

Situazione delle Misure relative ai servizi di sviluppo agricolo nell'ambito dei PSR 2007-2013.

Breve sintesi*

Il contesto di intervento

La scelta strategica di investire nel capitale umano con lo scopo di migliorare la competitività del settore agroalimentare europeo è uno dei punti di forza della politica per lo sviluppo rurale del periodo 2007-2013. Il regolamento sullo sviluppo rurale 1698/05 contiene una sezione specifica “misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano” (art. 20) i cui obiettivi strategici prevedono tra l'altro anche il miglioramento degli standard di vita e di lavoro nelle aziende agricole (con le misure per la formazione e per l'utilizzo e l'avvio di servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende) in una logica che non solo tende a rispondere alle esigenze del mondo rurale ma anche a politiche europee più generali come quelle legate alla strategia di Lisbona per un'Europa sempre più competitiva e che offra maggiori e migliori posti di lavoro.

Per quanto concerne gli ambiti della formazione e dei servizi, è importante sottolineare che in Italia le politiche e gli interventi che li riguardano sono di responsabilità delle istituzioni regionali sin dagli anni '70 cioè dalla prima fase di delega alle Regioni di ruoli e funzioni fino ad allora di appannaggio statale. Presso tutte le Regioni le politiche pubbliche hanno strutturato quello che nella maggior parte dei casi viene denominato “sistema dei servizi per l'agricoltura” o, secondo un'accezione più internazionale, “sistema della conoscenza per l'agricoltura” nell'ambito del quale operano soggetti pubblici e privati con ruoli e compiti diversi. Il finanziamento è garantito sia da fondi autonomi regionali (33%) che da fondi nazionali e comunitari (67%) (Vagnozzi 2008). L'acquisizione di una logica di sistema ha consentito nel tempo alle Regioni di porre in relazione funzionale: prima tutte le specifiche attività che possono essere ricondotte alla divulgazione (extension service nei paesi anglosassoni), quali il collaudo, l'informazione, la dimostrazione, la consulenza, l'orientamento tecnico e commerciale, poi la divulgazione con gli altri due ambiti del triangolo della conoscenza, la ricerca e la formazione. Pertanto, l'approccio generale al tema è uniforme sull'intero territorio regionale, i sistemi si differenziano per le tipologie di soggetti che cooperano con l'amministrazione regionale per dare attuazione agli indirizzi di politica. Nelle regioni del Centro-Nord è evidente un maggior coinvolgimento di soggetti privati (organizzazioni professionali, associazioni dei produttori, studi associati, laboratori di analisi ecc.), mentre in quelle del Sud molte attività di servizio sono gestite da soggetti pubblici (Assessorati agricoltura, Agenzie dei servizi, Comunità montane, Consorzi di bonifica ecc).

Una problematica che riguarda tutte le regioni italiane è la dipendenza dei sistemi dei servizi per l'agricoltura dai finanziamenti nazionali e comunitari (Vagnozzi 2005) in quanto negli anni non è stato garantito un flusso finanziario regionale stabile in grado di sostenere autonomamente alcune priorità strategiche: personale specializzato, strutture dotate di strumentazioni idonee. La conseguenza più evidente è la precarietà dei diversi sistemi che attraversano periodiche fasi di crisi in concomitanza con la perdita di interesse da parte delle politiche nazionali e comunitarie dei relativi temi (Sviluppo rurale 2000-2006; Conclusione dell'esperienza dei Programmi interregionali da parte del MIPAF).

Le misure dei PSR relative ai servizi sono indicate nella tabella seguente.

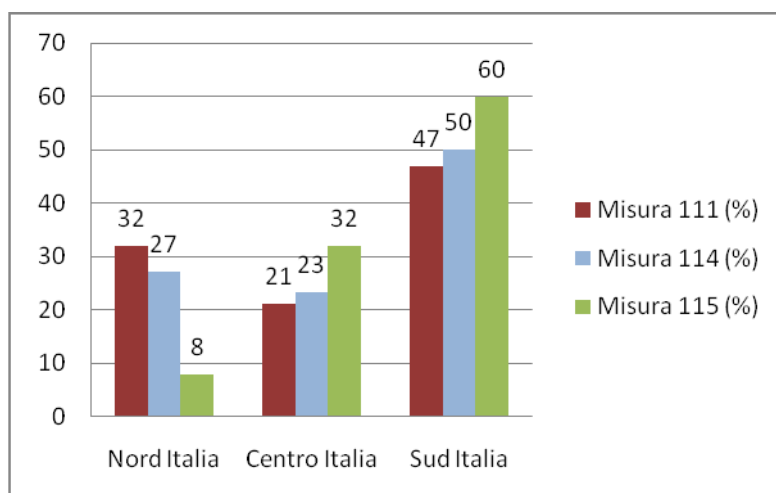
* La sintesi è tratta da: A. Vagnozzi, S. Tarangioli, E. Ascione, *I servizi e il capitale umano*, in D. Storti, S. Tarangioli, C. Zumpano (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. L'avvio della nuova fase*, INEA, (in corso di pubblicazione).

Tabella 1 Misure dei PSR relative ai servizi

Tematiche	Misure	Titolo Misure
Servizi per il miglioramento del rendimento globale	<i>111</i>	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione
	<i>114</i>	Utilizzo di servizi di consulenza agricola e forestale
	<i>115</i>	Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale

Se si assume il peso finanziario delle singole tematiche come proxy dell'importanza attribuita a tali interventi, si osserva che nell'ambito del suddetto gruppo di misure relative ai servizi per l'impresa (**Misure 111, 114 e 115**), il costo totale previsto è pari a circa 569 milioni di euro pari al 5% dell'Asse I e al 2,4% delle risorse dei PSR. Le maggiori risorse sono destinate alla **misura 114** sull'utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e dei detentori di aree forestali, con un costo totale di oltre 307 milioni di euro, corrispondente ad un'incidenza media di circa il 3% sull'equivalente dell'Asse 1 e di appena l'1,3% del totale delle risorse assegnate a livello nazionale. Strettamente collegata ad essa è la **misura 115** finalizzata alla copertura dei costi per l'avviamento dei servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale agricola e forestale. L'impegno finanziario previsto per tale misura è molto esiguo, essendo il costo totale nazionale pari a circa 35 milioni di euro, corrispondente ad appena lo 0,30% dell'Asse 1 e allo 0,15% del PSR complessivo; molte regioni hanno deciso di non prevederla. Le altre componenti del sistema della conoscenza, quali la formazione professionale e l'informazione, sono previste dalla **misura 111** per gli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale. Il costo totale stanziato per tale misura a livello nazionale è pari a poco più di 227 milioni di euro, con un peso di circa il 2% sull'Asse di riferimento e di circa l'1% sul PSR totale.

Grafico 1- Ripartizione percentuale del Costo totale delle misure 111, 114 e 115 per Circoscrizione



Fonte: Elaborazione INEA su PSR regionali 2007-2013

Gli interventi per la promozione di servizi alle imprese

A seguito dei negoziati con la Commissione, gli elementi salienti presenti nei testi della **misura 114** sull'utilizzo dei servizi di consulenza nei diversi Psr sono i seguenti:

- *Beneficiari*: imprenditori agricoli e detentori di aree forestali che ricevono direttamente, sulla base di una istanza presentata all'istituzione preposta, un contributo alle spese per usufruire della consulenza;
- *Contenuti*: è prevista la possibilità di usufruire della consulenza per la condizionalità. Il miglioramento del rendimento globale diventa un'opzione secondaria e facoltativa;
- *Livello dell'aiuto*: non può superare l'80% della spesa ammissibile, per un importo massimo di € 1.500 per consulenza (fa eccezione la Sicilia che prevede un importo massimo pari a € 1.000 per consulenza);
- *Soggetti erogatori della consulenza*: la consulenza deve essere erogata da strutture e non da singoli (l'unica eccezione riguarda l'Emilia Romagna); tali soggetti si sottopongono ad una procedura di accreditamento volta a verificarne competenza e compatibilità.
- *Modalità di verifica dei risultati della consulenza*: è sempre prevista la stipula di un protocollo o contratto fra l'agricoltore e la società di consulenza che riporta i contenuti dell'attività di consulenza.

In Valle D'Aosta, Provincia di Trento, Provincia di Bolzano e Friuli Venezia Giulia la misura 114 non è stata attivata, essendosi riservate le istituzioni pubbliche preposte la facoltà di rispondere alla obbligatorietà dell'istituzione del sistema di consulenza con fondi regionali e provinciali.

Circa le *modalità di erogazione dell'aiuto*, il numero di volte in cui un'impresa può usufruire della consulenza, nel periodo di applicazione del regolamento, e l'intervallo di tempo fra una consulenza e l'altra è estremamente variabile da regione a regione: si va da un solo intervento pari ad un massimo di € 1.500 per l'intero periodo di applicazione della misura alla possibilità di cumulare più consulenze (anche tre) intervallate da periodi di tempo differenziati (in qualche caso 12 mesi, in qualche altro 24 mesi). Nella gran parte dei casi questa situazione non deriva da scelte regionali, ma da richieste della Commissione europea in sede di negoziato.

La **misura 115** sostiene le spese per l'avvio delle attività di consulenza a soggetti nuovi o per attività innovative. Essa risulta attivata solo in 7 regioni: Piemonte, Liguria, Provincia di Bolzano, Umbria, Lazio, Campania, Calabria. I *destinatari* sono gli imprenditori agricoli e forestali, mentre i *beneficiari* che possono usufruire dell'aiuto sono i soggetti prestatori dei servizi singoli o associati, a cui si aggiungono in alcuni casi le forme associative tra imprenditori agricoli (Piemonte, Campania e Calabria) o la stessa regione come nel caso del Piemonte. Il *livello dell'aiuto* risulta diversificato, in quanto l'investimento massimo ammissibile può variare da € 1.600 per anno per soggetto (Campania) a € 200.000 per l'intero periodo di avviamento (Calabria).

La formazione professionale e l'informazione per gli addetti del settore agricolo e forestale è regolata dalla **misura 111**, la quale risulta attivata per tutte le regioni tranne la Valle d'Aosta e il Friuli V.G. Per la 111 i *beneficiari* sono distinti a seconda del tipo di azione secondo una griglia di soggetti molto ampia, di cui in molti casi è prevista la compresenza.

Per la *formazione* essi sono così distinti:

- soggetti specializzati ed enti pubblici (comprese la Regione e le Province);
- imprenditori agricoli singoli e associati e relativi coadiuvanti familiari, detentori di aree forestali e dipendenti agricoli e forestali in 12 regioni¹;
- giovani agricoltori al primo insediamento in 7 regioni².

Per l'*informazione* i beneficiari sono:

¹ Piemonte, Veneto, Province di Bolzano e Trento, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

² Provincia di Trento, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia.

- soggetti specializzati ed enti pubblici (comprese la Regione e le Province);
- imprenditori agricoli singoli e associati e relativi coadiuvanti familiari, detentori di aree forestali e dipendenti agricoli e forestali, nonché giovani agricoltori al primo insediamento in 6 regioni³;
- istituti universitari ed altri enti di ricerca pubblici e privati (Lombardia e Emilia Romagna).

In merito alle scelte attuative, sostanzialmente la misura 111, in particolare per le azioni di formazione, è riproposta in maniera tradizionale cioè secondo modalità e contenuti già previsti ed utilizzati nelle precedenti programmazioni. Uniche vere novità della misura sono: l'aggiunta degli interventi informativi che pure erano presenti in passato, ma in altre misure, e il riferimento all'obiettivo della diffusione dell'innovazione.

Alcune conclusioni

Sicuramente un importante problema delle imprese agricole, acuitosi con la riforma Fischler, è la competitività delle loro produzioni che operativamente si sostanzia nella scelta di cosa produrre, quale processo produttivo scegliere, come e dove vendere. Questi interrogativi fanno parte dei contenuti classici dell'attività di consulenza e di servizio che accompagna l'imprenditore nelle scelte tenendo nell'opportuna considerazione gli aspetti tecnici, quelli economico-finanziari e quelli organizzativi. Tuttavia, in Italia negli ultimi decenni non si è riusciti a strutturare un sistema di servizi alle imprese stabile a cui le imprese possano fare costante riferimento e che derivi la propria missione da politiche regionali specifiche con fonti finanziarie specifiche. La consulenza e la divulgazione sono, ormai da tempo e in quasi tutte le regioni, istituzionalmente normate, ma soggette per la loro operatività alla presenza o meno nella politica comunitaria di finanziamenti dedicati. Questa condizione può portare anche a forzare gli strumenti finanziari disponibili per coprire con essi tutte le necessità e quindi a rispondere in maniera parziale sia alle esigenze più generali che ai bisogni scaturiti dall'applicazione della condizionalità.

Alcuni riferimenti bibliografici

- PSR 2007/2013 delle Regioni e delle Province Autonome.
- Vagnozzi A. (2005), La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, Strumenti per la programmazione 2007-2013, INEA, Roma
- Vagnozzi A. (2007), Il sistema della conoscenza e dell'innovazione in Italia: vecchi problemi e nuove proposte, in Atti del Convegno "I servizi di sviluppo agricolo in Italia: le sfide per il futuro", 20 settembre 2007, Bari.
- Vagnozzi A. (2008), Stato di attuazione del sistema di consulenza: approccio delle regioni e prime analisi dai PSR, in Atti del Seminario "PSR e consulenza in agricoltura", 16 aprile 2008, Portici (Napoli).
- Zanni G. (2005), La situazione e le prospettive del nuovo sistema di consulenza aziendale nella realtà italiana, in Atti del Seminario "Il sistema di consulenza aziendale per la PAC e lo sviluppo rurale: opportunità e prospettive", 22 giugno 2005, Regione Veneto, INEA, Legnaro (Padova).

³ Piemonte, Lombardia, Provincia di Bolzano, Emilia Romagna, Molise, Sicilia.