



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

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
SCHEMA DI SINTESI**

Aprile 2003

Air - Analisi di Impatto della Regolazione

Aprile 2003

Questo rapporto integra la lettura della scheda Air allo scopo di illustrare il percorso organizzativo e metodologico della sperimentazione e di evidenziarne i punti di forza e le criticità che hanno influito sulla ricerca.

A. Costituzione del Gruppo di lavoro AIR

Tutti i componenti del gruppo di lavoro hanno ricevuto un mandato amministrativo formale dalle Direzioni regionali di appartenenza per la partecipazione al corso di formazione Air e alla sperimentazione.

I componenti del gruppo di lavoro sono stati 9 e con provenienza da uffici regionali diversi.

La sede stabilita per gli incontri periodici è stata quella concessa dal Consiglio regionale della Regione Piemonte presso Palazzo Lascaris a Torino.

La composizione del gruppo nel dettaglio:

N.	Nome e Cognome	Direzione di appartenenza	Settore specifico
1	Alfredo Negri	Affari Istituzionali e Processi di delega	Attività giuridico legislativa a supporto della Giunta Regionale
2	Anna Amorosini	Affari Istituzionali e Processi di delega	Attività giuridico legislativa a supporto della Giunta Regionale
3	Alessandra Berto	Sviluppo dell'Agricoltura	Attività di supporto giuridico-amministrativo. Assistenza e consulenza legislativa regionale, nazionale e comunitaria
4	Silvana Bono	Gabinetto della presidenza della Giunta Regionale	Supporto al coordinamento delle politiche comunitarie
5	Carmen Di Chiara	Tutela e risanamento ambientale. Programmazione gestione rifiuti	Staff direzione
6	Salvatrice Fraglica	Organizzazione, Pianificazione, Sviluppo e Gestione delle Risorse Umane	Ordinamento personale
8	Michelangelo Monticone	Edilizia	Referente giuridico direzionale
9	Luigi Rinaldi	Industria	Attività estrattive

1. Impegno e motivazione dei componenti del gruppo di lavoro

Nel complesso quasi tutti i componenti del gruppo hanno manifestato una forte motivazione alle attività di sperimentazione cui ha fatto seguito anche un impegno operativo nelle singole fasi di avanzamento dei lavori.

Tutti hanno dimostrato buone capacità analitiche e di ricerca delle informazioni necessarie per l'utilizzo degli strumenti Air.

Inoltre è da giudicare positivamente anche la capacità di iniziativa per l'attivazione delle reti istituzionali nell'ambito del reperimento dei dati e la puntualità nel rispetto dei tempi di lavoro fissati all'interno del gruppo.

2. Apporto effettivo dei componenti

Per la maggior parte dei partecipanti l'apporto individuale è stato costante per tutto il periodo di sperimentazione Air, solo per 2 componenti non è stato possibile garantire la partecipazione alle attività di gruppo.

Nel corso della sperimentazione il gruppo è stato diviso per un breve periodo in due sottogruppi: uno orientato all'approfondimento della parte relativa alla consultazione e uno orientato alla elaborazione del modello dell'Analisi Costi benefici. La divisione ha seguito le preferenze dei membri del gruppo sugli aspetti dell'Air che si volevano approfondire.

B. Attuazione dell' AIR

Premessa

Il testo normativo sottoposto a sperimentazione è un disegno di legge in fase di elaborazione da parte della Giunta Regionale, che prevede il riordino della disciplina del sostegno pubblico allo sviluppo delle attività economiche e produttive, al fine di una razionalizzazione, semplificazione e standardizzazione dei 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.

1. Scelte operative per la sperimentazione Air

A causa della vastità dell'oggetto contemplato nel D.D.L.R. in esame si è resa necessaria un'attività tesa a circoscrivere e meglio definire la materia su cui concentrare l'attenzione.

Detta attività si è sviluppata attraverso la comparazione ed analisi dei seguenti testi normativi che prevedono regimi di aiuto alle imprese:

- L.R. 21/97 (Norme per lo sviluppo e la qualificazione dell' artigianato);
- L. 140/97 (Sostegno all'innovazione delle imprese industriali);
- L. 341/95 (Interventi pubblici nelle aree depresse);
- L. 266/97 (Interventi urgenti per l'economia);
- L.R. 24/97 (Interventi per lo sviluppo nei distretti industriali).

Dopo la verifica dell'applicabilità degli strumenti dell'Air sui diversi argomenti di ciascuno dei testi sopra citati, si è scelto di operare in merito al sistema dei controlli, non ancora definito, nei contenuti, dal D.D.L.R..

Questo argomento è stato scelto per le seguenti 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;
- c) per l'intenzione manifestata dal legislatore di procedere alla revisione del sistema dei controlli e la sua uniformazione in ambito regionale, in particolare sulla necessità di individuare un percorso di maggiore chiarezza e di precisa definizione delle singole componenti.

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.

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, sul quale effettuare l'analisi del sistema dei controlli ed il testo scelto è rappresentato dalla Legge Regionale 21/97 "Norme per lo sviluppo e la qualificazione dell'Artigianato", art.3.

I criteri che hanno portato alla sua individuazione 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) potenziale disponibilità dei dati

CRITICITA'

Fin dall'inizio la scelta di questo tipo provvedimento ha destato molte perplessità sulla possibilità dell'esercizio dell'Air. Le perplessità erano sorte intorno a due caratteristiche del provvedimento: quello di trattare il tema degli incentivi a favore delle attività produttive (tema fuori dalla portata Air) e quello delle dimensioni dell'oggetto. In particolar modo questa seconda caratteristica, l'onnicomprendività del provvedimento delle concessione a favore delle attività produttive nel territorio regionale, ha influenzato notevolmente tutta l'impostazione dell'analisi Air e ha portato il gruppo di lavoro regionale a trovare soluzioni metodologiche che hanno reso molto complesso e di difficile gestione l'intero percorso della sperimentazione.

Il percorso dell'Air è stato reso ancora più complicato dai lavori in corso sul D.D.L.R. nel periodo concomitante con i lavori del gdl: in più fasi infatti a seguito delle modifiche della struttura del D.D.L.R. si è dovuto rivedere l'impostazione complessiva della sperimentazione e rimediare con nuove riformulazione dell'oggetto Air inizialmente considerato.

Nell'esperienza concreta, questa sperimentazione sembra aver toccato inoltre uno degli aspetti critici dell'Air: un reperimento di dati esaurienti ed attendibili per la conduzione dell'analisi Air. Il regolamento sottoposto alla sperimentazione è stato pensato per porre rimedio complessivamente a due situazioni sconvenienti sulla gestione degli aiuti alle imprese: il disordine normativo per gli aiuti alle attività produttive e la mancanza di banche dati in grado di restituire informazioni aggregabili a livello regionale. E proprio quest'ultimo punto sembra essere il presupposto necessario per condurre l'Air e permettere l'utilizzo dell'Acb. Quindi si sono sollevate numerose osservazioni da parte del gruppo di lavoro sulle possibilità di conciliare la proposta del D.D.L.R, fondata sul bisogno impressionistico dagli addetti ai lavori del "si può fare di meglio", con una traduzione quantitativa di questo bisogno basata su dati empirici difficilmente reperibili nelle dimensioni richieste dall'analisi Air.

B.1 Obiettivi del provvedimento AIR

La differente regolazione della materia in esame dovrebbe condurre al risultato di conseguire due diverse tipologie di obiettivi:

Obiettivo generale

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

Obiettivi specifici

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.

CRITICITA'

La ricognizione delle esigenze e la definizione degli obiettivi è stata effettuata dal gruppo sia con delle ricerche documentali, sia attraverso attività di consultazione con alcuni gestori degli interventi regionali. Le difficoltà riscontrate riguardano la scarsa circolazione di informazioni in ambito regionale, che in alcuni casi è stata riconducibile all'assenza di comunicazione degli uffici amministrativi contattati.

B.2 Destinatari del provvedimento AIR

Si è passati successivamente alla definizione dei "confini soggettivi" vale a dire all'individuazione di 2 categorie di destinatari:

Destinatari diretti: le amministrazioni regionali competenti all'attuazione delle leggi in materia di aiuti agli investimenti;

Destinatari indiretti: i soggetti beneficiari degli aiuti agli investimenti.

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

Tra le forme di consultazione attivate quella che è ritenuta più importante per il tipo di informazione raccolta e per la coerenza con la procedura Air è la ricostruzione sul sistema dei controlli previsti dalla L.R. 21/97.

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, quelle più utili per le nostre finalità sono sinteticamente le seguenti:

- l'esperienza diretta di controlli effettuati sulle richieste di finanziamento;
- la percezione degli artigiani sui controlli che effettua la Regione;
- l'auspicabilità di un sistema di controlli più efficace;
- i costi sostenuti dagli artigiani per eseguire le pratiche inerenti ai controlli;
- proposte per un migliore sistema dei controlli.

CRITICITA'

Le attività di consultazione sono state di grande supporto per tutto il percorso della sperimentazione. In tutte le fasi infatti è stato necessario individuare e rilevare le informazioni dai principali attori coinvolti nel nuovo disegno di legge.

Le fasi in cui si sono attivate varie forme di consultazione sono state:

- 1) definizione dello stato attuale del regime di aiuti alle imprese;
- 2) rilevazione dei sistemi di controlli attivati in ambito regionale;
- 3) ricostruzione del sistema dei controlli sul caso studio art. 15 L.21/97
- 4) percezione del sistema dei controlli da parte dei beneficiari degli aiuti concessi.

Spesso la ricerca documentale non è stata sufficiente a chiarire compiutamente l'oggetto di analisi ed è stato necessario reperire informazioni aggiuntive per la ricostruzione del nostro percorso di ricerca.

Con l'adozione di queste modalità di avanzamento dei lavori si è dilatato l'utilizzo degli strumenti di consultazione, che nella guida alla sperimentazione sono previsti prevalentemente nella fase finale delle tappe dell'Air e soprattutto orientate alla scelta di una delle possibili opzioni individuate. Nel nostro caso anche l'approdo alle opzioni proponibili è scaturito dalle informazioni raccolte dai soggetti contattati: è parso opportuno infatti utilizzare anche le conoscenze e l'esperienza accumulate negli anni dagli addetti ai lavori, che spesso non essendo coinvolti nei processi decisionali, non possono avanzare proposte di miglioramento nel ciclo dei programmi che gestiscono. In altre parole, l'approccio prevalente è stato quello di raccogliere e utilizzare criticamente le risorse e le idee di miglioramento esistenti nelle strutture coinvolte dal disegno di legge.

D. Definizione delle Opzioni

Gli elementi attorno ai quali si è riflettuto per la definizione delle opzioni di intervento per il miglioramento dei sistemi di controllo, sono:

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

Opzione zero

Mantenere la situazione normativa attuale. 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 di ogni singolo testo normativo.

L'esiguità del numero di revoche disposte a seguito dell'attivazione dei controlli, evidenzia l'inefficacia del sistema. Poiché i controlli previsti sono quasi esclusivamente di tipo documentale, svolti anche ai sensi del D.P.R. 445/2000, ne deriva la necessità di prevedere forme di controllo più penetranti, anche sull'avanzamento dei programmi.

Opzione uno

Impostazione di un sistema di controlli valido per tutte le leggi che disciplinano aiuti alle imprese rispondente ai principi della divisione delle attività di gestione ed attività di controllo, nonché alla chiara definizione dei criteri di attivazione e conduzione dei controlli stessi. Questa impostazione si indirizza verso i dettati europei previsti in tema di controlli.

L'opzione 1 rispetto allo status quo prevede modifiche sia sul piano formale sia sul piano sostanziale tramite la costituzione di un nucleo, formato da funzionari regionali, avente compiti ispettivi.

L'adattamento dei principi comunitari alla dimensione regionale tuttavia non permette una trasposizione rigorosa del modello comunitario al sistema regionale per ragioni sia organizzative 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.

CRITICITA'

1. formulazione delle opzioni rilevanti e attuabili

Le difficoltà riscontrate in questa fase hanno riguardato prevalentemente l'interazione con il disegno di legge in corso di redazione. Infatti, se inizialmente le proposte di opzione avevano tenuto in considerazione le alternative dettate dall'ideatore del disegno di legge, in un secondo momento invece si è dovuto rimodulare l'impostazione iniziale per adattare le proposte ad oggetti più ampi che il nuovo disegno di legge voleva comprendere.

2. definizione delle informazioni necessarie per la valutazione delle diverse opzioni e loro reperimento

In un primo momento le opzioni formulate erano 3. Successivamente per i problemi esposti nella sezione precedente e per la successiva impostazione dell'analisi si è optato per l'avanzamento di una sola opzione diversa dall'opzione zero. Questa scelta è stata motivata dal fatto che gli elementi in grado di apportare miglioramenti alla situazione attuale non erano alternativi e potessero coesistere in un'unica proposta. L'opzione proposta ha riguardato nel dettaglio l'adattamento alle norme europee in tema di controlli. Nell'ambito della formulazione di questa proposta si sono poste delle difficoltà relative alla riproduzione a livello regionale del sistema comunitario ideato sulla pluralità dei livelli amministrativi di gestione dei fondi. Quindi è stato necessario fare delle scelte sulla base dell'operatività pratica all'interno dell'organizzazione regionale dell'opzione preferita, che hanno portato alla definizione di una nuova opzione che comprende in parte i principi dettati dai disposti comunitari.

E. Analisi Costi Benefici

Destinatari diretti

Costi

- Costi di conformità: spese sostenute dall'amministrazione regionale per l'attuazione dei controlli.

Benefici

- Miglioramento dei tempi e delle risorse nell'attuazione dei controlli (chi, cosa, come e quando fare i 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 revocche al minimo.
- Benefici economici di medio lungo periodo dovuto all'effetto moltiplicatore generato da un corretto uso del finanziamento.

CRITICITA'

L'utilizzo dello strumento dell'Analisi costi e benefici ha presentato numerose criticità:

1. reperimento dei dati
2. capacità dei partecipanti del gruppo di utilizzare lo strumento

1. Tra i primi problemi incontrati nel corso della sperimentazione c'è stato quello del reperimento dei dati necessari per lo studio della situazione attuale, problema che si è riproposto in tutte le altre fasi successive e quindi anche in quello dell'avvio dell'ABC. Dall'esperienza concreta sui problemi relativi ai dati si è constatato che spesso sono da ricondurre ad un ordine di fattori dell'amministrazione pubblica regionale:

- mancanza di banche dati ufficiali;
- difficile accesso alla consultazione per reticenza o scarsa attenzione prestata dagli uffici nel loro reperimento;
- aggregazione o raccolta di dati non adatta all'utilizzo della ricerca.

2. Infine non è da trascurare la reale capacità applicativa dell'Analisi costi benefici da parte dei funzionari regionali. Nel gruppo di lavoro i soggetti che si sono maggiormente impegnati per la conduzione dell'Abc sono stati quelli che per il titolo di studio o per l'attività svolta sono agevolati nella trattazione di analisi quantitative. La scarsa predisposizione del gruppo nel complesso ha portato più volte a riflettere sulle reali possibilità dell'utilizzo autonomo di questo strumento nelle applicazioni future senza il sostegno degli esperti.

F. Conclusioni e scelta dell'Opzione

A seguito delle analisi condotte emerge una convenienza per l'opzione opzione 1, in quanto tiene conto delle nuove modalità di controllo sulle forme di aiuto alle attività economiche e configura una ricaduta positiva in termini di fatturato e credibilità delle aziende beneficiarie. Un ulteriore argomento a sostegno dell'opzione 1 è l'opportunità nell'uniformare i procedimenti nonché l'individuazione certa delle responsabilità. Si realizza una programmazione più accorta e puntuale, volta a definire preliminarmente con chiarezza i settori produttivi e le categorie dei beneficiari delle leggi vigenti, in modo da evitare, tra l'altro, che alcune categorie abbiano accesso a diverse forme di aiuto, mentre altre ne siano escluse.

In merito alla predisposizione di un testo normativo finalizzato all'uniformazione a livello regionale della disciplina inerente gli aiuti alle attività produttive, la soluzione preferibile è rappresentata dalla previsione di una legge regionale che contenga principi e modalità inderogabili, mentre gli aspetti di dettaglio, relativi alle modalità per l'esecuzione dei controlli, potrebbero essere disciplinati da atti di normazione secondaria (regolamenti, deliberazioni di Giunta, determinazioni dirigenziali ecc.).

L'amministrazione regionale, attraverso una normativa snella, applicabile all'universalità delle procedure amministrative in tema di aiuti, e che regola i procedimenti di concessione, erogazione, controllo e revoca, consegue l'obiettivo della certezza della procedura e garantisce, al contempo, la flessibilità necessaria per adattare i sistemi di controllo ad ogni procedimento pur rispettandone le peculiarità. Con l'istituzione di una banca dati idonea a fornire la base informativa necessaria per l'analisi di efficacia degli aiuti, sarebbe inoltre possibile effettuare un'attività di monitoraggio costante sullo stato di avanzamento dei programmi.

CRITICITA'

La scelta dell'opzione preferita non è stata supportata sufficientemente dagli esiti dell'analisi costi e benefici. La ragione di questa difformità metodologica, rispetto alla procedura prevista nella guida Air, è da ricondurre alle caratteristiche dell'opzione preferita, che non si sono prestate ad agevoli misurazioni di tipo quantitativo. L'utilizzo dell'Abc in questo caso è stato rivolto quasi esclusivamente ad accertare che i costi organizzativi non superassero quelli previsti nella situazione attuale (opzione zero) e non è stato possibile tradurre le argomentazioni a sostegno della scelta dell'opzione a variabili esclusivamente di tipo quantitativo. Infatti la scelta dell'opzione 1 nel dettaglio è stata preferibile rispetto all'opzione zero per ragioni di adeguamento alla normativa comunitaria, di certezza della procedura di gestione dei programmi di aiuto alle attività produttive ecc.

G. Principali risultati positivi e principali nodi critici in termini di effetti sul Gruppo di lavoro e nel suo complesso

Tra i risultati positivi è da segnalare sicuramente una buona interazione di gruppo e la motivazione di diversi componenti allo studio della regolazione con un approccio più analitico verso i temi trattati.

L'esperienza dell'Air è stata definita interessante da tutti i partecipanti e utile anche per l'attività del gruppo di lavoro, rivolto alla revisione normativa del Disegno di Legge. Questo gruppo di lavoro è infatti composto dai funzionari delle direzioni interessate, tra i quali quelli che hanno preso parte alla sperimentazione Air.

Tra i nodi critici quello più evidente coincide con le osservazioni sulle sue reali potenzialità dell'Air all'interno della struttura regionale e soprattutto sugli strumenti e le risorse che dovrebbero supportarne la realizzazione.

H. Punti di forza e criticità della Sperimentazione

Per sintetizzare i punti di forza e le criticità della sperimentazione conclusa a marzo del 2003 dal gruppo di lavoro regionale si possono elencare i seguenti punti.

Punti di forza:

- Interesse e attivazione dei soggetti istituzionali per la sperimentazione Air
- Coinvolgimento dei funzionari regionali che hanno preso parte sia ai corsi di formazione, sia alle attività di sperimentazione con grande motivazione professionale
- Sostegno degli esperti Formez

Criticità:

- Oggetto dell'Air troppo esteso e non appropriato alle attività di sperimentazione
- Reperimento dei dati
- Applicazione dell'Analisi costi e benefici a supporto della decisione sulle opzioni

Giuseppina Meli
(Advisor designato per la Sperimentazione Piemonte)