



Sintesi del monitoraggio (giugno 2010)

Il presente documento rappresenta una sintesi del rapporto di monitoraggio sulla l.r. 32/1999 *Organizzazione dei servizi di sviluppo agricolo*.

Le domande a cui ci si propone di fornire una risposta sono:

- 1) Quale **problema** affrontava la l.r. 32/1999?
- 2) Con quale **strategia**?
- 3) Cosa è stato **fatto** concretamente?
- 4) Quali **conclusioni** è possibile trarre sull'attuazione della l.r. 32/1999?

1) Il problema

Il problema che il legislatore voleva affrontare con la l.r. 32/1999 consisteva nell'insoddisfacente livello di competitività delle imprese agricole venete. Veniva infatti lamentato il loro scarso grado di innovatività e l'arretratezza tanto in termini di organizzazione aziendale quanto di modalità e qualità della produzione.

La legge avrebbe perciò dovuto contribuire allo sviluppo di imprese agricole:

- organizzate e gestite secondo criteri aziendali moderni ed efficienti;
- in grado di avvalersi di conoscenze e tecniche all'avanguardia;
- capaci di mantenere un equilibrato rapporto con l'ambiente.

2) La strategia

La strategia individuata dal legislatore consisteva nel programmare, coordinare e finanziare i servizi di sviluppo agricolo (SSA). I SSA sono un insieme di attività eterogenee, ciascuna delle quali orientata al perseguimento di fini specifici, che si integrano in un sistema volto a raccogliere e a diffondere la conoscenza in agricoltura e a mettere l'imprenditore agricolo in grado di farne un uso consapevole.

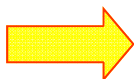
I SSA vengono generalmente classificati in tre categorie: ricerca e sperimentazione; formazione; divulgazione, ampia categoria residuale che include ciò che non è ricerca né formazione.

I servizi individuati dal legislatore veneto sono elencati nella tabella sottostante. Sono stati barrati gli interventi che non hanno trovato alcuna attuazione, ovvero quelli previsti all'articolo 6 della legge. Gli interventi relativi alla formazione sono stati (parzialmente) attuati tramite la l.r. 10/1990 *Ordinamento del sistema di formazione professionale e organizzazione delle politiche regionali del lavoro*.

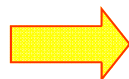
| Tipologia di intervento | Art. | Cat. |
|---|------------------|--------------|
| Ricerca e sperimentazione | 4 | Ricerca |
| Collaudo e divulgazione dell'innovazione | 5 | Divulgazione |
| Consulenza alla gestione aziendale | 6 | Divulgazione |
| Consulenza alla progettazione aziendale e interaziendale | 6 | Divulgazione |
| Consulenza per i sistemi di qualità | 6 e 7 | Divulgazione |
| Consulenza tecnico-produttiva | 6 | Divulgazione |
| Consulenza di mercato | 7 | Divulgazione |
| Consulenza tecnica di prodotto | 7 | Divulgazione |
| Orientamento commerciale | 7 | Divulgazione |
| Consulenza alla tenuta della contabilità | 8 | Divulgazione |
| Formazione a imprenditori agricoli, coadiuvanti, partecipi familiari e salariati | 10 | Formazione |
| Formazione a quadri direttivi e amministrativi di associaz. di produttori e di coop. agricole | 10 | Formazione |
| Formazione ad assistenti tecnici e altri professionisti di SSA | 10 | Formazione |
| Formazione professionale organizzata da centri di consulenza in collaborazione con enti riconosciuti | 6 | Formazione |

Lo strumento operativo tramite il quale mettere in atto la programmazione e il coordinamento dei singoli interventi doveva essere il Piano esecutivo dei Servizi di Sviluppo Agricolo (PeSSA) di durata pluriennale (art. 2). Il PeSSA, la cui redazione doveva essere preceduta da un'esaustiva analisi dei fabbisogni e delle priorità di azione, avrebbe dovuto delineare un quadro chiaro sia degli interventi che degli attori coinvolti e delle loro relazioni. Nell'idea originaria del legislatore, i servizi di consulenza all'impresa

Problema
Aziende agricole scarsamente competitive e innovative.



Strategia
Programmare, coordinare e finanziare i SSA.

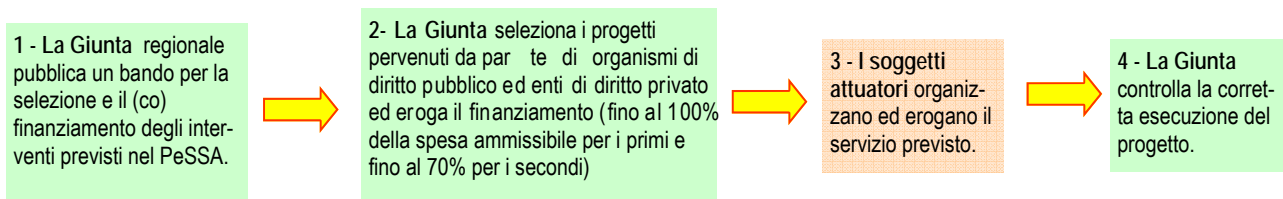


Risultati attesi
Accrescere l'imprenditorialità delle aziende agricole venete

previsti all'articolo 6 dovevano rappresentare l'asse portante del PeSSA: come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, l'inattuazione dei primi ha comportato la mancata approvazione del secondo.



Posto che la legge prevede l'attuazione di alcuni interventi direttamente da parte della regione, è possibile sintetizzare il procedimento amministrativo previsto per i diversi interventi con lo schema sottostante.



Il modello operativo alla base della l.r. 32/1999 è ispirato da un modello teorico di "trasmissione verticale" della conoscenza, per cui essa passa dai centri di ricerca agli specialisti, da questi ai tecnici base, da questi a una *elite* di agricoltori e successivamente alla massa degli imprenditori agricoli. Notoriamente il problema dell'approccio verticale è che non è in grado di intercettare la domanda di servizi "dal basso" (di ricerca *in primis*) e perciò elabora un'offerta per la quale la domanda è tutt'altro che determinata. Tale impostazione culturale risulta superata, in quanto oggi si preferisce parlare di "Sistema della Conoscenza in Agricoltura" (SCA), un approccio basato non su un trasferimento della conoscenza lineare ma "a rete" e interattivo (*Interactive Knowledge Network*). Questo rappresenta già un primo indizio dell'obsolescenza della l.r. 32/1999.

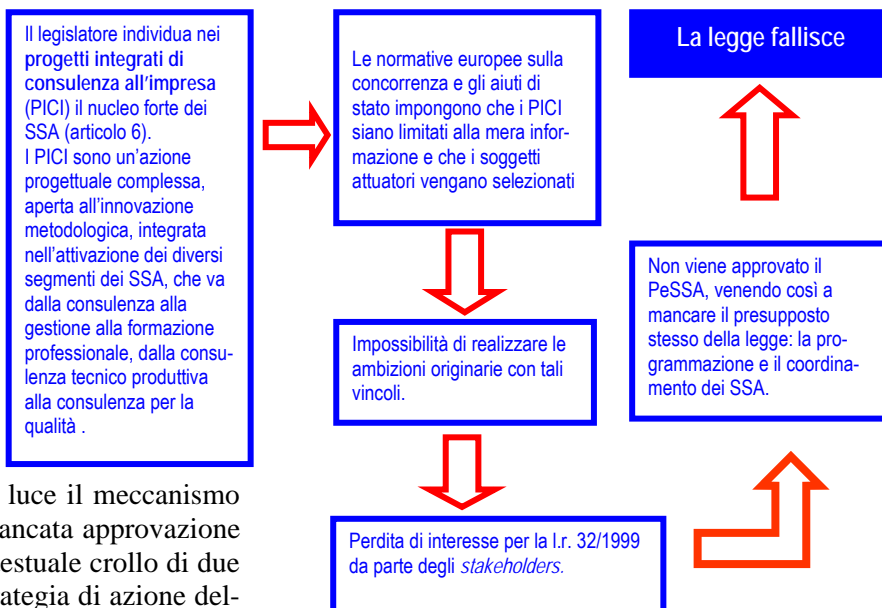
3) Cosa è stato fatto?

La l.r. 32/1999 rappresenta un caso anomalo, non solo perché solamente una parte degli interventi previsti è stata effettivamente implementata ma pure perché ciò che non è stato attuato rivestiva un'importanza cruciale nell'architettura della legge, tanto che si può affermare pacificamente che essa ha fallito nei suoi obiettivi.

Lo schema qui a fianco mette in luce il meccanismo che ha originato tale esito. La mancata approvazione del PeSSA ha comportato il contestuale crollo di due dei pilastri su cui si basava la strategia di azione del-

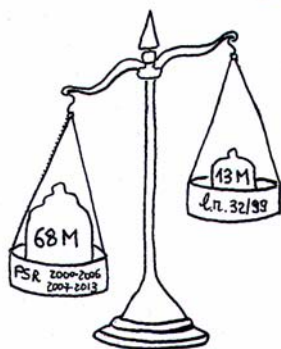
la legge: la programmazione e il coordinamento dei SSA. Alcuni interventi sono stati comunque finanziati e attuati ma al di fuori dell'ottica di programmazione integrata che costituiva il valore aggiunto della legge. Si venne così a creare una situazione per la quale -com'è stato efficacemente sintetizzato da un nostro interlocutore- "tutti" continuarono a far "tutto" sulla base di interventi autonomamente intrapresi e poco collegati tra loro, orientati più dalla disponibilità di risorse che da un progetto. La mancata approvazione del PeSSA è attribuibile a una pluralità di cause ma si possono isolare due eventi che hanno svolto un ruolo cruciale in tal senso.

In primo luogo, non fu possibile organizzare i centri di consulenza di cui all'articolo 6 secondo le intenzioni originarie. Il testo dell'articolo è infatti frutto di numerosi e profondi rimaneggiamenti imposti dalla Commissione Europea, la cui preoccupazione era che non venisse violata la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato e di concorrenza. Per questo l'attività di consulenza venne pesantemente depotenziata a "sola informazione" e si impose come necessaria l'organizzazione di specifiche gare d'appalto per la selezione dei centri di consulenza. Proprio tale necessità comportò pesanti difficoltà attuative che indussero la Giunta a non implementare gli interventi previsti. Infatti, i contenuti di una ipotetica gara sarebbero stati alquanto difficili da individuare con precisione, essendo assai marcati i caratteri di novità e libertà di configurazione dei



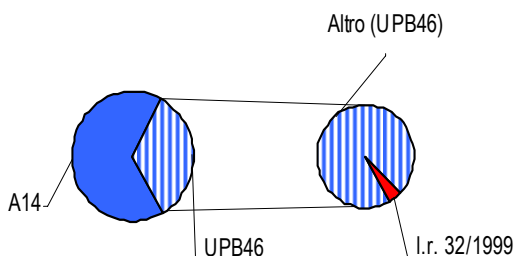
possibili progetti. Inoltre pare incongruo l'utilizzo dell'istituto del "finanziamento" nel contesto di una gara d'appalto. Al vincitore dell'appalto, a fronte della prestazione di un servizio, si deve corrispondere una somma che remunera tutte le spese affrontate e include anche un margine di profitto, mentre l'articolo 6 prevede solamente la parziale copertura dei costi sostenuti.

Oltre ai problemi legati all'attuazione degli interventi di cui all'articolo 6, la seconda causa della mancata approvazione del PeSSA è da individuarsi nell'approvazione ed entrata in vigore del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) per il periodo 2000-2006. Il PSR era infatti impostato secondo criteri molto più innovativi e disponeva di risorse in misura assai superiore a quelle destinate alla l.r. 32/1999. Sia nel PSR 2000-2006 che 2007-2013 sono presenti interventi largamente sovrapponibili negli obiettivi a quelli della l.r. 32/1999. Nel complesso, le risorse allocate dai due PSR su interventi di SSA sono oltre cinque volte tanto quelle movimentate dalla l.r. 32/1999 tra il 2000 e il 2009 (13 milioni di euro).



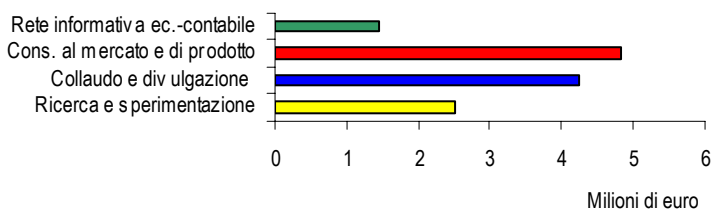
I capitoli di bilancio utilizzati per la l.r. 32/1999 afferiscono all'unità previsionale di base 46, "Servizi alle imprese e alla collettività rurale", che appartiene a sua volta all'area omogenea A14, "Interventi di promozione e valorizzazione delle produzioni di qualità e altri servizi".

La l.r. 32/1999 nell'ambito dell'area omogenea 14 e della UPB46 (2000-2008)



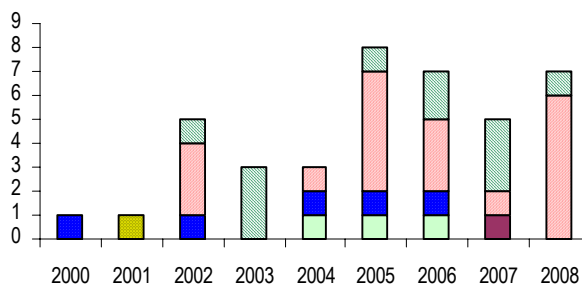
Gli impegni sulla l.r. 32/1999 hanno riguardato soprattutto gli interventi di collaudo e divulgazione dell'innovazione (art. 5) e la consulenza al mercato e di prodotto (art. 7) operata dalle associazioni tra produttori, dai consorzi di tutela del settore vitivinicolo e dalle cooperative agricole. Per quanto riguarda la rete informativa economico-contabile agricola, si rende noto che dal 2002 in poi le relative risorse sono state movimentate dall'art. 7 della l.r. 2/2002, non dalla l.r. 32/1999.

Impegni da rendiconto per linea di intervento (2000-2008)



I 2,5 milioni di euro impegnati per ricerca e sperimentazione (articolo 4) tra il 2000 e il 2008 hanno finanziato 40 progetti e sono stati assorbiti soprattutto dall'Università di Padova(37%) e da Veneto Agricoltura (32%) .

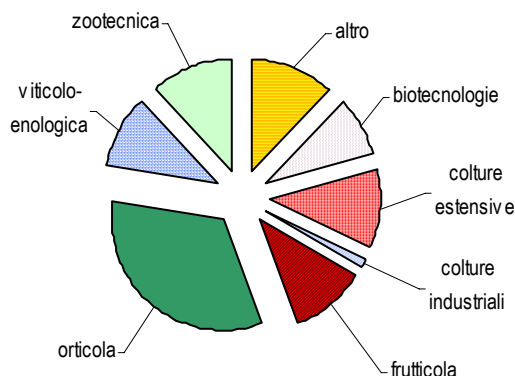
Ricerca e sperimentazione: numero di progetti finanziati per anno



- Veneto Agricoltura
- Università di Pavia
- Università di Padova
- Istituto sperimentale per la Viticoltura Conegliano
- Centro Interuniversitario per la Viticoltura e l'Enologia (CIVE)
- Università di Verona

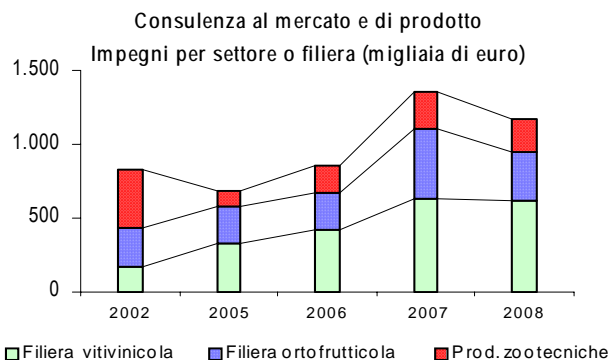
Ben 41 dei 42 interventi finanziati tramite l'articolo 5 sono stati realizzati da Veneto Agricoltura. Il grafico qui sotto riporta la distribuzione per settore o filiera.

Collaudo e divulgazione dell'informazione Interventi finanziati per filiera o settore



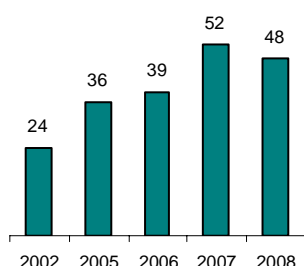
Gli interventi previsti dagli articoli 4 e 5 non risultano essere stati finanziati dopo il 2008.

Per gli interventi di consulenza di mercato e di prodotto (articolo 7) sono stati impegnati 4,9 milioni di euro tra il 2002 e il 2008. Nonostante la misura 114 del PSR 2007-2013, "Utilizzo dei servizi di consu-



lenza", preveda interventi parzialmente assimilabili a quelli in oggetto, la Direzione Agroambiente, struttura regionale competente in materia di SSA, ritiene trattarsi di un servizio per il quale c'è un'effettiva domanda da parte delle aziende agricole. Tale tesi

Cons. al mercato e di prod.
Domande pervenute



Non finanziato nel 2002 e 2003

viene giustificata in base alla positiva correlazione tra risorse stanziare e le domande di finanziamento di progetti pervenute e dalla correlazione (debolmente) negativa tra domande ammissibili non finanziate e risorse stanziare. Ciascun progetto ammesso ha ottenuto generalmente il medesimo

contributo. Il numero di aziende agricole che hanno aderito ai progetti - ottenendo così servizi di informazione e consulenza a livello individuale - è stato in media di oltre 1.600 unità per ogni anno finanziato, circa l'1,2% di quelle presenti nella regione.

Come anticipato, fin dal 2002 la rete informativa economico contabile fu sottratta alla disciplina della l.r. 32/1999. Si rimanda perciò al rapporto di monitoraggio completo per approfondimenti.

4) Conclusioni e proposte

L'analisi svolta ha permesso di stabilire che la l.r. 32/1999 non è mai stata attuata secondo i disegni originari e risulta ormai totalmente obsoleta. D'altronde, l'obiettivo di accrescere l'imprenditorialità e la competitività delle aziende agricole venete attraverso una maggior diffusione della conoscenza rimane quanto mai attuale.

La strategia più ambiziosa consiste nel superamento della l.r. 32/1999 attraverso nuova legge che disciplini i SSA secondo criteri più attuali: il Sistema della Conoscenza in Agricoltura rappresenta un approccio teorico e operativo moderno di cui il legislatore potrebbe tener conto qualora decidesse di rimettere mano alla materia, anche in relazione alle numerose competenze e professionalità presenti nel Veneto, Direzione Agroambiente e Veneto Agricoltura *in primis*.

In alternativa, qualora il legislatore non ritenesse di agire in tal senso e in assenza di una programmazione e di un coordinamento complessivi dei SSA, appare coerente la proposta di abrogazione della l.r. 32/1999 avanzata dalla Direzione agroambiente, con eccezione dell'articolo 3 che costituisce il Comitato regionale per la concertazione in agricoltura. I singoli interventi ritenuto ancora di qualche utilità potrebbero "migrare" in altre leggi esistenti:

- 1) gli interventi di ricerca e sperimentazione potrebbero essere realizzati secondo quanto previsto dalla l.r. 9/2007 "Norme per la promozione ed il coordinamento della ricerca scientifica, dello sviluppo economico e dell'innovazione nel sistema produttivo regionale", eventualmente novellandola e prevedendo l'acquisizione del parere della Direzione Agroambiente per i progetti concernenti il settore primario;
- 2) la l.r. 40/2003 "Nuove norme per gli interventi in agricoltura" potrebbe essere novellata per inserire le iniziative di consulenza al mercato e di prodotto (art. 7).

Per quanto riguarda il collaudo e divulgazione dell'informazione, la misura 124 del PSR, "Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, nel settore agricolo, alimentare e forestale" potrebbe non bastare a soddisfare le necessità del territorio.

Consiglio regionale del Veneto

Segreteria regionale affari generali, giuridici e legislativi

Direzione regionale rapporti e attività istituzionali

Servizio di segreteria
Prima Commissione consiliare



Osservatorio sulla spesa regionale

Realizzato da: Matteo Colombo, Anna Cordioli, Gabriele Frolo, Carlo Simionato, Arianna Zanon

Coordinatore: Alessandro Rota

Si ringraziano per la preziosa collaborazione fornita:
Direzione Agroambiente e Servizi per l'Agricoltura;
Walter Signora (Direz. Piani Programmi Settore Primario);
Giustino Mezzalana (Veneto Agricoltura)
Stefano Barbieri (Veneto Agricoltura)