

SEMINARIO

**IL SISTEMA DI CONSULENZA AZIENDALE PER LA PAC E LO SVILUPPO RURALE: OPPORTUNITA' E PROSPETTIVE**

Legnaro PD - 22 giugno 2005, ore 9.30

**Resoconto dei lavori**

Il seminario di lavoro tenutosi a Padova il 22 giugno 2005 sui servizi di sviluppo per l'agricoltura ha risposto con efficacia alle aspettative. Sono stati infatti affrontati i temi salienti relativi all'attuazione di nuove iniziative pubbliche di promozione del sistema di consulenza aziendale collocandoli sia nella prospettiva più ampia delle politiche agricole e dello sviluppo rurale sia nell'ambito delle questioni operativo-procedurali aperte dai regolamenti comunitari (reg.CE 1782/03, reg.CE 1257/99, reg. CE 817/04, nuovo regolamento sullo sviluppo rurale).

All'incontro hanno partecipato circa 130 persone provenienti da numerose regioni italiane (Valle D'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli V. Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Sicilia), rappresentanti di soggetti pubblici (assessorati, agenzie per i servizi, organismi pagatori) e di soggetti privati (organizzazioni professionali, associazioni produttori, ordini professionali ecc.).

Le prime due relazioni del seminario, tenute da un rappresentante del MIPAF e da un ricercatore esperto della materia, hanno avuto l'obiettivo di analizzare lo scenario dei servizi di sviluppo in Italia evidenziandone luci e ombre e di inquadrare i vincoli e le opportunità offerte dalle nuove norme comunitarie. Gli interventi successivi, tenuti da rappresentanti delle regioni e da soggetti privati competenti, hanno evidenziato gli elementi di dettaglio delle norme stesse individuando gli aspetti poco chiari, i temi sui quali le istituzioni pubbliche dovranno operare delle scelte, le problematiche applicative incontrate da chi ha già avviato un percorso di attuazione.

Gli organizzatori (Regione Veneto e MIPAF) e gli intervenuti hanno pertanto ritenuto che un resoconto dettagliato dei lavori possa essere un utile strumento di analisi per le istituzioni che, nei luoghi ufficiali deputati, dovranno affrontare le questioni legate all'applicazione dei regolamenti comunitari su citati, in primo luogo del regolamento per lo sviluppo rurale relativo al periodo di programmazione 2007-2013. *E' stato inoltre sollecitato il Ministero a proseguire ed approfondire il dibattito fra i soggetti ufficialmente coinvolti anche con altre modalità ed in altre sedi.*

***1. L'applicazione della normativa comunitaria: scelte da operare e questioni da chiarire***

Dalla riforma di medio termine della PAC (reg. CE 1782/03 e 1783/03) al regolamento per lo sviluppo rurale approvato il 20 giugno scorso, l'Unione Europea ha dato un deciso segnale di considerare (di nuovo) i servizi per l'agricoltura uno strumento utile per l'attuazione degli obiettivi di politica.

Infatti, con i primi provvedimenti è stata prevista l'istituzione entro il 1 gennaio 2007 di un sistema di consulenza aziendale in ogni Stato membro a cui è stata affidata la mission di sostenere gli agricoltori nell'applicazione della condizionalità (Criteri di Gestione Obbligatoria o CGO e Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali o BCAA), nel secondo, il ricorso alla consulenza aziendale è previsto nell'ambito dell'Asse I che ha come obiettivo la promozione della competitività del settore agricolo e forestale e accorda un sostegno agli imprenditori agricoli e forestali relativo alle

spese di consulenza necessarie a migliorare il rendimento globale dell’azienda. La consulenza fornita deve vertere come minimo all’applicazione della condizionalità e ai requisiti di sicurezza sul lavoro.

Si può pertanto evidenziare un crescendo di obiettivi affidati al sistema di consulenza che non riguardano soltanto l’aiuto alle imprese nello sforzo di “ottemperare” alle norme, ma anche il sostegno allo sviluppo dell’attività imprenditoriale (G.Zanni Padova 2005) verso il mercato e l’innovazione.

Il raffronto coordinato delle normative comunitarie in questione fa emergere sia le scelte programmatiche e procedurali che le istituzioni responsabili dovranno operare sia gli aspetti poco chiari sui quali appare necessario un confronto con la Commissione Europea (W. Signora Padova 2005).

#### Attivazione del servizio

Il sistema di consulenza aziendale (SCA) può essere attivato anche prima del 1/01/2007 ed essere inserito negli attuali PSR nella misura “Rispetto delle norme”. Riguarderà i Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO) e le spese devono essere sostenute e rendicontate secondo i tempi e i modi stabiliti per la programmazione FEOGA 2000-2006.

Lo SCA attivato dal 1/01/2007 riguarderà il miglioramento del rendimento globale dell’azienda (come minimo CGO e BCCA), sarà inserito nelle misure previste dal nuovo regolamento sullo sviluppo rurale ( art. 19, punto a) i, iv, v) e le spese dovranno essere sostenute e rendicontate secondo i tempi e i modi stabiliti dalla nuova programmazione (2007-2013).

*Scelte:* Quali vantaggi e svantaggi può presentare l’attivazione anticipata del servizio ?

*Quesiti:* Sarà possibile prevedere una continuità procedurale e finanziaria fra la fase 2000-2006 e la fase 2007-2013? Spese impegnate nella prima potranno essere rendicontate nella seconda ?

#### Beneficiari del servizio

Secondo i regolamenti comunitari soprarichiamati, i beneficiari del servizio devono essere gli agricoltori (reg.CE 1782/03 art13 e 14; reg.CE 1257 art.21 bis e quinquies) e/o gli imprenditori agricoli e forestali (nuovo reg. sviluppo rurale art.19 e 23). In considerazione della elevata numerosità dei potenziali beneficiari, si pone la necessità di individuare criteri di scelta. Il reg. CE 1782/03 fa riferimento alle aziende agricole *professionali* (considerando 8) ed in particolare agli agricoltori che ricevono più di 15.000 euro l’anno in pagamenti diretti.

*Scelte:* Poiché il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale non fa alcun riferimento a criteri di priorità, come selezionare le imprese beneficiarie (criterio del reddito, criterio del tipo di produzione, criterio della “motivazione” ecc.) ?

*Quesiti:* La priorità prevista nel reg.CE 1782/03 va applicata anche nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale ?

#### Ambiti di attività

Il regolamento sullo sviluppo rurale amplia e chiarisce quali siano gli ambiti di attività del sistema di consulenza finalizzandoli al miglioramento della competitività delle imprese e del rendimento globale dell’azienda e indicando come contenuto minimo le CGO, le BCAA e la sicurezza sul lavoro. Qualunque altro dettaglio di approfondimento è prerogativa delle istituzioni responsabili dei programmi le quali opereranno le scelte specifiche sulla base dei bisogni dell’agricoltura locale e delle linee di politica regionale.

*Scelte:*

Le misure per i servizi all'agricoltura sono strumenti per accelerare l'attuazione delle politiche vanno quindi coordinate agli indirizzi di politica generale e alle finalità del programma di sviluppo rurale; nel definire i contenuti va tenuto conto dei seguenti fattori:

- a. priorità e obiettivi del programma di sviluppo rurale;
- b. priorità e obiettivi della politica agricola regionale;
- c. strategie di intervento individuate per l'Asse I ovvero per il miglioramento della competitività del settore e delle imprese;
- d. strategie di intervento individuate per le attività di animazione e formazione dell'Asse III
- e. priorità/esigenze presentate dalle aziende individuate come beneficiarie;
- f. coerenza e compatibilità con gli obiettivi e le priorità del sistema dei servizi regionale.

Soggetti attuatori (chi eroga il servizio)

Nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale non ci sono indicazioni in merito. I regolamenti precedenti individuavano una o più autorità designate o enti privati (reg. CE 1782 art.13) selezionati per la fornitura di servizi di consulenza agricola che devono disporre di risorse adeguate in termini di personale qualificato e di infrastrutture amministrative e tecniche, nonché di esperienza e affidabilità specifiche (reg. CE 817/04 art.12). Lo stato membro definisce la procedura di selezione (reg.CE 1257 All.II, punto 9, VI.2).

*Scelte:*

Definizione delle compatibilità e incompatibilità dei diversi soggetti rispetto alle procedure di finanziamento.

Quali soggetti per quali servizi ?

Quali metodologie e/o procedure per la scelta dei soggetti (selezione a bando, riconoscimento su richiesta, accreditamento) ?

Definizione di una griglia di criteri generali per il riconoscimento e/o accreditamento

Lista di requisiti, specifiche tecniche e parametri di misurazione.

Finanziamenti (tipologia di sostegno, livello di aiuti, procedure per assegnazione ed erogazione)

Le tipologie di sostegno previste dall'Asse I del regolamento sullo sviluppo rurale sono:

i – attività di formazione, azioni informative e diffusione della conoscenza scientifica e delle tecniche innovative;

iv – ricorso ai servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali;

v – avvio di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale per le aziende agricole nonché per le aziende forestali.

L'aiuto previsto per il punto iv) è al massimo pari a 1500 euro e ciascun servizio di consulenza non può essere finanziato per più dell'80% del costo.

*Scelte:* Come coordinare fra loro le diverse tipologie di sostegno?

Come articolare l'importo max ammissibile di 1500 euro (in funzione di obiettivi, caratteristiche e qualità del servizio) e come definirne la frequenza (in funzione del programma del servizio, del numero di aziende –obiettivo, delle risorse finanziarie disponibili)?

Quali procedure impostare per l'assegnazione dei finanziamenti ? In particolare le procedure di erogazione diretta all'imprenditore possono essere complesse e onerose.

*Quesiti:* Il massimale di aiuto per il ricorso al servizio da parte delle imprese è ad azienda o a consulenza? E se si trattasse della seconda ipotesi, cosa si intende per consulenza, ogni singolo ricorso al servizio o un gruppo di prestazioni?

## **2. Le tematiche generali di maggior interesse**

I relatori del seminario ed in particolare coloro che sono intervenuti nella tavola rotonda hanno posto l'accento sugli argomenti ritenuti nodali per un'efficace attuazione delle misure sui servizi previste dall'Asse I. Di seguito si riporta una sintesi di quanto è stato dichiarato.

### **a. Ruolo dei servizi nel prossimo periodo di programmazione**

Il primo elemento di chiarezza circa l'applicazione dell'Asse I e delle misure sui servizi in ogni realtà regionale dovrà essere *l'individuazione degli obiettivi degli interventi di consulenza* da promuovere (Zanni). Si potrà fare una scelta di minimo affidando ai servizi il compito di accompagnare le imprese verso una sempre maggiore adesione al principio di legalità con particolare riferimento alla normativa sulla condizionalità e sulla sicurezza del lavoro e si potrà decidere di affidare ai servizi, oltre che il precedente, anche il ruolo di supporto nelle scelte gestionali e produttive con l'obiettivo della qualità e dell'innovazione organizzativa e tecnologica. A seconda della scelta, la natura degli interventi da prevedere, i loro contenuti, la loro organizzazione, ma soprattutto l'investimento finanziario da assegnare saranno molto diversi.

Un'altra opportunità che andrebbe colta è quella di intendere *il sistema di consulenza come un investimento trasversale a tutti gli Assi* del regolamento (MIPAF) e di prevedere un approccio globale e coerente dello SCA alle problematiche dell'impresa, del territorio e dello sviluppo in generale (CIA). L'Asse 3 infatti comprende anch'esso interventi di animazione, formazione e informazione (art.49 punti c) e d) ) che andrebbero coordinati con quelli previsti nell'Asse I.

Sostanzialmente il nuovo regolamento consentirà di superare la frammentazione programmatica registrata nel periodo di programmazione 2000-2006 (MIPAF) e di recuperare l'approccio sistemico degli interventi di servizio connettendoli anche alle attività di formazione e informazione (CIA).

### **b. Modelli organizzativi regionali**

Questa nuova stagione di sostegno ai servizi si sviluppo sarà anche l'occasione per molte regioni di ripensare ai propri modelli organizzativi e di riformulare o modificare la normativa specifica. Gli aspetti da rinnovare sono soprattutto gli obiettivi e gli strumenti di intervento (MIPAF). Trattandosi di una politica pubblica di sostegno e di promozione dello sviluppo, il *sistema* da implementare sarà sicuramente *pubblico*, ma la sua *attuazione va affidata ai soggetti privati* disponibili sul territorio rurale oggetto di intervento (Sicilia). Il sistema pubblico potrà, forse, mantenere la gestione di quegli interventi di supporto ad alto contenuto tecnologico e/o metodologico (meteorologia, pedologia, marketing, sistemi informativi) che necessitano di validazioni neutrali e importanti livelli di specializzazione (Sicilia).

Due strumenti fra loro collegati che dovranno essere maggiormente diffusi presso i sistemi regionali sono il *monitoraggio e la valutazione* che, nelle regioni in cui sono operativi, hanno il duplice obiettivo di consentire all'istituzione pubblica la verifica della spesa e ai soggetti attuatori il controllo e la messa a punto dell'attività progettuale e attuativa (Marche). Richiedono l'implementazione di sistemi informativi di collegamento fra soggetti piuttosto complessi e onerosi, pertanto l'obiettivo dei prossimi anni dovrà essere quello di ottimizzare le modalità organizzative e gestionale per diminuire i costi di gestione (Marche).

Un importante elemento di prospettiva è la strutturazione del sistema di consulenza aziendale verso un *sistema qualità* che ne consenta la certificazione. L'esperienza delle regioni Veneto nell'ambito del Piano di sviluppo rurale 2000-2006 ha portato ad individuare una serie di elementi indispensabili per questo obiettivo: 1. Servizio attivato per progetti, 2. Approccio organizzativo-gestionale orientato al sistema qualità (carta dei servizi, protocollo di consulenza, indicatori di realizzazione e di risultato ecc.) 3. Standardizzazione di procedure e parametri, 4. Tracciabilità iniziative e prestazioni di servizio, 5. Selezione progetti/soggetti. 6. Procedure di controllo.

#### c. Soggetti abilitati

Un aspetto nodale relativo al finanziamento del sistema della consulenza aziendale da parte della Commissione Europea riguarda i soggetti abilitati a erogare servizi alle imprese e/o ad essere beneficiari delle misure previste.

La questione può essere affrontata da vari punti di vista:

- occorre chiarire compatibilità e incompatibilità dei potenziali candidati (MIPAF) a svolgere consulenza rispetto alle regole e alle procedure che garantiscono la terzietà di chi beneficia di un finanziamento rispetto a chi cura l'istruttoria amministrativa relativa al finanziamento stesso;
- è necessario fare in modo che tutti i soggetti che ne abbiano le competenze e la capacità possano usufruire dei finanziamenti previsti in coerenza con le regole della concorrenza, nella considerazione ulteriore che il confronto fra più soggetti stimola l'efficienza del servizio (CIA);
- è opportuno che le imprese si confrontino con interlocutori: si preparati dal punto di vista tecnico ed economico, ma anche dotati di un'esperienza e di una conoscenza dell'ambito locale che può derivare solo dalla consuetudine a svolgere una certa attività (CIA).

La creazione di liste di accreditamento potrebbe essere una soluzione intermedia fra il bando e l'assegnazione diretta (fra l'altro modalità non percorribile con le attuali procedure comunitarie). I requisiti tramite i quali selezionare i soggetti (CIA) potrebbero essere:

- la qualità professionale dei tecnici;
- la presenza sul territorio (almeno distrettuale);
- la capacità di relazionarsi con altri soggetti del sistema;
- la possibilità di avviare la gestione di sistemi qualità (progettazione, tracciabilità, verifica ecc.).

Alcune delle attuali forme di assistenza a sportello quali i Centri di Assistenza Agricola (CAA) dovrebbero essere incompatibili con l'attività di consulenza aziendale sia perché non sarebbe garantita la terzietà sia perché, a causa del loro ruolo amministrativo, rischiano di appiattire la consulenza alla sola legalità (CIA).

I CAA tuttavia potrebbero dedicarsi all'attività informativa sui temi della condizionalità (Coldiretti).

#### d. Quali aziende coinvolgere

Poiché si ritiene poco probabile che i fondi a disposizione per le misure sui servizi siano in grado di rispondere alle esigenze di tutte le imprese agricole, sarà necessario individuare criteri e modalità per definire e circoscrivere il target, l'utenza delle suddette misure.

La scelta delle imprese è sicuramente una questione regionale, se non addirittura locale, in quanto dovrà tener conto degli obiettivi generali del documento di programmazione regionale, delle esigenze specifiche (strutture e produzioni) dell'agricoltura, dell'organizzazione e delle strategie dei sistemi dei servizi già operativi (Veneto). Tuttavia, nell'ambito del seminario sono state sottolineati alcuni spunti di riflessione che potrebbe essere utile condividere.

In un'agricoltura multifunzionale, i cui livelli territoriali di riferimento sono i sistemi locali, i distretti e nella quale le imprese producono e si occupano di beni privati e di beni pubblici, le imprese stesse possono essere viste come un “nesso di contratti” scritti e orali stretti fra i proprietari dei fattori di produzione e i clienti (Zanni). Le regole di questi contratti in merito ai diritti degli agenti, ai criteri di valutazione delle prestazioni e alle remunerazioni sono diverse a seconda della loro natura ed, in particolare, se l'oggetto di scambio è un bene pubblico (salvaguardia ambientale, ruolo ricreativo e/o culturale ecc.) o un bene privato (prodotto agricolo fresco o trasformato). Questo approccio consente di considerare le imprese da un altro punto di vista evidenziando quanto sia importante promuovere in esse le risorse relazionali e le capacità contrattuali e come molte imprese agricole siano in realtà un mix di contratti che si evolve rapidamente nel tempo. Inoltre, questa chiave di lettura consente di comprendere che sull'universo delle imprese non si può intervenire, sia da parte dell'istituzione pubblica che da parte della consulenza, in maniera uniforme e secondo schemi rigidi di intervento.

I criteri di selezione delle imprese potranno essere quelli classici, il reddito, il tipo di produzione e la sua entità oppure più innovativi cercando di cogliere le tipologie di contratti in cui si collocano, individuando la motivazione alla produzione, lo stile di conduzione aziendale, la tendenza all'innovazione (Zanni).

e. Quali contenuti

L'attività di consulenza dovrà avere nei confronti dell'impresa e di un determinato ambito rurale un approccio globale (“L'azienda non deve essere considerata a pezzi”) che tenga conto di tutte le dinamiche aziendali e non solo di quelle tecniche legate alla singola produzione (Associazione regionale allevatori Lombardia). L'impresa infatti per rispondere alle esigenze del mercato deve avere sotto controllo gli aspetti tecnici e quelli economici, le questioni finanziarie e quelle organizzativo gestionali (risorse materiali e risorse umane). Per rispondere a questa esigenza non si può tornare alla consulenza svolta mediante i programmi contenitore e i tecnici polivalenti, ma è necessario che chi offre servizi disponga di un'equipe con diverse professionalità e che l'istituzione che verifica l'attività sia anche garante della strategia complessiva.

Le imprese hanno bisogno di abbattere i costi, di scegliere la produzione in base alle mutevoli esigenze del mercato, di avere informazioni costanti sui livelli di qualità richiesti ai prodotti (Associazione regionale allevatori Lombardia).

Dovrebbero essere incentivate modalità organizzative del sistema di consulenza che prevedano contatti stretti e periodici delle imprese con i tecnici consulenti e con i produttori di innovazione e la compartecipazione delle imprese ai costi dei servizi (Associazione ortofrutticola piemontese ASPROFRUT)

f. Finanziamenti e procedure

Il finanziamento previsto dai regolamenti è ritenuto scarso rispetto alle esigenze (Veneto, Confagricoltura) e le procedure ipotizzabili, nel caso in cui il beneficiario della misura iv sia l'imprenditore, farraginose e complesse, tali da mettere in crisi il buon esito degli interventi.

Viene quindi proposto alle regioni di utilizzare l'intero massimale (1500 euro) per ogni anno e di adottare come procedura per il finanziamento del servizio la stipula di un contratto fra il centro di consulenza e le imprese che intendono usufruire di determinati servizi basato su un capitolato definito in fase di programmazione e controllato in corso d'opera dalla Regione (Confagricoltura).

Roma, 13 luglio 2005