, auditor. Laura Mcmillan ha fornito assistenza linguistica. Alexandra Mazilu ha fornito supporto grafico.



Da sinistra a destra: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu, Daria Bochnar.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2024

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate le eventuali modifiche. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-2902-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/230458	QJ-AB-24-019-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2921-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/241509	QJ-AB-24-019-IT-N

L'agricoltura biologica è un metodo agricolo per produrre alimenti utilizzando sostanze e processi naturali. La Commissione si è prefissata di avere come valore-obiettivo il 25 % della superficie agricola dell'UE coltivata con il metodo biologico entro il 2030, compiendo un notevole balzo in avanti dal 10,5 % del 2022. La Corte ha rilevato che la strategia dell'UE per l'agricoltura biologica mancava di elementi importanti: ad esempio, obiettivi quantificabili e modalità con le quali misurare i progressi compiuti. I fondi dell'UE per l'agricoltura biologica – oltre 12 miliardi di euro nel periodo 2014-2022 – hanno contribuito ad estendere la superficie coltivata con pratiche biologiche, ma non si è tenuto sufficientemente conto degli obiettivi ambientali e di mercato. Per di più, a causa di limitazioni nei dati, non è stato possibile valutare l'impatto di questa politica. La Corte ha formulato raccomandazioni volte a migliorare la strategia e l'efficacia dei fondi dell'UE per il settore del biologico.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors