

REPORT REGIONE PIEMONTE “IMPRESE”

A) Ambito della Sperimentazione

A1) I componenti del Gruppo di Lavoro (GdL)

La sperimentazioni AIR in Piemonte avente ad oggetto il D.D.L.R “Interventi per lo sviluppo delle attività produttive” è stata gestita da un gruppo di lavoro che, oltre all’advisor individuato dal Formez, era composto da 8 componenti (cfr. Tab. 1).

TAB. 1 - Composizione del Gruppo di Lavoro

<i>Nome e Cognome</i>	<i>Struttura di appartenenza</i>	<i>Direzione di appartenenza</i>	<i>Settore specifico</i>
Alfredo Negri	Giunta	Affari Istituzionali e Processi di delega	Attività giuridico legislativa a supporto della Giunta Regionale
Anna Amorosini	Giunta	Affari Istituzionali e Processi di delega	Attività giuridico legislativa a supporto della Giunta Regionale
Alessandra Berto	Giunta	Sviluppo dell’Agricoltura	Attività di supporto giuridico- amministrativo. Assistenza e consulenza legislativa regionale, nazionale e comunitaria
Silvana Bono	Giunta	Gabinetto della presidenza della Giunta Regionale	Supporto al coordinamento delle politiche comunitarie
Carmen Di Chiara	Giunta	Tutela e risanamento ambientale. Programmazione gestione rifiuti	Staff direzione
Salvatrice Fraglica	Giunta	Organizzazione, Pianificazione, Sviluppo e Gestione delle Risorse Umane	Ordinamento personale
Michelangelo Monticone	Giunta	Edilizia	Referente giuridico direzionale
Luigi Rinaldi	Giunta	Industria	Attività estrattive
Giuseppina Meli	FORMEZ	-	Advisor

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.

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

A2) Il processo di scelta del provvedimento

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.

L'esigenza principale che questo intervento intende soddisfare è quella di ridurre la complessa situazione normativa vigente (cfr. par. B1). Il rimedio all'attuale 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.

i. Percorso

L'obiettivo principale della prima fase di sperimentazione è stato quello di individuare una base di studio in grado di permettere l'esercizio dell'AIR. In questa fase il gruppo di lavoro è stato coinvolto nella sua interezza e ha orientato l'attività prevalentemente alla raccolta e allo studio del materiale normativo e alla definizione di un campo di applicazione AIR più ristretto. Tutti i componenti del gruppo sono stati impegnati nella formulazione di proposte e nella valutazione delle possibilità effettive di conduzione dell'AIR sull'argomento scelto.

ii. Risultati: 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) presenta una potenziale disponibilità dei dati

iii. Difficoltà

Fin dall’inizio la scelta di questo provvedimento ha destato perplessità circa la possibilità di effettuare un’AIR, specie a causa delle dimensioni dell’oggetto. In effetti, l’onnicomprendività del provvedimento delle concessioni 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 cercare soluzioni metodologiche che hanno reso molto complesso e di difficile gestione lo svolgimento 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 riformulazioni dell’oggetto AIR inizialmente considerato.

A3) Tempi della sperimentazione AIR

La sperimentazione AIR in Piemonte è iniziata a giugno 2002 ed è terminata a marzo 2003. I tempi sono stati particolarmente dilatati sia per un iniziale e comprensibile disorientamento dei membri del gruppo, sia in considerazione delle ordinarie attività svolte in concomitanza con la sperimentazione.

La fase degli obiettivi è stata contestuale a quella di individuazione delle esigenze. Successivamente, il gruppo di lavoro è stato particolarmente impegnato nell’attività di consultazione ed in quella di elaborazione delle opzioni. Contemporaneamente a queste fasi, è stata sviluppata la fase di individuazione dei costi e dei benefici, mentre la quantificazione delle principali voci di costo e beneficio si è prolungata oltre, terminando a marzo. In particolare, i tempi di lavoro della valutazione economica sono stati dilatati da problemi legati alla ricerca ed all’ottenimento dei dati.

B. Attuazione dell'AIR

B1) Ricognizione delle esigenze cui l'intervento dovrebbe far fronte e dei suoi obiettivi

i. Percorso

Questa fase della sperimentazione ha mirato ad una maggiore chiarezza metodologica e concettuale utile all'impostazione della sperimentazione. Anche in questa fase il gruppo ha lavorato nella sua interezza. 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.

ii. Difficoltà

Le difficoltà riscontrate riguardano la scarsa circolazione di informazioni in ambito regionale, che in alcuni casi è stata riconducibile all'assenza di comunicazione tra gli uffici amministrativi contattati.

iii. Risultati

Esigenze giuridiche

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.

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.

Obiettivi

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

L'obiettivo generale è di utilizzare al meglio le risorse, per massimizzare gli effetti dei finanziamenti concessi.

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.

B2) Formulazione delle opzioni rilevanti ed attuabili

i. Percorso

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

Per l'elaborazione delle opzioni si è rivelata fondamentale l'analisi della situazione attuale dei controlli condotti in ambito regionale (cfr. anche par. B4). Quest'ultima è stata effettuata attraverso due forme di rilevazione: una sul campione delle 5 leggi utilizzate per la ricostruzione dell'universo normativo regionale e una attraverso il caso studio relativo all'art. 15 della L.R. 21/97 "Anticipazioni finanziarie tramite il Fondo regionale".

Lo studio dei 5 testi di legge - È stata predisposta una griglia di analisi per raccogliere le informazioni necessarie all'esame dei controlli per ciascuna legge.

Le voci individuate sono:

- Cosa controllare
- Chi viene controllato
- Con quali modalità
- Chi effettua i controlli

Nonostante non sia stato possibile risalire per tutte le leggi esaminate alla struttura dei sistemi di controllo e a reperire i dati necessari, si è comunque giunti a considerazioni fondate ed estendibili all'universo normativo regionale (per i dettagli sui risultati si rinvia all'Allegato 1 della Scheda AIR).

Controlli relativi all'art. 15 l.r. 21/97. Anno 2001 - Le tipologie dei controlli effettuati sui finanziamenti sono principalmente due:

- 1) controlli su tutte le rendicontazioni di spesa.
- 2) controllo a campione secondo le modalità previste dal DPR 445/2000.

(Per i dettagli dell'analisi si rinvia all'allegato 1 alla Scheda AIR)

ii. Difficoltà

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 si è dovuta rimodulare l'impostazione iniziale per adattare le proposte ad oggetti più ampi che il nuovo disegno di legge voleva comprendere.

In un primo momento le opzioni formulate erano 3. Successivamente, per i problemi esposti nel paragrafo 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 nelle altre opzioni non erano alternativi e potevano 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 individuata, che hanno portato alla definizione di una nuova opzione che comprende in parte i principi dettati dai disposti comunitari.

ii. Risultati

Gli obiettivi fissati in questa fase di lavoro sono stati raggiunti in buona parte. Si potrebbe sostenere che, se dal punto di vista metodologico e delle successive opzioni non sono emerse proposte di grande innovazione, dal punto di vista organizzativo il gruppo ha dato buona dimostrazione di capacità analitiche e di gestione delle difficoltà incontrate nel percorso di formulazione delle opzioni.

Opzione zero – Lo status quo

Caratteristiche dell'opzione

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.

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.

Commenti e possibilità di attuazione

L'esiguità del numero di revoche disposte a seguito dell'attivazione dei controlli, evidenzia l'inefficacia del sistema. Si ritiene infatti che un'allocatione 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.

Opzione 1

Caratteristiche dell'opzione

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 dettami europei previsti in tema di controlli.

L'opzione 1 rispetto allo status quo prevede modifiche sia sul piano formale - operando una ripartizione di competenze tra Giunta regionale, dirigente competente ed un soggetto che svolga attività di controllo - sia sul piano sostanziale tramite la costituzione di un nucleo, formato da funzionari regionali, avente compiti ispettivi.

Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità

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 significativamente 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, 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.

B3) Definizione delle informazioni necessarie per la valutazione delle diverse opzioni e loro reperimento

Questa sperimentazione sembra aver toccato uno degli aspetti critici dell'AIR: un reperimento di dati esaurienti ed attendibili per la conduzione dell'analisi. 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'analisi costi-benefici (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 degli 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'AIR.

Dall'esperienza concreta sui problemi relativi ai dati si è constatato che spesso essi 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;
- aggregazione o raccolta di dati non adatta all'utilizzo della ricerca.

B4) Predisposizione del piano di consultazione e realizzazione dello stesso

i. Percorso

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.

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

ii. Difficoltà

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 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 sperimentazione¹ sono previsti prevalentemente nella fase finale delle tappe dell'AIR e soprattutto orientate alla scelta di una delle possibili opzioni individuate. Nel caso in esame 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 del 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.

ii. Risultati

La fase della consultazione è stata una delle fasi della sperimentazione che ha destato maggiore interesse nel gruppo, sebbene per ragioni di opportunità organizzativa è stato necessario assegnare dei compiti più mirati a ciascun componente e quindi limitare in qualche circostanza la partecipazione di tutti. Gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti con buoni risultati anche in termini di accrescimento professionale dei partecipanti. La conduzione delle interviste e del focus group ha permesso inoltre a diversi componenti sia di diffondere la conoscenza sul lavoro svolto, sia di poter entrare più approfonditamente nel merito degli argomenti trattati.

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.

B5) Individuazione dei costi e dei benefici per ciascuna opzione

i. Percorso

L'obiettivo principale che il gruppo di lavoro si è posto in questa fase è stato quello di rilevare l'incidenza – in positivo o in negativo – della variazione del sistema dei controlli sia sulla gestione pubblica dei fondi erogati nell'ambito della legge di riferimento, sia sugli oneri a carico della categoria artigiani e/o eventuali cambiamenti comportamentali che avessero valenza economica di rilievo. Questi obiettivi sono stati raggiunti solo parzialmente per via delle difficoltà incontrate, e meglio esposte al punto successivo. Questa fase della sperimentazione, che ha coinvolto maggiormente alcuni componenti del gruppo scelti tra quelli che hanno dimostrato maggiore affinità con le materie economiche, ha destato alcune perplessità sui risultati ottenuti.

¹ Il riferimento è alla Guida alla sperimentazione dell'AIR della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2000).

ii. Difficoltà

L'utilizzo dell'analisi costi-benefici ha presentato criticità riconducibili ai seguenti punti:

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

In merito al punto 1 si rinvia al paragrafo B3.

In relazione al punto 2, 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'ACB sono stati quelli che per il titolo di studio o per l'attività svolta sono agevolati nella trattazione di analisi quantitative.

iii. Risultati

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.

B6) Valutazione dei costi e dei benefici di ciascuna opzione

Opzione 0

Per il caso studio e con riferimento all'anno 2001 i dati sui fondi erogati e sulle revoche effettuate sono stati forniti da FinPiemonte e sono di seguito riportati.

➤	Risorse finanziarie erogate:	21 535 360 Euro
➤	Valore medio pratica finanziata:	42 560 Euro
➤	Numero pratiche finanziate e concluse:	506
➤	Numero pratiche soggette a controllo:	25 (5% di 506 – DPR 445/00)
➤	Numero pratiche revocate:	7 di cui 1 (revoca totale) + 6 (revoche parziali)
➤	Importo finanziamento revocato:	109 841,05 Euro

di cui: 27 113,99 Euro (1 revoca totale)

82 727,06 Euro (6 revoche parziali)

➤	Costo di gestione di FinPiemonte:	886 240 Euro
---	-----------------------------------	--------------

Il fondo a disposizione per il 2001 è pari a 22 421 600 Euro ottenuto sommando all'importo erogato per le facilities (21 535 360 Euro) l'importo del costo di gestione pagato a FinPiemonte (886 240 Euro).

Opzione 1

Sono stati assunti i seguenti dati per la stima economica (dati forniti da FinPiemonte):

➤	Personale impiegato nell'attività	n° 2 funzionari di cui 1 tecnico ed 1
di controllo:		amministrativo
➤	Tipo di controlli:	documentale ed ispettivo con sopralluoghi
➤	Costo annuo del personale:	funzionario tecnico D3: 39 508 Euro
		funzionario amministrativo D1: 33 849 Euro
➤	Numero pratiche da controllare:	25
➤	Durata di effettuazione controlli:	2 mesi (valore indicativo massimo)

Sulla base di considerazioni ed ipotesi circa:

- il costo di mercato per la gestione di fondi della tipologia in esame;
- la percentuale dell'importo revocato per programmi di facilities della fattispecie esaminata;
- il costo di gestione del fondo;
- la redditività degli investimenti

sono stati stimati gli effetti economici dell'opzione 1 (per i dettagli si rinvia alla Scheda AIR ed ai suoi allegati). La tabella seguente confronta le stime relative alle due opzioni.

<i>Voci</i>	<i>Opzione 0</i>	<i>Opzione 1</i>
Fondi anno 2001	22 421 600,00 EURO	22 421 600,00 EURO
Risorse finanziarie erogate	21 535 360,00 EURO	21 535 360,00 EURO
Costo gestione FinPiemonte	886 240,00 EURO	886 240,00 EURO
Numero pratiche finanziate e concluse	506	506
Valore medio pratica finanziata	42 560,00 EURO	42 560,00 EURO
Tipologia di controlli	documentale	documentale + ispettiva
Percentuale pratiche soggette a controllo	5%	5%
Numero pratiche controllate	25	25
Valore totale pratiche controllate	1 076 768,00 ⁽¹⁾ EURO	1 076 768,00 ⁽¹⁾ EURO
Totale importo revocato	109 841,05 EURO	161 515,20 ⁽²⁾ EURO
Percentuale dei finanziamenti revocati rispetto ai finanziamenti controllati	10,2 %	15%
Costi dell'attività di controllo	17 000,00 ⁽³⁾ EURO	29 226,00 EURO
Benefici da somme revocate	219 682,10 EURO	323 030,40 EURO

NOTE

- (1) Valore medio della pratica (42 560,00 Euro) per numero delle pratiche controllate (25);
- (2) Valore pratiche controllate (1 076 768,00 Euro) per percentuale revocato "di mercato" (15%);
- (3) Stima della quota parte relativa ai controlli per un funzionario "FinPiemonte" per il caso studio.

B7) Confronto fra le opzioni e scelta dell'opzione preferita

i. Risultati

A seguito delle analisi condotte emerge una convenienza per l'opzione 1 (Impostazione di un sistema di controlli valido per tutte le leggi), 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, conseguirebbe l'obiettivo della certezza della procedura e garantirebbe, 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.

ii. Difficoltà

La scelta dell'opzione preferita è stata supportata solo parzialmente dall'analisi costi e benefici. La ragione di questa difficoltà è da ricondurre alle caratteristiche dell'opzione da valutare, che non si sono prestate ad agevoli misurazioni di tipo quantitativo. L'utilizzo dell'ACB in questo caso è stato rivolto prevalentemente ad accertare che i costi organizzativi non superassero quelli previsti nella situazione attuale (opzione zero). La scelta dell'opzione 1 è stata preferibile rispetto all'opzione zero innanzi tutto per ragioni di adeguamento alla normativa comunitaria, di certezza della procedura di gestione dei programmi di aiuto alle attività produttive ecc.

C. Attivazione dell'analisi

C1) Principali risultati positivi e principali nodi critici della sperimentazione

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 reali potenzialità dell'AIR all'interno della struttura regionale e soprattutto sugli strumenti e le risorse che dovrebbero supportarne la realizzazione.

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

C2) Suggerimenti e proposte per l'introduzione dell'AIR

Sulla scorta della sperimentazione svolta, è possibile fornire due sintetiche indicazioni all'amministrazione regionale, qualora essa volesse avvalersi dell'AIR per la valutazione della propria regolazione.

- Innanzi tutto, andrebbe confermata l'organizzazione in gruppi multidisciplinari, evitando, tuttavia, di creare gruppi troppo numerosi.
- In secondo luogo, sarebbe necessario porre particolare attenzione al legame esistente tra AIR e ricerca ed elaborazione delle informazioni, prevedendo un coinvolgimento, tra l'altro, degli uffici di statistica.