



**D.D.L.R. “Interventi di sostegno alle attività produttive”.  
Il Sistema dei Controlli**

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE  
SCHEDA DI RILEVAZIONE**

Aprile 2003

---

*La scheda illustra in sintesi gli esiti della sperimentazione dell'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR) condotti nella Regione Piemonte e curati dal gruppo di lavoro regionale composto da: Alfredo Negri, Anna Amorosini, Alessandra Berto, Silvana Bono, Carmen Di Chiara, Salvatrice Fraglica, Michelangelo Monticone e Luigi Rinaldi.*

*Il gruppo di lavoro è stato coordinato dagli esperti Air del Formez e dal designato tutor regionale, Giuseppina Meli.*

**INDICE**

1.	ATTUALE QUADRO NORMATIVO .....	1
2.	ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE PROSPETTATE DALLE AMMINISTRAZIONI E DAI DESTINATARI AI FINI DI UN INTERVENTO REGOLATIVO .....	2
2.1.	RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO .....	2
2.2.	CONSULTAZIONE .....	7
3.	OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL' AZIONE .....	10
4.	AMBITO DELL'INTERVENTO.....	10
5.	ELABORAZIONE DELLE OPZIONI.....	11
5.3.	VALUTAZIONE DELLE OPZIONI RILEVANTI.....	15
6.	IMPATTO ECONOMICO .....	15
6.1.	INDIVIDUAZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI. ....	15
6.2.	RISULTATI DELL' ANALISI ECONOMICA .....	16
7.	STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO EVENTUALMENTE PIÙ APPROPRIATO .....	17

## 1. ATTUALE QUADRO NORMATIVO

Il quadro normativo in materia di controlli riguardanti l'erogazione di aiuti agli investimenti produttivi nella regione Piemonte è quanto mai complesso e variegato. Per tali motivi è stato necessario costituire un campione di leggi operanti in ambito regionale che prevedono regimi di finanziamento, in particolare alle imprese, al fine di evidenziare le differenze procedurali.

Le leggi esaminate sono:

- 1) l.r. 21/97 (Norme per lo sviluppo e la qualificazione dell'artigianato).  
Disciplina, in armonia con gli indirizzi della programmazione nazionale e regionale, gli interventi della Regione diretti alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato, nonché alla valorizzazione delle produzioni artigiane nelle loro diverse espressioni territoriali, artistiche e tradizionali, anche a tutela degli utenti e dei consumatori;
- 2) l. 140/97 (Sostegno all'innovazione delle imprese industriali).  
Concede alle imprese che svolgono attività industriale un credito di imposta in misura percentuale sull'importo delle spese per l'attività di ricerca industriale e di sviluppo, ammesse dalla vigente disciplina comunitaria.
- 3) l. 341/95 (Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse).  
Disciplina l'erogazione di incentivi industriali nelle aree depresse del territorio nazionale, nel rispetto dei principi e degli indirizzi stabiliti dall'Unione europea.
- 4) l. 266/1997 (Interventi urgenti per l'economia).  
Prevede azioni di sostegno alle attività produttive, con particolare riferimento alla salvaguardia e allo sviluppo dell'occupazione, all'innovazione tecnologica, nonché alla tutela e al miglioramento dell'ambiente. Le azioni suddette si informano altresì al principio della programmazione, della trasparenza e della redditività delle iniziative
- 5) l.r. 24/97 (Interventi per lo sviluppo dei sistemi locali di imprese nei distretti industriali).  
Organizza e disciplina interventi nelle aree classificate come distretti industriali, quali ambiti di sviluppo economico - occupazionale e quali sedi di promozione e di coordinamento delle iniziative locali di politica industriale, al fine di approfondire la conoscenza delle problematiche del sistema produttivo, perseguire l'uso più efficace degli strumenti di politica industriale esistenti, ricercare e attivare nuove linee di intervento.

Tramite un' apposita griglia di lettura è stata rilevata la tipologia e le singole differenze tra le cinque leggi in esame.

## **2. ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE PROSPETTATE DALLE AMMINISTRAZIONI E DAI DESTINATARI AI FINI DI UN INTERVENTO REGOLATIVO**

### **2.1. Ragioni di opportunità dell'intervento**

#### *Esigenze giuridiche*

Il testo normativo sottoposto a sperimentazione è un Disegno di Legge Regionale in fase di elaborazione, proposto dalla Giunta Regionale e non ancora approvato. Esso prevede il riordino della disciplina del sostegno pubblico allo sviluppo delle attività economiche e produttive al fine di razionalizzare, semplificare e standardizzare i procedimenti di concessione ed erogazione degli incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere concessi dalla Regione anche mediante soggetti terzi.

La ragione principale di questo intervento risiede nella necessità di porre rimedio alla complessa situazione normativa vigente. Il quadro attuale delle leggi che stabiliscono aiuti alle imprese nel territorio regionale, infatti, è il risultato della stratificazione ventennale di norme nazionali e regionali e di procedure di gestione molto diverse, che non sempre offrono un prospetto complessivo di facile ricostruzione. Queste norme di solito operano autonomamente senza rientrare in un'attività organica di programmazione curata a livello regionale.

Il rimedio a questo stato di frammentarietà della disciplina cui fanno riferimento gli ideatori della proposta di legge riguarda non solo la possibilità di ricondurre queste disposizioni normative ad un unico atto, ma anche l'armonizzazione delle procedure di gestione.

#### *Esigenze sociali ed economiche*

Le esigenze operative alle quali deve rispondere questo disegno di legge sono diverse, ma le più importanti possono essere così sintetizzate:

- 1) programmazione più accorta in grado di definire di volta in volta con chiarezza i settori produttivi e le categorie dei beneficiari delle leggi vigenti (in modo da evitare che alcune categorie abbiano accesso a diverse forme di aiuto, mentre altre siano escluse)
- 2) creazione di un sistema di gestione degli aiuti standardizzato per l'intero ciclo: I) procedimenti di concessione, II) erogazione; III) controllo e revoca
- 3) predisposizione di un sistema regionale che permetta attività di monitoraggio costanti sugli avanzamenti dei programmi
- 4) necessità di istituire una banca dati che fornisca la base informativa necessaria per analisi di efficacia degli aiuti.

L'opportunità di sottoporre all'AIR il Disegno di legge in questione (d'ora in poi solo D.D.L.R.) trova riscontro nella volontà espressa dagli esponenti politici regionali, anche a mezzo stampa, di uniformare la materia degli incentivi a favore delle attività produttive<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda ad esempio Il Sole 24 ore- Nordovest del 9 settembre 2002.

In questa ottica, la Giunta Regionale ha deliberato l'istituzione di un gruppo di lavoro, la cui attività è finalizzata all'esame della bozza di articolato. Il gruppo è costituito dai funzionari appartenenti a tutte le Direzioni regionali interessate, per fornire gli apporti e le conoscenze a loro disposizione<sup>2</sup>.

### ***Definizione del campo AIR per il caso in esame***

A causa della portata molto ampia dell'oggetto contemplato dal D.D.L.R. (tutti i procedimenti di aiuti alle imprese operanti in ambito regionale) sono sorte numerose difficoltà per la diretta applicazione degli strumenti di analisi previsti dall'Air, che hanno condizionato il percorso di analisi, rendendolo di difficile gestione in diversi passaggi della ricerca e che hanno assorbito molte risorse in termini di impegno e di tempo dei membri del gruppo di lavoro. Tuttavia, l'attività del gruppo è riuscita per fasi successive a definire di volta in volta una soluzione per giungere comunque ad affermazioni di merito fondate sull'osservazione e lo studio delle informazioni raccolte.

Il primo periodo della sperimentazione è stato pertanto orientato verso la definizione di un campo di applicazione dell'Air più ristretto, seguendo un percorso articolato in più fasi, tutte necessarie per avviare la sperimentazione.

### **I FASE. Ricostruzione della situazione attuale**<sup>3</sup>

E' stato necessario costituire un campione di leggi operanti in ambito regionale, che prevedono regimi di aiuti alle imprese, allo scopo di rilevarne le differenze procedurali. Le leggi sottoposte ad esame sono: L.R. 21/97 *Norme per lo sviluppo e la qualificazione per l'artigianato*; L. 140/97 *Sostegno Innovazione Imprese Industriali*; L.341/95 *Aiuti agli investimenti*; L. 266/97 *Incentivi automatici alle imprese nelle aree depresse*; L.R. 24/97 *Distretti tecnologici*.

Con una griglia di lettura appositamente elaborata si è cercato di rilevare le singole differenze procedurali tra le 5 leggi esaminate, sia dal punto di vista normativo, sia dal punto di vista operativo, attraverso l'individuazione delle fasi di gestione di un intervento:

- 1) programmazione;
- 2) gestione operativa dell'intervento;
- 3) tipologia di procedimento di concessione degli aiuti;
- 4) forma di pubblicità adottata;
- 5) ricorso a soggetti terzi;
- 6) forma di erogazione degli aiuti;
- 7) controlli;
- 8) monitoraggio e valutazione.

---

<sup>2</sup> Deliberazione della Giunta Regionale 5 agosto 2002 n. 3-6839. Le Direzioni regionali coinvolte sono: Affari Istituzionali e Processo di delega; Programmazione e Statistica; Bilancio e Finanze; Programmazione e valorizzazione dell'agricoltura; Sviluppo dell'agricoltura; Economia montana e Foreste; Formazione Professionale-Lavoro; Industria; Commercio e Artigianato; Turismo; Ambiente; Promozione attività culturali; Politiche sociali.

<sup>3</sup> A rigore della procedura Air sarebbe stata necessaria la ricostruzione realistica dell'apparato normativo regionale in temi di aiuti alle imprese e la quantificazione finanziaria delle risorse gestite. Ma proprio per le ragioni di mancata sistematizzazione degli aiuti, cui vuole porre rimedio lo stesso D.D.L.R., è stato scelto un campione di leggi, costituito da 5 testi normativi attualmente in vigore in ambito regionale, per ricostruire in piccola scala l'universo normativo regionale.

## **II FASE. Individuazione di parti del D.D.L.R. da proporre come opzioni di cambiamento**

Si è cercato in questa fase di individuare alcuni punti o articoli del D.D.L.R. sui quali poter avanzare proposte utili alla redazione del nuovo testo di legge. Dagli esiti della fase di studio precedente, il gruppo di lavoro si è orientato verso l'analisi di diversi aspetti: le forme di pubblicità, le convenzioni stipulate con gli Enti terzi gestori, i sistemi di controllo e i sistemi di monitoraggio e valutazione. Su questi argomenti si è valutata la possibilità di avanzare ipotesi di migliorabilità dello stesso D.D.L.R.

## **III FASE. Scelta del campo di indagine specifico da sottoporre ad AIR**

Dopo la verifica dell'applicabilità degli strumenti dell'Air su ciascun argomento individuato nella fase precedente, si è scelto di operare in merito al sistema dei controlli, non ancora definito nei contenuti nel D.D.L.R. Questo argomento è stato scelto per due ragioni:

- a) esistenza di aspetti critici nell'ambito dei sistemi di controllo condotti a livello regionale;
- b) possibilità di operare con gli strumenti quantitativi previsti dall' Air.

## **IV FASE. Scelta del provvedimento normativo per l'applicazione degli strumenti quantitativi di indagine**

Tra le caratteristiche principali dell'Air vi è quella di prefigurare le ricadute future positive e negative per ciascun attore interessato all'intervento che si vuole normare. Per la grande portata dell'oggetto del D.D.L.R. è stato necessario scegliere un testo legislativo tra quelli utilizzati per lo studio della situazione attuale al fine di prefigurare la situazione futura in tema di controlli. Il testo scelto è la Legge Regionale 21/97 "*Norme per lo sviluppo e la qualificazione dell'Artigianato*".

I criteri che hanno portato all'individuazione del testo di legge sopra evidenziato sono stati i seguenti:

- 1) dal punto di vista normativo, trattasi di testo unico recente che riunisce, innovandola, la disciplina preesistente;
- 2) rappresenta un settore significativo di intervento regionale (artigianato);
- 3) contiene previsioni di forme di finanziamento rilevanti su scala regionale;
- 4) sono disponibili dati certi, in particolare sui controlli e sulle revoche.

La necessità di ridurre ulteriormente il campo di analisi ha portato alla successiva identificazione dell'art. 15 della legge 21/97 "*Anticipazioni finanziarie tramite il Fondo regionale*".

### **Il caso studio. Art. 15 della L.R. 21/97**

L'art. 15 della L.R. 21/97 "*Anticipazioni finanziarie tramite il Fondo regionale*", che prevede forme di finanziamento a tasso agevolato alle imprese artigiane localizzate sul territorio della Regione Piemonte.

La gestione è interamente affidata a Finpiemonte, una società a partecipazione regionale, che cura operativamente l'intero ciclo dei finanziamenti.

Le proposte ammissibili alle agevolazioni sono i programmi di investimento di importo non inferiore a 25.822 euro e non superiore a 105.493 euro che prevedono:

- creazione di nuovi prodotti, servizi o processi produttivi;
- miglioramento di prodotti, servizi o processi produttivi esistenti;
- miglioramento della compatibilità ambientale dell'impresa;
- certificazione di qualità del prodotto/servizio, del processo e del sistema aziendale;
- internazionalizzazione e promozione/sviluppo dell'impresa artigiana.

Le agevolazioni concesse sono nella forma di finanziamenti a tasso agevolato fino al 100% delle spese ammissibili, per la durata di un periodo massimo di 60 mesi. E' previsto un tasso medio annuo del 2,24% per gli interventi ritenuti prioritari (che comportano la creazione di una nuova impresa o prevedono l'incremento occupazionale) e un tasso medio annuo del 3,13% per gli interventi non prioritari.

Le domande vengono presentate direttamente presso Finpiemonte e sono esaminate dal Gruppo tecnico di valutazione composto da funzionari regionali, esperti di Finpiemonte, e da esperti rappresentanti delle confederazioni artigiane. Ciascun richiedente predispone un piano di investimento dettagliato sul quale si impegna di comunicare a fine progetto una rendicontazione delle spese sostenute in base al piano ammesso al finanziamento.

### **I controlli nell'ambito della L.R. 21/97**

Si è focalizzata l'attenzione sul sistema dei controlli, in particolare sulla necessità di individuare un percorso di maggiore chiarezza e di precisa definizione delle singole componenti, in quanto tra gli intenti principali del legislatore va segnalata la revisione del sistema e la sua uniformazione in ambito regionale.

In altre parole, si è considerato il regime dei controlli, inteso come "*verifica della corretta destinazione formale e sostanziale dei fondi erogati*", una fase necessaria per la successiva valutazione di efficacia degli aiuti concessi.

*"L'applicazione di forme di controllo... ha da un lato sancito il superamento dei controlli di mera legittimità, fondati sulla verifica formale di funzioni e compiti previsti dalle norme e, dall'altro, imposto forme più ampie di valutazione di efficienza e di efficace realizzazione della spesa." ... "Da parte degli economisti si sono recentemente sviluppate teorie che annoverano tra i fattori esplicativi dell'inefficienza, nell'ambito della produzione pubblica, problemi di asimmetria informativa..."<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Antonio Pavone. *La riforma dei sistemi dei controlli nella pubblica amministrazione*. Articoli on line. [www.pubblicaamministrazionelocale.it/](http://www.pubblicaamministrazionelocale.it/)

Va subito precisato, per la comprensione dell'analisi condotta, che i controlli presi in esame non sono solo quelli relativi alle dichiarazioni sostitutive di certificazione o degli atti di notorietà, disciplinati dalla legislazione nazionale (DPR 445/2000), esplicita da alcune Circolari regionali, ma anche quelli effettuati sulla reale destinazione delle risorse<sup>5</sup>. Questi tipi di controlli, che vengono attivati con varie modalità in base alle caratteristiche dell'intervento, possono essere svolti in tre momenti diversi rispetto all'erogazione dell'aiuto: prima, durante o dopo l'erogazione in base alla tipicità dell'intervento o alla procedura prevista dalla legge.

Nei paragrafi successivi le accezioni di controllo faranno riferimento ai controlli documentali e ai controlli ispettivi. I *controlli documentali* sono intesi come quelle attività di verifica della documentazione attestante le spese sostenute dal soggetto beneficiario nella forma di fatture, ricevute, fatture quietanziate, certificati, perizie ecc. purché idonei a dimostrare la destinazione delle risorse richieste o ricevute. I *controlli ispettivi*, invece, sono intesi come le attività di sopralluogo svolte da rappresentanti dell'Ente regionale o da altri soggetti qualificati e incaricati del loro svolgimento, volti all'accertamento sul posto della destinazione delle risorse richieste o ricevute.

Passando ora all'esame del caso studio, il dettato normativo di riferimento sui controlli effettuati sulle erogazioni previste dall'art. 15 della L. R. 21/97 è l'**art. 3 della L. 21/97**. Come detto in precedenza Finpiemonte cura la gestione dei finanziamenti.

- 1) *Tipo di controllo*: documentale, effettuato sulla documentazione prodotta dai beneficiari.
- 2) *Fasi di controllo*: i) in fase di istruttoria della domanda, verifiche effettuate secondo il DPR 445 del 2000 sulle dichiarazioni sostitutive dei richiedenti; ii) in fase di erogazione dei fondi,<sup>6</sup> verifiche effettuate sulle dichiarazioni sostitutive dei soggetti beneficiari ;
- 3) *Soggetti controllati*: i) il 5% dei richiedenti sulle dichiarazioni sostitutive (ai sensi del DPR 445 del 2000) e sulla documentazione comprovante l'investimento (fatture d'acquisto, ecc.); ii) il 100% dei beneficiari tramite autorendicontazione dell'investimento prodotta dal beneficiario<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Il quadro normativo di riferimento in tema di controlli è:

- il DPR 445/2000. Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.
- Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento Funzione Pubblica) n.8 del 22-10-99, fornisce precise disposizioni sulle modalità dei controlli da espletare, lasciando all'autonomia delle singole amministrazioni l'onere di individuare i criteri operativi per il corretto svolgimento dei controlli medesimi.
- Circolare Regionale della Direzione Affari Istituzionali e Processo di Delega prot. n. 496615-16/5 del 21-3-2000, che statuisce che ciascun Direttore, di intesa con i dirigenti di settore, definisca gli aspetti particolari delle procedure di controllo sulle autocertificazioni e stabilisca in relazione ai singoli procedimenti, le modalità di attuazione dei controlli a campione anche sulle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà.
- Circolare Regionale n. 52224/5 del 23.3. 2001.
- Singole normative di settore.

<sup>6</sup> Va precisato che la nostra analisi ha mirato allo studio dei controlli effettuati non sui requisiti formali di accesso, rilevati in fase di istruttoria delle pratiche, rientranti nella disciplina del DPR 445 del 2000, ma sui sistemi di verifica della destinazione delle risorse erogate adottate dagli Enti gestori del provvedimento.

<sup>7</sup> Notizie raccolte dalla consultazione dei responsabili della gestione del Fondo presso Finpiemonte Spa.

---



---

### ESITI DEI CONTROLLI<sup>8</sup>

Dall'esame dei controlli effettuati sul nostro caso studio emergono le seguenti osservazioni sull'efficienza e l'efficacia del sistema dei controlli.

In termini di efficienza è da esprimere un giudizio positivo per due ragioni: una perfetta rispondenza alle prescrizioni delle norme in tema di controlli (DPR 445/2000- art. 3 LR 21/97) e l'adempimento agli articoli della convenzione stipulata tra la Regione e Finpiemonte; un impegno di risorse ottimale per il sistema adottato.

In termini di efficacia invece il sistema mostra ampi margini di migliorabilità.

In primo luogo, sebbene perfettamente rispondente alle disposizioni dettate sui controlli, il campione del 5% sui quali vengono effettuati compiutamente i controlli documentali (cioè svolti anche sulle fatture di acquisto) sembra dai dati emergenti dalle revoche totali e parziali non garantire un sistema in grado di filtrare del tutto le pratiche con eventuali difformità dai progetti iniziali di investimento.

In secondo luogo, va evidenziata la mancata previsione di ispezioni sul posto relativamente alle erogazioni a favore degli artigiani: sia nell'ambito della Convenzione, sia nel testo normativo della LR 21/97, non sono menzionate ispezioni di questo tipo e neppure Finpiemonte si attivata in questo senso.

In terzo luogo, anche nel nostro caso studio si è sollevata la questione dell'unicità del soggetto che gestisce le fasi di istruttoria e liquidazione dei finanziamenti con il soggetto che effettua i controlli.

Infine, in tema di efficacia, un'altra riflessione importante va fatta sulla percezione che hanno i beneficiari dei finanziamenti sulle modalità di controlli da parte dell'Ente erogatore.

In generale un sistema che non diffonde una sufficiente presenza sull'universo dei destinatari può indurre una parte dei beneficiari ad un comportamento non coerente con gli enunciati della domanda di finanziamento.

#### *Rischi che l'intervento mira ad evitare o ridurre*

Il principale rischio che l'intervento regolativo in esame intende evitare è di tipo economico. Con esso infatti si mira a garantire che l'allocazione delle risorse finanziarie gestite dalla Regione, non affluisca in investimenti non in grado di sfruttare appieno l'effetto moltiplicatore dei fondi ricevuti.

## 2.2. Consultazione

In quasi tutte le fasi della sperimentazione si sono attivate varie forme di consultazione dei soggetti istituzionali direttamente e indirettamente interessati al sistema dei controlli e dei beneficiari degli aiuti alle attività produttive.

➤ **Tecniche di consultazione adottate:** gli strumenti di consultazione utilizzati sono stati interviste semistrutturate, interviste non strutturate e focus group, con i principali soggetti destinatari diretti e indiretti adattati alle necessità conoscitive della singola fase della sperimentazione.

➤ **Partecipanti, durata, oggetto e risultati del focus group.**

---

<sup>8</sup> Dati tratti dalle RELAZIONI SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO PUBBLICO ai sensi dell'art.3 bis L.R. 21/97 integrata dalla L.R. 24/99 – 1999 -2000 – 2001 e da Finpiemonte.

- **Obiettivi della consultazione:** precisare le finalità e l'ambito dell'intervento, rilevare le esigenze e raccogliere opinioni relativamente ad alcune prime ipotesi di azione da parte dell'amministrazione proponente.

In particolare:

1. Definire il campo di indagine da sottoporre all'Air, precisando l'obiettivo dell'intervento e l'ambito.
2. Raccogliere indicazioni sullo stato attuale del regime di aiuti alle imprese in ambito regionale, sulle carenze del sistema piemontese e sulle motivazioni connesse.

E' stato importante indagare anche sugli oneri posti a carico degli artigiani (coerentemente con il caso studio prescelto: art. 15 L.R. 21/97 "*Norme per lo sviluppo e la qualificazione dell'Artigianato*") e sulla percezione delle procedure di controllo attivate dalla Regione sottostanti alla formulazione del nuovo disegno di legge, per comprendere su quale parte del D.D.L.R. sarebbe stato utile concentrare l'indagine Air.

3. Raccogliere informazioni sui sistemi di controlli attivati in ambito regionale.

Attraverso la somministrazione della griglia predisposta per l'esame dei controlli per i 5 testi normativi si è cercato di ricostruire il sistema adottato per ciascun testo di legge. I soggetti consultati sono stati alcuni gestori o responsabili delle leggi esaminate;

4. Ricostruzione del sistema dei controlli sul caso studio art. 15 L.21/97.

Si sono raccolte informazioni sia sui tipi di controlli effettuati, sia sugli aspetti organizzativi sottostanti alla loro conduzione. I soggetti consultati sono stati dirigenti e funzionari di Finpiemonte;

5. Raccogliere informazioni sul livello di percezione del sistema dei controlli da parte dei beneficiari degli aiuti

Tra queste forme di consultazione attivate quella che riteniamo più importante per il tipo di informazione raccolta e per la coerenza con la procedura Air è la 4. In questa fase sono stati coinvolti gli artigiani e i rappresentanti delle Associazioni di categorie, sentiti attraverso lo strumento del *focus group*. Tra le informazioni raccolte, di seguito sono riportate quelle più utili per le nostre finalità .

- L'esperienza diretta di controlli effettuati sulle richieste di finanziamento:

a detta dei partecipanti, i controlli vengono espletati quasi sempre nella forma di controlli documentali e spesso solo sulle rendicontazioni. Le ispezioni sul posto, hanno finalità diverse e vengono effettuate dalla Guardia di Finanza. Ci sono casi in cui l'Ente gestore, come ad esempio Artigiancassa, adotta anche un regime di controllo ispettivo per tutti i finanziamenti. "... *per le amministrazioni a volte è sufficiente documentare gli investimenti*

*realizzati con le perizie asseverate da parte dei professionisti privati, che non sempre si recano sul posto per controllare quanto è stato fatto...”.*

□ La percezione degli artigiani sui controlli che effettua la Regione:

quasi tutti rilevano il fatto che tra gli artigiani ci sia la consapevolezza che i controlli vengono effettuati in maniera blanda e *“...vengono visti come degli oneri aggiuntivi, volti essenzialmente a ravvisare irregolarità di tipo formale”*. Anche quando c'è la possibilità di comunicare le variazioni di progetto, *“...gli artigiani sono restii a chiedere le modifiche, temendo che ciò possa comportare, per eccessiva fiscalità, la revoca del finanziamento”*.

□ L'auspicabilità di un sistema di controlli più efficace:

i partecipanti riconoscono che un sistema di controlli più efficace sarebbe utile anche per verificare la destinazione della spesa pubblica nei settori che vengono sostenuti ... *“anche se in questo momento l'amministrazione sembra dare più importanza alla tempestività nell'erogazione dei fondi rispetto alla valutazione dell'efficacia della spesa pubblica”*. Alcuni sostengono la necessità di incrementare i controlli ispettivi in loco. *“L'effettuazione di controlli più incisivi con la conseguente revoca andrebbe a beneficio degli artigiani più scrupolosi, che in molti casi, trattandosi di fondi rotativi, potrebbero beneficiare di risorse altrimenti a loro sottratte”*.

□ I costi sostenuti dagli artigiani per eseguire le pratiche inerenti ai controlli:

in generale non è ravvisato un particolare aggravio economico per espletare le pratiche richieste dall'amministrazione per l'esecuzione dei controlli. *“Il costo più significativo è rappresentato dalla presentazione di perizie asseverate, la cui predisposizione da parte dei professionisti comporta oneri rilevanti per l'artigiano”*.

□ Proposte per un migliore sistema dei controlli:

tutti concordano con la necessità di uniformare le procedure in ambito regionale. *“Occorre responsabilizzare l'utente e calibrare meglio la percentuale delle pratiche da sottoporre a controllo a secondo del tipo di contribuzione prevista: se a fondo perduto o a tasso agevolato...e variare a seconda della natura dei contributi”*. Alcuni sollevano la necessità della separazione dell'attività ispettiva dall'attività di gestione: *“ad esempio una società mista, non privata, possibilmente con all'interno personalità artigiane e della Regione, che però non si occupino dell'erogazione dello stesso contributo”*.

### 3. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'AZIONE

Il risultato della regolazione è la modifica permanente del comportamento dei destinatari così come individuati nella sezione successiva. Tale risultato permette di conseguire gli obiettivi così come definiti di seguito.

#### OBIETTIVO GENERALE

Utilizzare al meglio le risorse, per massimizzare gli effetti dei finanziamenti concessi.

#### OBIETTIVO SPECIFICO

Due sono gli obiettivi specifici ai quali mira l'intervento per la parte sui controlli:

- adottare un sistema dei controlli in grado di fornire una struttura di base uniforme per tutti i provvedimenti operanti in ambito regionale;
- definire un sistema dei controlli idoneo ad assicurare una corretta destinazione finanziaria degli aiuti alle imprese.

Il conseguimento di tali obiettivi comporta l'adozione di una norma che sia:

- contenuta in un testo di legge che disciplini le procedure di sostegno alle attività produttive;
- in grado di fornire una chiara divisione delle competenze in materia di controlli e una definizione di criteri generali sui quali articolare i criteri specifici ai singoli interventi.

### 4. AMBITO DELL'INTERVENTO

#### Confini oggettivi

<b>ATTIVITÀ INTERESSATE DALL'INTERVENTO</b>	Le attività interessate alla ridefinizione del sistema di controlli sulla corretta destinazione degli aiuti agli investimenti si identificano interamente con le politiche di intervento pubblico nelle attività produttive. La definizione dei confini oggettivi dunque non può che rimandare a tutti i settori produttivi per i quali a più livelli decisionali i programmi politici prevedono aiuti agli investimenti, comunitario, nazionale e regionale. Per la nostra analisi, così come specificato nel paragrafo A1, a seguito del restringimento del campo di applicazione della sperimentazione alla legge 21/97 "Norme per lo sviluppo e la qualificazione dell'artigianato" art. 15, il confine oggettivo è rappresentato dal settore artigianato della Regione Piemonte. In particolare le attività interessate sono i "programmi di investimento, in beni e servizi, effettuati da imprese artigiane" (comma 1, art. 15).
---	--

<b>AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO</b>	Territorio regionale
<b>SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI</b>	I soggetti che direttamente cambierebbero in prima battuta le loro modalità operative nell'ambito della gestione degli aiuti alle imprese sarebbero le singole Direzioni regionali e quindi i settori in cui queste si ripartiscono

### Confini Soggettivi

<b>DESTINATARI DIRETTI</b>	Adottando questa prospettiva, è parso corretto definire <b>destinatari diretti</b> , le amministrazioni regionali che sono competenti della gestione delle leggi in vigore sul territorio regionale che prevedono aiuti agli investimenti.
<b>SOGGETTI COINVOLTI</b>	Per quanto riguarda i destinatari indiretti, proseguendo con la prospettiva di osservazione adottata, si possono definire <b>destinatari indiretti</b> i soggetti beneficiari degli aiuti agli investimenti.
<b>AMM.NI DESTINATARIE DIRETTE</b>	In particolare, attingendo dall'elenco delle Direzioni regionali coinvolte nella redazione del nuovo testo di legge (Deliberazione della Giunta Regionale 5 agosto 2002, n. 2-6838): <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Affari Istituzionali e Processo di delega</li> <li>2) Programmazione e statistica</li> <li>3) Bilancio e Finanze</li> <li>4) Programmazione e valorizzazione dell'agricoltura</li> <li>5) Sviluppo dell'agricoltura</li> <li>6) Economia montana e foreste</li> <li>7) Formazione Professionale – Lavoro</li> <li>8) Industria</li> <li>9) Commercio e Artigianato</li> <li>10) Turismo</li> <li>11) Ambiente</li> <li>12) Promozione e attività culturali</li> <li>13) Politiche sociali</li> </ol>

## 5. ELABORAZIONE DELLE OPZIONI

La definizione delle opzioni ha tenuto conto anche delle informazioni raccolte nelle attività di consultazione. Aver sentito alcuni addetti ai lavori regionali è stato utile a riflettere non solo sulle criticità del sistema dei controlli, ma anche sulle opzioni possibili che possano rimediare a queste criticità. Gli elementi attorno ai quali si è riflettuto per la definizione delle opzioni sono:

- 1) chiara individuazione e divisione delle competenze in tema di controlli;
- 2) definizione dei criteri dei controlli adeguati alle caratteristiche degli interventi

## 5.1. OPZIONE ZERO

Consiste nel mantenere la situazione normativa attuale. Ciascun testo normativo che prevede aiuti alle imprese disciplina anche le attività dei controlli o nel testo di legge o nei bandi o con atti amministrativi secondari. Ciascun testo ha facoltà di dettare criteri più o meno dettagliati in ordine al sistema dei controlli: attivazione, modalità di conduzione, tempi, soggetti incaricati e costi.

L'attività dei controlli rimane una fase del processo di gestione e pertanto non necessariamente viene affidata ad un soggetto diverso da colui che ha proceduto all'istruttoria e alla liquidazione dell'aiuto.

E' evidente dunque che la situazione normativa attuale è orientata prevalentemente verso la massima flessibilità gestionale dei controlli, in molti casi effettuati da Finpiemonte.

Finpiemonte s.p.a. (Istituto finanziario regionale piemontese) è una società partecipata dalla Regione, alla quale è affidato il ruolo istituzionale di operare, con criteri di economicità, per attuare i piani regionali di sviluppo economico e sociale. Tale società gestisce, in particolare, tramite convenzione, le procedure di finanziamento previste dalla normativa vigente, con modalità diverse a seconda delle varie tipologie di contributo. In alcune fattispecie segue l'intera procedura di finanziamento, dall'istruttoria delle domande presentate all'erogazione delle risorse ed all'eventuale revoca delle stesse.

Di questa opzione possono far parte anche eventuali proposte di migliore applicazione e ricezione da parte di ciascuna Direzione dei sistemi di controllo in vigore, che preveda comunque il mantenimento della disciplina dei controlli in ogni singolo testo normativo.

L'esiguità del numero di revoche disposte a seguito dell'attivazione dei controlli, evidenzia l'inefficacia del sistema. Si ritiene infatti che un'allocazione efficiente delle risorse presuppone un sistema di revoche tale da creare valore aggiunto rappresentato dall'ottimizzazione dell'utilizzo dei finanziamenti. La possibilità di provvedere al reinvestimento delle risorse mal utilizzate determina un incremento di reddito.

Premesso che i controlli previsti sono quasi esclusivamente di tipo documentale, ai sensi del D.P.R. 445/2000 ne deriva la necessità di prevedere forme di controllo più penetranti, anche sull'avanzamento dei programmi.

## 5.2. OPZIONE 1

Impostazione di un sistema di controlli (dettati europei in tema di controlli)<sup>9</sup> valido per tutte le leggi che disciplinano aiuti alle imprese rispondente ai principi della divisione delle attività di gestione dalle attività di controllo, nonché alla chiara definizione dei criteri di attivazione e conduzione dei controlli stessi.

L'opzione 1 rispetto alla situazione attuale prevede modifiche sia sul piano formale sia sul piano sostanziale.

Sul piano *formale* l'opzione 1 opera una tripartizione delle competenze:

- 1) La Giunta regionale definisce i criteri e le modalità dei controlli.
- 2) Il dirigente competente segue la fase di gestione (verifica della conformità delle domande alla normativa comunitaria, nazionale e regionale e degli atti di impegno e liquidazione). Inoltre ha il compito di attivare i controlli, concorrere all'individuazione del soggetto che deve effettuarli e nel dettagliarne i criteri.
- 3) Un soggetto non facente capo al responsabile del procedimento e non coinvolto nella fase istruttoria svolge l'attività di controllo, consistente nella verifica della veridicità ed ammissibilità delle spese dichiarate ed effettivamente sostenute dai beneficiari finali e in visite in loco per gli accertamenti necessari. Questo soggetto trasmette gli esiti dei controlli al responsabile del procedimento.

Sul piano *sostanziale* l'opzione 1 prevede che i controlli si effettuino secondo le necessarie modalità dovute alla tipicità dell'intervento ed in misura non inferiore al 5% dei beneficiari. Inoltre prevede che qualora il procedimento lo permetta i controlli vengano effettuati prima dell'erogazione delle risorse.

### *Presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica, sociale e criticità*

---

<sup>9</sup> L'organizzazione amministrativa dei controlli per l'erogazione dei fondi comunitari è disciplinata dall'art. 38 del Reg. CE 1260/99 e dall'art. 7 del Reg. CE 438/2001. Sono previste tre fasi: i) attività di gestione ii) attività di controllo contabile- finanziario sulla gestione (I° livello) iii) verifica dell'efficacia del sistema di gestione e di controllo (II° livello). In particolare:

- 1) Attività di gestione: svolte dalle strutture regionali responsabili del procedimento amministrativo della verifica della conformità delle domande alla normativa comunitaria (comunitaria, nazionale e regionale) e degli atti di impegno e liquidazione.
- 2) Attività di controllo contabile- finanziario sulla gestione: svolte da una struttura indipendente dal responsabile del procedimento. Questo controllo di primo livello è di natura contabile- amministrativa e consiste nella verifica della veridicità ed ammissibilità delle spese dichiarate ed effettivamente sostenute dai beneficiari finali. Il controllo consiste nell'esame della documentazione della spesa trasmessa dai beneficiari e visite in loco per gli accertamenti necessari. La certificazione dei controlli viene trasmessa al responsabile del procedimento per consentire atti di liquidazione (nel caso di controlli da effettuarsi prima della liquidazione)
- 3) Verifica dell'efficacia del sistema di gestione e di controllo: è affidata ad una struttura indipendente sia dall'Autorità di Gestione, sia dall'Autorità di pagamento. Tale struttura organizza la pista di controllo di cui all'art. 7 del 438/2002 per: i) verificare la corrispondenza dei dati riepilogativi certificati alla Commissione CE alle singole registrazioni di spesa ed alla relativa documentazione delle spese stesse; ii) verificare l'assegnazione ed i trasferimenti delle risorse comunitarie e nazionali disponibili; iii) verificare i tempi di esecuzione delle operazioni rispetto a quanto disposto dalle norme comunitarie.

L'adattamento dei principi comunitari alla dimensione regionale non permette una trasposizione rigorosa del modello comunitario al sistema regionale per ragioni sia organizzative e sia finanziarie. Infatti, se da un lato vi è la possibilità di riprodurre agevolmente le disposizioni relative alle "attività di gestione" e alle "attività di controllo contabile- finanziario sulla gestione" (controllo di I° livello) perché strutturalmente possibile, sembra difficile riprodurre l'attività di verifica dell'efficacia del sistema di gestione e di controllo" (controllo di II° livello) perché presuppone una dotazione finanziaria di difficile reperimento.

Quest'ultima attività strettamente correlata alle modalità di gestione su più livelli amministrativi, tipica del modello di erogazione dei fondi comunitari, è organizzata su un sistema di piste di controllo gestite da una struttura esterna all'amministrazione regionale che presuppone un reperimento notevole di risorse finanziarie che a livello regionale potrebbe in qualche circostanza rivelarsi sproporzionato rispetto alle dotazioni stanziare per i singoli aiuti alle attività produttive.

L'opzione 1 è suscettibile di diverse modalità organizzative all'interno della struttura regionale.

Poiché si è ritenuto che queste modalità non varino le categorie di costi e di benefici elencati, non sono state elencate opzioni aggiuntive, ma si illustrano come possibili alternative facenti parte della sfera organizzativa.

Secondo l'impostazione dell'opzione 1, nei punti 2 e 3, nella quale si individua come principio rilevante la divisione delle competenze tra il responsabile del procedimento e chi svolge i controlli, si prospetta la costituzione di un nucleo avente compiti ispettivi (Nucleo Ispettivo) con funzionari regionali in possesso di professionalità tecniche ed economico-legali.

Si possono prevedere modalità organizzative differenti:

- 1) istituzione di un nucleo che espleti attività di controllo in capo al Direttore Regionale. La costituzione dovrà avvenire con personale non appartenente al Settore che ha erogato il finanziamento (Responsabile del Procedimento);
- 2) istituzione di un nucleo in staff alla Direzione Regionale che espleti esclusivamente attività di controllo;
- 3) attività di controllo affidata ad un Settore che, pur appartenente alla stessa Direzione regionale, è diverso da quello che ha erogato il finanziamento.



### **5.3. Valutazione delle opzioni rilevanti**

Trattare il sistema dei controlli ha comportato notevoli difficoltà nell'ambito della nostra analisi, sia per la delicatezza dell'argomento, sia per la grande eterogeneità procedurale che li caratterizza nell'ambito degli interventi regionali a favore delle attività produttive. La valutazione delle opzioni è stata fatta sulla loro rispondenza alle criticità rilevate nel sistema dei controlli regionali. Sulla base di questo criterio, quella che risulta attuabile è l'opzione 1, poiché presenta criticità superabili ed è suscettibile di essere sottoposta ad analisi economica.

La proposta ottimale del sistema dei controlli avrebbe dovuto prevedere una maggiore strutturazione dei singoli criteri di controllo. Nel corso dell'elaborazione delle opzioni si è contemplata più volte la possibilità di definire categorie di controlli per tipo di intervento, per dotazione finanziaria, ecc. Tuttavia, un approccio di questo tipo richiede, non solo una conoscenza completa di tutti i provvedimenti di aiuto alle imprese e i loro procedimenti di controllo, ma, soprattutto la formulazione di criteri qualitativi e quantitativi adattabili a tutti i tipi di provvedimenti di aiuto alle attività produttive.

Una formulazione standard dei criteri di controllo avrebbe senz'altro favorito un maggiore ordine procedurale in ambito regionale, ma in questa sede non si sono trovate le risorse necessarie per approdare ad una proposta alternativa di questa portata e comunque con poche garanzie sull'effettiva funzionalità.

## **6. IMPATTO ECONOMICO**

### **6.1. Individuazione dei costi e dei benefici.**

#### *Opzione 0*

##### Destinatari diretti

##### *Costi di conformità:*

- quota parte della somma pattuita nella convenzione destinata ai controlli documentali.

##### Destinatari indiretti

##### *Benefici:*

- *maggior benessere* generato dai finanziamenti riallocati a seguito dei controlli.

#### *Opzione 1*

##### Destinatari diretti

##### *Costi di conformità:*

- *costi sostenuti dall'amministrazione regionale per l'attuazione delle nuove forme di controllo.*

*Benefici:*

- *individuazione delle specifiche competenze in merito alle varie fasi della procedura dei controlli;*
- *aumento della credibilità (nella gestione dei fondi) della P.A. in relazione ai beneficiari;*
- *adeguamento della P.A. ai principi della Comunità Europea in tema di controlli sull'erogazione di fondi.*

#### Destinatari indiretti

*Benefici:*

- *rientro delle somme ingiustamente utilizzate per una loro redistribuzione;*
- *induzione dei beneficiari ad un corretto impegno delle risorse ricevute;*
- *riequilibrio automatico del sistema produttivo (artigiani, imprese) nell'accesso e utilizzo dei fondi per tendere ad una percentuale di revoche al minimo;*
- *benefici economici di medio-lungo periodo dovuti all'effetto moltiplicatore di un corretto uso del finanziamento.*

## **6.2. Risultati dell'analisi economica**

Riassumendo le analisi condotte si ha:

- sia per l'opzione 0 che per l'opzione uno i benefici risultano superiori ai costi;
- non è possibile indicare quantitativamente il beneficio "netto" in quanto il beneficio è atteso (medio-lungo termine);
- una valutazione economica ci porta a concludere che ci sono margini di migliorabilità per il recupero di finanziamenti non correttamente utilizzati tramite i controlli;
- la differenza tra costi attuali e benefici attesi fa sì che l'opzione uno sia da preferirsi all'opzione zero.

### **Quanto esposto ci porta a concludere che l'opzione preferita è la n° 1.**

A sostegno dell'opzione 1 ci sono argomentazioni quali il riferimento alle garanzie e all'uniformazione dei procedimenti o alla certezza delle responsabilità, ecc., che motivino più esaurientemente la preferenza, in ossequio al principio di trasparenza che deve informare l'attività amministrativa.

## **7. STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO EVENTUALMENTE PIÙ APPROPRIATO**

In merito alla predisposizione di un testo normativo finalizzato all'uniformazione a livello regionale della disciplina inerente ai procedimenti, ai controlli e alle revoche relative agli aiuti alle attività produttive, la soluzione preferibile è rappresentata dalla previsione di una legge regionale che contenga principi e modalità inderogabili.

Gli aspetti di dettaglio, rispetto ai criteri per la conduzione dei controlli, potrebbero essere disciplinati da atti di normazione secondaria (regolamenti, deliberazioni di Giunta, determinazioni dirigenziali ecc.).

In tal modo l'amministrazione regionale, tramite una normativa snella applicabile all'universalità delle procedure amministrative stabilite in tema di aiuti, conseguirebbe l'obiettivo della certezza della procedura e garantirebbe, al contempo, la flessibilità necessaria per adattare i sistemi di controllo ad ogni procedimento rispettandone le peculiarità.