



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Misurazione degli oneri amministrativi Regione Toscana

Scheda MOA

Reg. CE 1698/05 - P.S.R. Toscana 2007/2013
Bandi per l'attuazione delle misure 121, 122, 123, 214 e 311

Sommario

Premessa.....	3
1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione	3
2. Mappatura degli obblighi informativi.....	8
3. Consultazione	11
4. Stima degli oneri amministrativi.....	11
4.1 Intervista telefonica	12
4.2 Intervista diretta	12
4.3 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI.....	13
4.4 Stima della popolazione.....	26
5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione.....	30
Allegato 1 – Mappatura degli obblighi informativi	
Allegato 2 – Questionario per la rilevazione diretta	
Allegato 3 – Questionario per l’expert assessment	

Premessa

In questo documento sono illustrati i risultati della misurazione degli oneri amministrativi in materia di aiuti comunitari in agricoltura, condotta dalla Regione Toscana nell'ambito del Programma di azione regionale per la misurazione degli oneri amministrativi 2009-2010 (D.G.R. 640/2009)

La misurazione, che ha avuto ad oggetto le procedure relative ad alcuni bandi attuativi del Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013 (PSR), è stata condotta attraverso la metodologia dello Standard Cost Model (SCM). Questa tecnica, già adottata a livello comunitario e nazionale, consente di stimare gli oneri derivanti dal rispetto dei c.d. "obblighi informativi", consistenti nel raccogliere, elaborare, produrre, trasmettere e conservare informazioni alle pubbliche amministrazioni o a terzi. Sono esclusi dalla misurazione sia i costi di adeguamento "sostanziali" (derivanti dalla necessità di adeguare il processo produttivo o i prodotti alle disposizioni normative), sia i trasferimenti monetari alla PA (tasse, diritti, bolli, ecc.).

Lo SCM consente di giungere, attraverso la consultazione di professionisti ed esperti, nonché tramite la rilevazione diretta presso un campione ragionato di imprese, a una stima degli oneri amministrativi che quest'ultime sostengono per ottemperare a specifiche disposizioni regolative. I risultati ottenuti con questo metodo, pur non essendo statisticamente rappresentativi, sono fortemente indicativi dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi e possono essere utilizzati sia per individuare le disposizioni particolarmente critiche per i destinatari, sia per stimare i benefici associabili a eventuali interventi di semplificazione.

Il documento è organizzato come segue. Nel primo paragrafo si descrive la normativa esaminata, sintetizzandone caratteristiche e finalità. Nel secondo paragrafo si indicano gli obblighi informativi oggetto di misurazione. Il terzo paragrafo è dedicato alle consultazioni realizzate nel corso della misurazione, descrivendone finalità, strumenti e risultati. Il quarto paragrafo presenta i risultati delle stime, chiarendo le ipotesi adottate. Nell'ultimo paragrafo, infine, si delineano le proposte di semplificazione desumibili dagli esiti della sperimentazione.

1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione

La misurazione ha ad oggetto i bandi attuativi di alcune misure del Programma di sviluppo rurale 2007-13 (PSR) che sono finanziati con le risorse comunitarie del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e da risorse nazionali e regionali a titolo di cofinanziamento.

Il PSR, approvato con D.C.R. n. 76/2006, è lo strumento di programmazione comunitaria finalizzato a promuovere lo sviluppo delle zone rurali e delle attività agricole, agroindustriali e forestali che in esse si svolgono. Il Programma definisce le priorità di intervento con riferimento agli orientamenti strategici comunitari e al piano strategico nazionale; si articola nei quattro Assi principali stabiliti dalla normativa comunitaria, in ventotto misure - suddivise in misure di sostegno agli investimenti e misure a premio - e in una misura di Assistenza tecnica.

Per ogni misura il PSR indica:

- gli obiettivi;
- le tipologie di investimento considerate prioritarie e ammissibili;
- le limitazioni, esclusioni e condizioni specifiche di accesso;
- i beneficiari;
- le forme di sostegno e i tassi di contribuzione;
- la dotazione finanziaria per la misura nel periodo di validità del PSR.

L'Autorità di gestione¹ è responsabile dell'efficace, efficiente e corretta gestione e attuazione del programma mentre all'Organismo Pagatore² compete la corretta gestione dei fondi, il controllo dell'ammissibilità delle domande e l'applicazione di una corretta procedura di attribuzione degli aiuti, in conformità alla normativa comunitaria, nazionale e regionale

Il Documento Attuativo regionale (DAR), approvato con D.G.R. n.915/2007, assegna le funzioni all'Autorità di gestione e agli altri soggetti coinvolti nell'implementazione del PSR. Per ogni misura, ripartisce le risorse tra Regione, Province, Comunità Montane e Unioni di Comuni competenti per territorio³, assegna le competenze tecnico amministrative relative a tutte le fasi della procedura di assegnazione dei contributi, definisce i criteri di selezione e i punteggi da impiegare per la formazione delle graduatorie dei soggetti ammissibili ed ammessi al finanziamento.

Le misure – alcune delle quali sono articolate in più azioni o sotto misure – sono attuate tramite bandi annuali⁴ e sono dirette ad accrescere la competitività lo sviluppo e l'innovazione del settore agricolo e forestale, a valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale, a migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e a promuovere la diversificazione in attività non agricole come quelle turistiche (l'agriturismo), didattiche (l'agricoltura sociale) o della produzione di energia rinnovabile (attraverso le agri-energie).

Le misure di sostegno agli investimenti prevedono un contributo a fondo perduto sul costo totale ammissibile, in base a percentuali di contribuzione variabili da misura a misura. Le misure a premio e indennità pluriennali prevedono invece l'erogazione annuale di un pagamento forfettario per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dall'impegno assunto volontariamente dall'imprenditore agricolo per un quinquennio.

1.1 I bandi attuativi delle misure

La partecipazione ad un bando prevede la presentazione di una domanda di Aiuto e di una domanda di Pagamento nell'ambito della Dichiarazione Unica Aziendale (DUA)⁵ tramite il sistema informatizzato dell'anagrafe regionale delle aziende agricole (accessibile mediante il sito internet di ARTEA <http://www.artea.toscana.it/>).

Prima della presentazione della domanda, il soggetto è tenuto, ai sensi della L.R. n. 45/07⁶, a documentare la propria posizione anagrafica mediante la costituzione o l'aggiornamento del proprio fascicolo aziendale elettronico, nell'ambito del sistema informativo ARTEA.

L' Anagrafe delle aziende agricole, istituita dalla Regione Toscana presso ARTEA, è costituita da tutti i soggetti pubblici e privati esercenti attività agricola, agroalimentare, forestale e della pesca, che intrattengono a qualsiasi titolo rapporti amministrativi e/o finanziari con la Pubblica amministrazione centrale o locale. L'iscrizione all'anagrafe è condizione necessaria e inderogabile per avviare una qualsiasi pratica riguardante richieste di contributi, agevolazioni, interventi ecc. presso gli uffici della pubblica amministrazione - sia essa regionale o locale - e comporta la costituzione del fascicolo aziendale.

Il "Fascicolo aziendale", è il modello cartaceo e/o elettronico riepilogativo dei dati e dei documenti aziendali. La documentazione in esso contenuta certifica i dati contenuti nell'Anagrafe e fa fede, fino alla comunicazione di eventuali variazioni, per la gestione delle istanze presentate dall'azienda e viene contrassegnata da codici identificativi che permettono di collegare uno stesso documento a tutte le domande corrispondenti. La

¹ Individuata nell'Area di Coordinamento "Sviluppo Rurale" della Direzione Generale "Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze".

² Individuato nell'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (ARTEA).

³ Ai sensi della L.r. n.10/89 'Norme generali per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca'.

⁴ Emanati dai competenti settori dell'Area di Coordinamento "Sviluppo Rurale".

⁵ Art.11 della L.R. n. 45/07.

⁶ L.R. n. 45/07 "Norme in materia di imprenditore e imprenditrice agricoli e di impresa agricola".

costituzione del fascicolo aziendale consente pertanto una visione globale dell'azienda come insieme delle unità produttive gestite dall'agricoltore⁷.

Le domande possono essere presentate a uno dei centri di assistenza agricola (CAA) operanti sul territorio, o direttamente all'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (ARTEA). A seconda della tipologia di misura, l'istruttoria è svolta dagli uffici competenti di Province, Comunità Montane, GAL o di ARTEA. Le domande sono ricevibili solo se per la misura e per l'anno cui si riferiscono sono previste risorse assegnabili nella programmazione finanziaria dell'Ente competente per misura e territorio.

Le disponibilità di finanziamento per ciascuna misura sono indicate per le misure di competenza regionale nella Delibera di giunta regionale n. 149/08, mentre per le misure di competenza di province e Comunità montane nella DGR n. 84/08 e, successivamente alla loro approvazione, nei Piani locali di sviluppo rurale predisposti dalle Province. I bandi possono contenere priorità o limitazioni riferite alla zonizzazione territoriale del Programma di sviluppo rurale 2007-13.

1.1.1 Bandi attuativi di misure a sostegno degli investimenti

I bandi attuativi di misure a sostegno degli investimenti sono articolati in adempimenti tecnici e adempimenti procedurali. La sezione concernente gli adempimenti tecnici descrive, conformemente al PSR e al DAR, obiettivi, beneficiari, tipologie di investimenti ammissibili e priorità. La sezione inerente gli adempimenti procedurali descrive le fasi del procedimento, i termini di presentazione delle istanze, la documentazione da presentare, gli adempimenti istruttori effettuati dell'Ente competente.

Dopo aver verificato di essere in possesso dei requisiti di accesso, l'impresa presenta domanda di aiuto per richiedere il sostegno all'investimento. La domanda di aiuto può riguardare più sotto-misure o azioni all'interno di una misura e deve essere indirizzata, pena la non ricevibilità, all'Ente competente del territorio in cui ricade l'unità produttiva interessata dagli investimenti.

La presentazione della domanda di aiuto avviene nell'ambito della Dichiarazione Unica Aziendale (DUA) tramite il sistema informatizzato dell'anagrafe regionale delle aziende agricole. Con la domanda di aiuto, l'impresa fornisce solo gli elementi informativi necessari a valutare l'ammissibilità della domanda stessa e le priorità. Gli enti competenti hanno facoltà di adottare priorità aggiuntive e di richiedere ulteriori documenti oltre a quelli indicati nel bando. Al momento della presentazione, gli investimenti per i quali è richiesto il contributo devono essere "cantierabili". Questo significa che il richiedente deve essere in possesso di tutti gli eventuali titoli abilitativi, autorizzazioni, nulla osta etc, nonché dei relativi preventivi nel caso di acquisto e/o fornitura di attrezzature.

Il sistema ARTEA compila automaticamente una graduatoria provvisoria delle imprese potenzialmente ammissibili al finanziamento sulla base dei punteggi derivanti dalle condizioni di priorità dichiarate dai richiedenti e la trasmette all'ente competente. Quest'ultimo prende atto con proprio provvedimento della graduatoria preliminare, richiede alle imprese la documentazione a completamento delle domande di aiuto⁸, comprendente tutti gli elementi previsti nel bando e gli eventuali documenti richiesti direttamente dall'Ente stesso.

Ricevuta la documentazione, l'Ente procede all'istruttoria potendo disporre, se del caso, anche lo svolgimento di sopralluoghi. Al termine, adotta un provvedimento contenente l'esito dell'istruttoria, la graduatoria definitiva con l'indicazione: a) della domande finanziabili in base alle risorse disponibili, b) delle domande ammissibili ma non finanziabili per esaurimento delle risorse disponibili nonché c) l'elenco delle domande escluse.

Ai beneficiari viene inviata la comunicazione dell'esito dell'istruttoria e l'atto di assegnazione in cui sono riepilogati l'importo assegnato, la scadenza delle comunicazioni di

⁷ Il Fascicolo aziendale contiene la descrizione dell'azienda sotto il profilo giuridico, fiscale e bancario, i dati strutturali della stessa codificati, visti e articolati per UTE nonché dati inerenti eventuali procedimenti di spesa o di concessione.

⁸ La documentazione a completamento della domanda di aiuto è analiticamente dettagliata nel bando.

monitoraggio dell'andamento dei lavori, il termine ultimo di fine lavori e di ricevibilità della domanda di pagamento, indicazioni in merito alle modalità di pagamento ed alle modalità di rendicontazione ammesse, prescrizioni e condizioni specifiche.

Nei termini previsti dall'atto di assegnazione, l'impresa beneficiaria presenta - sempre nell'ambito della DUA e mediante sistema informativo ARTEA - la domanda di pagamento.

La domanda di pagamento, che va indirizzata all'Ente competente, contiene la richiesta di accertamento delle spese sostenute prima della data di presentazione della domanda stessa con richiesta del pagamento del contributo assegnato in sede di ammissione della domanda di aiuto; il pagamento può essere a titolo di stato di avanzamento (domanda di pagamento a stato di avanzamento lavori) o a titolo di saldo (domanda di pagamento a saldo).

Lo stato di avanzamento è richiedibile una sola volta - per una somma non inferiore al 40% del contributo concesso e fino ad un massimo del 70% - previa presentazione di garanzia fidejussoria a favore di ARTEA pari al 110% dell'importo richiesto ed esclusivamente per atti di assegnazione con scadenza per la presentazione della domanda di pagamento superiore a 240 giorni e per importi di contributo assegnato superiori a 50.000 €.

Le domande di pagamento del saldo devono pervenire in forma completa, allegati compresi, al soggetto competente entro il termine stabilito dallo stesso nell'atto di assegnazione. Nella domanda sono rendicontate tutte le spese sostenute, con i riferimenti ai documenti giustificativi della spesa e ai relativi pagamenti. Gli originali di tali documenti devono essere conservati per almeno 5 anni successivi al provvedimento di approvazione della liquidazione del saldo finale del finanziamento.

Nel bando è dettagliata la documentazione minima necessaria all'istruttoria della domanda di pagamento, che va fornita all'ente competente.

Le spese ammissibili a contributo sono quelle effettivamente e definitivamente sostenute dal beneficiario finale; ai fini della loro verificabilità e controllabilità, queste devono corrispondere a "pagamenti effettivamente sostenuti", comprovati da fatture e relativi giustificativi di pagamento oppure, ove ciò non sia possibile, da documenti contabili aventi forza probante equivalente.

La presentazione della domanda di pagamento attiva la fase di accertamento finale o di accertamento dello stato di avanzamento dei lavori sulla esecuzione dell'operazione oggetto del contributo. Nel corso dell'istruttoria l'Ente è tenuto a effettuare, oltre che il controllo documentale di quanto trasmesso, almeno un sopralluogo presso l'impresa per verificare realizzazioni e acquisti previsti nella domanda di aiuto.

Il soggetto competente per l'istruttoria, con idoneo provvedimento, approva gli esiti delle verifiche istruttorie svolte sulle domande di pagamento. Tale provvedimento deve essere richiamato negli elenchi di liquidazione relativi ai saldi che l'ente trasmette ad ARTEA per l'erogazione del contributo.

Altre fasi del procedimento sono l'anticipo, la variante alla domanda di aiuto e la proroga alla domanda di pagamento.

Con la domanda di aiuto è possibile richiedere - contestualmente o successivamente - l'anticipo di una parte del contributo ammesso per una somma non superiore al 20% del contributo assegnato; l'anticipo viene erogato solo successivamente all'inizio delle attività oggetto di contributo. Nel caso in cui la domanda risulti ammessa a finanziamento è richiesta idonea garanzia fidejussoria.

Un'impresa ammessa al contributo può presentare all'Ente competente, nei termini specificati nell'atto di assegnazione, una richiesta di variante alla domanda di aiuto o di proroga alla presentazione della domanda di pagamento con allegati i documenti elencati nel bando per queste istanze.

I progetti approvati ed ammessi a contributo devono essere realizzati conformemente a quanto approvato, pena la decadenza della domanda e la revoca dei contributi assegnati, fatte salve le varianti approvate o gli adattamenti tecnici non rilevanti.

Sono da considerarsi varianti tutti i cambiamenti al progetto originale che comportino modifiche alle finalità ed ai parametri che hanno reso l'iniziativa finanziabile, in particolare: cambio di sede dell'investimento, modifiche tecniche sostanziali o della tipologia degli investimenti già ammessi a contributo. Le varianti in corso d'opera devono essere preventivamente autorizzate prima della loro realizzazione. Sono ammissibili le varianti alle caratteristiche dei progetti ammessi a contributo che non comportino una riduzione del punteggio tale da rendere non più finanziabile la domanda di aiuto e che non modifichino la valutazione di merito del progetto.

In casi eccezionali è possibile concedere una proroga del termine previsto nell'atto di assegnazione per la presentazione della domanda di pagamento; la richiesta di proroga deve essere adeguatamente motivata e viene concessa dall'Ente competente a modifica dell'atto di assegnazione già emanato.

Ai sensi dell'art. 58 del Reg. (CE) 1974/06, il beneficiario del contributo è tenuto a affiggere una targa informativa (per operazioni che comportino investimenti di costo complessivo superiore a 50.000 €) o un cartello (nei luoghi in cui sorgono infrastrutture di costo complessivo superiore a 500.000 €) recante informazioni sul sostegno ottenuto dal FEASR per la realizzazione dell'investimento. Tali affissioni vanno effettuate secondo le direttive generali stabilite dalla Regione.

Ciascun beneficiario è anche vincolato a fornire tutte le indicazioni utili al monitoraggio degli interventi finanziati. A tal fine ARTEA ha messo a punto una modulistica redatta secondo le indicazioni dell'Autorità di gestione e conforme agli indicatori contenuti nel "Manuale del Quadro comune di monitoraggio e valutazione" (QCMV) della Commissione Europea e ai documenti trasmessi dal Sistema Nazionale di Monitoraggio 2007 -13 "Informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singolo progetto". La Regione può inoltre richiedere ulteriori dati e informazioni utili alla quantificazione degli indicatori specifici previsti nel PSR e degli indicatori aggiuntivi, predisposti in collaborazione con i vari responsabili di misura, allo scopo di monitorare aspetti specifici delle singole misure.

1.1.2 Bandi attuativi di misure a premio e a indennità pluriennali

I bandi attuativi delle misure a premio e a indennità pluriennali sono semplificati, sia come procedura che come documentazione da presentare, rispetto a quelli attuativi di misure di sostegno agli investimenti.

Per partecipare al bando, l'impresa agricola-forestale - iscritta all'anagrafe regionale ed in possesso del fascicolo aziendale - verifica di essere in possesso dei requisiti di accesso e presenta, nell'ambito della DUA, domanda di aiuto ad uno dei centri di assistenza agricola (CAA) operanti sul territorio o direttamente ad ARTEA. La domanda è indirizzata all'ente competente.

Sulla base della documentazione e delle autodichiarazioni presentate, l'Ente competente adotta un provvedimento contenente:

- la graduatoria delle domande ammesse a finanziamento in base alle risorse disponibili;
- l'elenco delle domande ammissibili, ma non finanziabili per insufficienza delle risorse;
- l'elenco delle domande non ammissibili.

Ogni anno le imprese ammesse al finanziamento presentano, nell'ambito della DUA, la domanda annuale di pagamento.

Il bando descrive tutte le fasi del procedimento, i termini di presentazione delle istanze, la documentazione da presentare, gli obblighi da rispettare, gli adempimenti istruttori effettuati dall'Ente competente.

2. Mappatura degli obblighi informativi

Il metodo SCM si concentra, come già anticipato, sugli oneri che le imprese sostengono per ottemperare agli obblighi informativi (OI). Il concetto di informazione utilizzato dal modello è da intendersi in senso lato e include, ad esempio, etichettature, relazioni, controlli e valutazioni, assistenza ai consulenti etc..

Il processo di misurazione degli oneri amministrativi che deriva dalla metodologia dello SCM si articola in tre fasi:

1. Analisi preliminare. Si compone delle seguenti attività:

- a) Mappatura degli obblighi informativi: consiste nell'analisi della normativa, al fine di identificare e descrivere gli obblighi informativi che ne derivano. In questa fase vengono ricostruiti, per ciascun obbligo, la fonte normativa, l'amministrazione (o le amministrazioni) competenti, la popolazione di riferimento (che potrebbe variare a seconda dell'obbligo considerato in funzione, ad esempio, delle dimensioni aziendali), le modalità di adempimento e la frequenza con cui questo deve essere svolto .
- b) Individuazione attività amministrative elementari per obbligo informativo, Ciascun obbligo viene scomposto nelle singole attività amministrative necessarie per adempiervi (ad esempio, raccogliere le informazioni, compilare la documentazione, conservarla, ecc.).

2. Raccolta dei dati. L'applicazione dello SCM richiede:

- a) il ricorso alla consultazione di esperti e professionisti;
- b) la rilevazione diretta su un campione ragionato di imprese.

3. Elaborazioni e produzione delle stime

La mappatura è stata esaustiva e ha riguardato tutti gli obblighi informativi imposti dai bandi. Sulla base della mappatura e della consultazione con associazioni di categoria e ordini professionali sono stati individuati le misure oggetto di misurazione, selezionate in base al numero di domande di aiuto registrate da ciascuna, e gli obblighi informativi più rilevanti.

Oggetto della misurazione sono stati i bandi attuativi delle seguenti cinque misure per le quali è stato registrato nel 2008, anno di riferimento per la misurazione, il maggior numero di domande di aiuto. Tutte le misure esaminate, con la sola eccezione della misura 214 (che prevede la corresponsione di un premio pluriennale) sono misure di sostegno agli investimenti.

1. Misura 121 "Ammodernamento delle aziende agricole"

La misura promuove l'ammodernamento delle aziende agricole al fine di migliorarne la competitività e il rendimento globale⁹ inteso come miglioramento del rendimento economico, della qualità delle produzioni, della sostenibilità ambientale e della situazione aziendale in termini di sicurezza sul lavoro e di igiene e benessere degli animale.

2. Misura 122 "Migliore valorizzazione agricola delle foreste"

Tale misura si articola in 5 Azioni:

- Azione 5a "Redazione di piani di gestione forestale e piani tagli"
- Azione 5b "Acquisto macchine e attrezzature per utilizzazione forestale"
- Azione 5c "Adeguamento e miglioramento sicurezza"
- Azione 5d "Potenziamento e miglioramento delle strutture forestali e aziendali"
- Azione 5e "Interventi di miglioramento e recupero soprassuoli boschivi"
- Azione 5f "Spese propedeutiche alla certificazione forestale"

ed è diretta ad accrescere il valore economico delle foreste mediante la creazione o il miglioramento di infrastrutture di servizio alle stesse, il miglioramento delle condizioni delle superfici forestali, l'ottimizzazione della gestione delle risorse forestali e l'aumento dell'efficienza della filiera bosco-legno.

L'azione 5a è ammissibile solo se la redazione dei piani è finalizzata alla programmazione degli interventi aziendali per la piena valorizzazione ed efficacia dell'investimento realizzato, quali quelli previsti dalle azione 5b, 5c, 5d e 5e.

3. Misura 123–sottomisura a) "Aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli".

La misura è finalizzata all'aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli primari e dei prodotti forestali assicurando, nel contempo, la ricaduta dei vantaggi economici anche sui produttori agricoli e forestali di base. A tale scopo, prevede il sostegno ad investimenti materiali ed immateriali concernenti raccolta, condizionamento, lavorazione e trasformazione, conservazione, confezionamento, e predisposizione dei prodotti agricoli primari nonché dei prodotti forestali per le fasi di distribuzione commerciale o di utilizzazione industriale.

Date le sue finalità, la misura 123, oltre agli OI previsti da tutte le misure di sostegno agli investimenti per la richiesta e la liquidazione del contributo, prevede nell'arco dei 5 anni di impegno, un OI ricorrente costituito dalla presentazione di una "Comunicazione della dimostrazione dei vantaggi per i produttori agricoli di base" a frequenza annuale.

4. Misura 311 "Diversificazione in attività non agricole".

La misura si articola nelle seguenti Azioni e Sotto Azioni:

- Azione A "Diversificazione"
 - Sotto Azione a1 "Attività socio-assistenziali – attività educative e didattiche"
 - Sotto Azione a2 "Salvaguardia dei mestieri tradizionali del mondo rurale"
 - Sotto Azione a3 "Produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili"
 - Sotto Azione a4 "Attività ricreative tramite animali connesse al mondo rurale"
 - Sotto Azione a5 "Attività ricreative e sportive connesse alle risorse naturali e paesaggistiche e alle tradizioni rurali"
- Azione B "Agriturismo"

La misura promuove investimenti finalizzati a diversificare le attività delle aziende agricole al fine di incrementare il reddito aziendale complessivo e attivare rapporti economici con soggetti operanti al di fuori del settore agro-alimentare. La diversificazione delle attività aziendali verso settori produttivi e di servizio non agricoli consente di creare nuove opportunità di reddito e occupazione.

5. Misura 214 – sottomisura a) "Pagamenti agroambientali"

La misura 214 è una misura a premio che si sviluppa nelle seguenti sottomisure:

- 214 a "Pagamenti Agroambientali", articolata in cinque azioni
- 214 b "Conservazione delle risorse genetiche", articolata in due azioni.

Oggetto di misurazione sono state le azioni a1 e a2 della sottomisura 214 a "Pagamenti Agroambientali":

- Azione a1 "Introduzione o mantenimento dell'agricoltura biologica"
- Azione a2 "Introduzione o mantenimento dell'agricoltura integrata"

Tali azioni prevedono pagamenti per impegni agro-ambientali, effettuati volontariamente da agricoltori o altri soggetti gestori del territorio e diretti alla diffusione di metodi di produzione agricola a basso impatto ambientale, come l'agricoltura biologica e l'agricoltura integrata, al fine di conservare la biodiversità, di ridurre lo sfruttamento e l'inquinamento delle risorse idriche, di contenere l'erosione e la perdita di fertilità dei suoli e contribuire alla riduzione dell'emissione dei gas serra.

Gli impegni, di durata quinquennale, sono assunti a fronte della corresponsione di un pagamento forfetario versato annualmente per compensare i costi aggiuntivi ed i minori ricavi sostenuti dal beneficiario nel rispettare i disciplinari di produzione o le condizioni previste nell'ambito delle azioni agroambientali.

Oltre alla presentazione una tantum della domanda di aiuto (che per il primo anno vale anche come domanda di pagamento) e alla presentazione della domanda annuale di pagamento (per un totale di 4 domande di pagamento), la sottomisura 214a prevede, nell'arco dei 5 anni di impegno, di ottemperare ai seguenti OI a carattere ricorrente:

- Presentazione dell'analisi del suolo a frequenza biennale (prevista per entrambe le azioni)
- Presentazione del Piano di fertilizzazione a frequenza annuale (OI specifico della sola azione a2)
- Tenuta e aggiornamento annuali dei registri aziendali (OI specifico dell'azione a2)

Nel rinviare alla mappatura completa degli OI riportata nell'Allegato 1 per maggiori dettagli, si riportano in sintesi gli OI che sono stati oggetto di misurazione:

Misure a sostegno degli investimenti, :

1. Iscrizione all'anagrafe regionale delle aziende agricole e costituzione del fascicolo aziendale;
2. Domanda di aiuto – fase iniziale;
3. Domanda di aiuto - fase di completamento;
4. Richiesta di variante alla domanda di aiuto;
5. Domanda di pagamento a stato di avanzamento lavori (SAL);
6. Domanda di pagamento a saldo;
7. Richiesta di proroga alla presentazione della domanda di pagamento;
8. Monitoraggio finanziario, fisico e procedurale;
9. Informazione e pubblicità;
10. Comunicazione annuale della dimostrazione dei vantaggi per i produttori agricoli di base (obbligo informativo specifico della misura 123).

Di questi OI, alcuni sono espletati necessariamente da tutte le imprese per l'ottenimento del contributo, altri - come la richiesta di variante alla domanda di aiuto, la richiesta di proroga, l'iscrizione all'anagrafe regionale delle aziende agricole e la domanda di pagamento a SAL - hanno natura eventuale e, nell'anno di riferimento per la misurazione, possono essere stati o meno ottemperati dall'impresa.

Misura a premio 214:

1. Iscrizione all'anagrafe regionale delle aziende agricole e costituzione del fascicolo aziendale;
2. Domanda di aiuto;
3. Domanda annuale di pagamento;
4. Analisi del suolo;
5. Piano di fertilizzazione (obbligo informativo specifico dell'azione a2);
6. Tenuta e aggiornamento registri aziendali (obbligo informativo specifico dell'azione a2);
7. Monitoraggio finanziario, fisico e procedurale.

Anche in questo caso l'iscrizione all'anagrafe regionale delle aziende agricole e costituzione del fascicolo aziendale è un obbligo informativo a carattere eventuale nell'anno di riferimento per la misurazione.

Per la partecipazione ai bandi, l'impresa deve ottemperare agli OI sopraelencati e, per ognuno di essi, espletare attività di archiviazione, di assistenza a professionisti esterni

(laddove se ne sia avvalsa) e di assistenza al personale della PA in occasione di ispezioni e controlli.

3. Consultazione

Come per ogni valutazione di impatto delle politiche pubbliche, l'attività di misurazione degli oneri amministrativi non può prescindere dalla consultazione con i destinatari delle regole in questione e/o dei loro rappresentanti.

Il gruppo di lavoro è ricorso alla consultazione in più fasi, sia per condividere le finalità e le metodologie utilizzate, sia per raccogliere informazioni specifiche utili alla misurazione degli oneri amministrativi:

Più in dettaglio, le consultazioni sono utili per:

- a) verificare la mappatura degli obblighi informativi;
- b) raccogliere informazioni quantitative sugli oneri amministrativi;
- c) raccogliere opinioni e suggerimenti riguardo agli adempimenti da semplificare.

Il processo di consultazione ha visto coinvolti:

- il campione di imprese soggette a rilevazione diretta, le quali, oltre a fornire dati quantitativi sui costi e sui tempi associati agli obblighi informativi esaminati, hanno anche avuto l'opportunità di segnalare gli adempimenti ritenuti più onerosi e fornire suggerimenti per la loro semplificazione;
- le associazioni di categoria del settore e gli ordini professionali (CIA, Confagricoltura, Coldiretti, Federazione regionale dei dottori agronomi e forestali, Collegio dei periti agrari, Ordine dei geologi della Toscana), che hanno partecipato alla verifica della mappatura degli obblighi informativi, alla revisione del questionario di rilevazione e, tramite propri consulenti esperti delle procedure in esame, alla stima degli oneri amministrativi (c.d. expert assessment).

Le tecniche di consultazione utilizzate sono consistite in un'intervista diretta tramite questionario semi-strutturato con apposito rilevatore incaricato dalla Regione e focus groups con le associazioni di categoria. A tutti i soggetti sono state fornite, prima della consultazione, informazioni di contesto sulle finalità del progetto, le fasi dell'analisi e l'utilizzo delle informazioni raccolte.

I risultati sono stati soddisfacenti. Le imprese contattate hanno fornito utili informazioni per la stima degli oneri (cfr. par. 4) nonché suggerimenti sulle necessità di semplificazione.

La consultazione con associazioni di categoria e ordini professionali ha consentito di verificare la completezza e la precisione della mappatura degli obblighi informativi nonché di raccogliere informazioni preziose per la valutazione degli adempimenti oggetto di misurazione e per la stima degli oneri amministrativi. Riguardo a quest'ultimo aspetto, gli esperti delle associazioni e degli ordini, nel corso dell'expert assessment tramite un apposito questionario (cfr. Allegato 3), hanno fornito dati:

- circa gli oneri sostenuti in media dalle imprese che affidano all'esterno lo svolgimento degli adempimenti connessi alla partecipazione ai bandi delle misure oggetto di misurazione. Tali dati hanno potuto essere confrontati con quelli dichiarati dalle imprese;
- sulla ripartizione percentuale di tali costi tra le diverse attività amministrative necessarie per ottemperare a ogni singolo obbligo informativo.

4. Stima degli oneri amministrativi

La misurazione degli oneri amministrativi è stata organizzata nelle seguenti fasi:

1. intervista telefonica ad un campione di 65 imprese;
2. rilevazione diretta tramite somministrazione di un questionario ad un campione di 39 imprese;

3. raccolta ed elaborazione dei dati della rilevazione diretta;
4. stima degli oneri amministrativi unitari medi per misura nel periodo di impegno;
5. stima della popolazione di imprese;
6. stima del costo totale aggregato nel periodo di impegno.

4.1 Intervista telefonica

La misurazione è stata condotta in riferimento all'anno 2008 e ha comportato l'estrazione dal sistema informativo di ARTEA dell'elenco delle imprese agricole-forestali che, in quell'anno, hanno ottenuto la liquidazione del contributo richiesto mediante partecipazione ai bandi attuativi delle misure oggetto di misurazione.

Le interviste telefoniche sono state condotte su un campione di 65 imprese localizzate nelle province di Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Pisa e Siena al fine di reperire il numero programmato di interviste dirette da effettuare. Il criterio di selezione delle province è stato quello di privilegiare le zone con maggiore concentrazione di attività agricole-forestali, considerando anche la localizzazione delle imprese sul territorio regionale.

Nel 60% dei casi le interviste telefoniche sono andate a buon fine, traducendosi in un appuntamento presso la sede dell'impresa per lo svolgimento dell'intervista diretta; nel 5% dei casi il rilevatore ha registrato un rifiuto a rilasciare interviste; nel 35% circa dei casi non è stato possibile stabilire un contatto con l'impresa o per irreperibilità o per errori di lista (non è stato possibile contattare l'impresa per errori nell'indicazione del numero di telefono, oppure l'impresa ha dichiarato di non aver effettuato una delle procedure esaminate).

Tab. 1 - Classificazione delle interviste telefoniche per Provincia ed esito dell'intervista

Provincia	A buon fine	Rifiuti	Errori di lista	Totale
Arezzo	5	1	2	8
Firenze	6	2	2	10
Grosseto	9		1	10
Livorno	6		8	14
Pisa	5		3	8
Siena	8		7	15
Totale	39	3	23	65

4.2 Intervista diretta

Le imprese selezionate per l'intervista diretta sono state in totale 39. La selezione delle unità di intervistare è stata effettuata in modo da garantire un'omogenea distribuzione territoriale tra le Province individuate, un'omogenea distribuzione tra bandi e, all'interno dei bandi, tra Azioni/sottomisure/sottoazioni.

Come anticipato, l'intervista diretta è stata condotta da un rilevatore indicato dalla Regione tramite questionario semi-strutturato somministrato presso la sede di ogni impresa al titolare della medesima o suo delegato (cfr. Allegato 2).

Il questionario utilizzato si articola in tredici sezioni così ripartite:

- sei sezioni dedicate alle singole misure. All'interno di tali sezioni sono contenute domande anche in ordine all'eventuale presentazione della domanda di pagamento a stato di avanzamento lavori;
- tre sezioni dedicate ai procedimenti eventuali (iscrizione all'anagrafe regionale delle aziende agricole e costituzione del fascicolo aziendale; richiesta di variante alla domanda di aiuto; richiesta di proroga alla domanda di pagamento);
- una sezione dedicata al monitoraggio;

- una sezione dedicata ad archiviazione, controlli, informazione e pubblicità;
- una sezione relativa a criticità e proposte di semplificazione;
- una sezione finale.

Le sezioni concernenti le misure, gli adempimenti eventuali, il monitoraggio, l'archiviazione, i controlli e l'informazione e pubblicità contengono domande a risposta chiusa sulle modalità scelte dall'impresa per ottemperare ai diversi obblighi informativi (personale interno o consulenti esterni), con dettaglio sui costi esterni eventualmente sostenuti e la ripartizione percentuale di tali costi tra le diverse attività amministrative o, nel caso di procedura svolta internamente, sul tempo impiegato e sulla percentuale di impegno di ciascuna tipologia di profilo professionale interno a cui si è fatto ricorso.

La sezione relativa a criticità e proposte di semplificazione richiede l'indicazione degli adempimenti ritenuti particolarmente critici dalle imprese, i motivi di tale criticità e il suggerimento di proposte di semplificazione.

La sezione finale rileva dati riferiti al costo orario lordo delle figure professionali impiegate nelle singole attività amministrative richieste dalle procedure esaminate, la classe di fatturato e il numero di addetti dell'impresa.

4.3 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI

Per tutte le misure oggetto di analisi sono stati stimati gli oneri amministrativi medi unitari sostenuti per ciascuno degli obblighi informativi elencati nel paragrafo 2. Per onere amministrativo medio unitario si intende il costo sostenuto nei cinque anni di impegno dall'impresa agricola-forestale beneficiaria del contributo per ottemperare a ciascun OI. La stima ha tenuto conto della natura una tantum o ricorrente dei vari OI.

Non essendo le imprese in grado di indicare i costi delle attività di archiviazione e assistenza a professionisti esterni e personale della PA per ogni singolo OI ricompreso nella misura, gli oneri associati a tali attività sono stati stimati per il complesso della misura, sempre in riferimento al periodo di impegno.

Sommando gli oneri amministrativi degli OI previsti da ciascuna misura e i costi per misura delle attività di archiviazione e assistenza è stato quindi ottenuto il costo unitario medio totale di ogni singola misura nel periodo di impegno.

Le stime degli oneri amministrativi unitari sono state ottenute elaborando i dati ricavati dalla rilevazione diretta e dall'expert assessment.

Le variabili considerate sono state:

- tempi di lavoro: è il tempo impiegato da soggetti interni all'organizzazione dell'impresa per lo svolgimento delle attività amministrative connesse all'OI, comprensivo dei tempi per la raccolta delle informazioni.
- costi interni: sono i costi delle figure professionali (titolare, socio, impiegato) che l'impresa ha dovuto impiegare per lo svolgimento delle attività amministrative relative a ciascun OI.
- i costi esterni sono i costi connessi all'utilizzo di consulenti esterni (associazioni di categoria, dottori agronomi e forestali, geologi etc.) cui l'impresa ha affidato lo svolgimento di tutte o di parte delle attività amministrative elementari relative a ciascun OI.

Per ciascuna misura oggetto di misurazione, la procedura di stima ha comportato le seguenti fasi :

- 1) Validazione dei dati: una volta eseguita la rilevazione diretta si è proceduto alla verifica della coerenza interna dei questionari compilati da ciascuna impresa e della completezza delle risposte fornite.
- 2) Stima dei costi interni e dei costi esterni sostenuti dalle imprese intervistate per il totale della misura.

Per ogni OI:

- i costi interni sono stati misurati, sulla base dei dati dichiarati dalle imprese, in termini di costo medio lordo orario del personale addetto per tempo impiegato nell'espletamento dell'attività; dal calcolo sono stati esclusi diritti, bolli e tasse che le imprese sono tenute a versare per ottemperare alle norme analizzate; tali oneri hanno natura fiscale e come tali non sono inclusi nella definizione di obbligo informativo utilizzata nell'ambito dello SCM;
 - i costi esterni sono stati misurati in primo luogo in termini di costo totale dichiarato dalle imprese; in secondo luogo ne è stata verificata la coerenza con le risposte fornite dai consulenti di impresa nel corso dell'expert assessment; infine il costo totale è stato scomposto tra le diverse attività amministrative necessarie per ottemperare all'obbligo informativo utilizzando una griglia di pesi percentuali del costo di ciascuna attività sul costo totale, fornita dall'impresa nel corso dell'intervista. Laddove l'impresa non è stata in grado di scomporre il costo totale sono state impiegate le quote percentuali fornite dai consulenti di impresa durante l'expert assessment.
- 3) Stima dei costi totali per OI come somma dei costi interni e dei costi esterni dichiarati dalle imprese. Da tale computo sono stati esclusi gli outliers individuati come specificato al punto seguente.
- 4) Individuazione degli outliers tramite il c.d. metodo di Tukey:

Una supposizione basilare dello Standard Cost Model è che le stime dei tempi e dei costi sono standardizzate su un'impresa con normale efficienza ovvero un'azienda all'interno del gruppo target che svolge i propri compiti amministrativi in modo normale, ovvero né meglio, né peggio di quanto ci si possa aspettare. I risultati delle singole interviste devono pertanto essere tradotti in cifre che siano rappresentative per le imprese con normale efficienza.

Il c.d. metodo di Tukey consente di identificare gli outliers ovvero di verificare il grado di dispersione dei dati e la presenza di valori anomali nella distribuzione statistica. Nello specifico, applicato alle stime dei costi totali per attività amministrativa, il metodo comporta il calcolo dei quartili e la definizione di un intervallo di accettazione sui costi totali in cui:

$$\emptyset \text{ limite inferiore} = Q1 - 1,5*(Q3 - Q1)$$

$$\emptyset \text{ limite superiore} = Q3 + 1,5*(Q3 - Q1)$$

dove Q1 = primo quartile e Q3 = terzo quartile.

I valori esterni a questi limiti sono definiti valori anomali.

Le imprese con un costo totale (costi interni + costi esterni) al di fuori dell'intervallo, in quanto outliers, sono state escluse da qualunque stima.

- 5) Calcolo, per ogni OI, del peso relativo dei costi interni e dei costi esterni medi.

I costi delle attività di archiviazione e assistenza a professionisti esterni e a personale della PA in fase di controllo sono stati stimati sulla base dei dati ricavati dalla rilevazione diretta. Le attività di archiviazione e di assistenza a professionisti esterni sono svolte esclusivamente con personale interno, mentre l'assistenza al personale della PA in fase di controllo può risultare, sebbene non frequentemente, in parte esternalizzata.

Il passo successivo è stato quello di calcolare, per ogni misura esaminata, le attività amministrative relative a ciascun OI in termini di:

- \emptyset i costi unitari interni medi come costi unitari medi delle imprese escluso gli outliers;
- \emptyset i costi unitari esterni medi come media tra i costi esterni dichiarati dalle imprese per attività amministrativa (escluso gli outliers) e costi dichiarati dai consulenti per attività amministrativa;
- \emptyset i costi unitari totali medi come somma delle due precedenti voci di costo.

Coerentemente con quanto prescritto dalla metodologia SCM, alla stima dei costi interni, sono stati aggiunti i cd overheads costs ovvero la quota di spese generali di gestione attribuibile alle attività in oggetto. La percentuale utilizzata è del 25% in analogia a quella applicata nella maggior parte dei paesi che usano lo SCM.

Nella tabella 2 sono riportati i costi medi unitari per misura nel periodo di impegno, con il dettaglio, laddove presenti, degli OI ricorrenti.

La misurazione degli oneri amministrativi è stata condotta avendo come riferimento gli obblighi informativi che, sulla base delle consultazioni con le associazioni di categoria delle imprese e gli ordini professionali, sono considerati "ad alto impatto". Le stime hanno carattere indicativo, in quanto la limitata dimensione del campione di imprese oggetto dell'intervista diretta determina un'elevata incertezza - connessa alla variabilità delle stime stesse - circa la vicinanza della stima ottenuta al valore che si vuole stimare. Pertanto esse devono essere considerate indicative dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi associati ai soli obblighi informativi oggetto della rilevazione per le imprese che hanno ottenuto il finanziamento sui bandi attuativi di misura nel 2008. In tal senso esse costituiscono una misura adeguatamente indicativa della "pressione regolatoria" esercitata sulle imprese che ottengono finanziamenti sui bandi attuativi del PSR.

Tab. 2 - Costo medio unitario per misura nel periodo di impegno

MISURA	COSTO UNITARIO
MISURA 121 "Ammodernamento delle aziende agricole"	€ 6.116,11
MISURA 122 "Migliore valorizzazione agricola delle foreste" di cui:	
- Sotto Azione 5a "Redazione di piani di gestione forestale e piani tagli"	€ 4.715,77
- Sotto Azione 5b "Acquisto macchine e attrezzature per utilizzazione forestale"	€ 2.859,56
- Sotto Azione 5c "Adeguamento e miglioramento sicurezza"	€ 2.859,56
- Sotto Azione 5d "Potenziamento e miglioramento delle strutture forestali e aziendali"	€ 2.372,53
- Sotto Azione 5e "Interventi di miglioramento e recupero soprassuoli boschivi"	€ 3.093,34
MISURA 123 "Aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli" di cui:	€ 16.081,52
- Misura 123: richiesta e liquidazione del finanziamento	€ 12.291,33
- Comunicazione annuale della dimostrazione dei vantaggi per produttori agricoli di base	€ 3.790,19
MISURA 311 "Diversificazione in attività non agricole" di cui:	
- Sotto Azione a3 "Produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili"	€ 5.834,57
- Sotto Azione a4 "Attività ricreative tramite animali connesse al mondo rurale"	€ 5.956,40
- Sotto Azione a5 "Attività ricreative e sportive connesse alle risorse naturali e paesaggistiche e alle tradizioni rurali"	€ 5.956,40
Azione B "Agriturismo"	€ 5.834,57
SOTTO MISURA 214a "Pagamenti agro-ambientali"	
Azione a1 "Introduzione o mantenimento dell'agricoltura biologica" di cui:	€ 2.562,50
- domanda di aiuto	€ 503,27
- domande annuali di pagamento	€ 930,87
- analisi del suolo	€ 606,67
Azione a2 "Introduzione o mantenimento dell'agricoltura integrata" di cui:	€ 12.309,10
- domanda di aiuto	€ 503,27
- domande annuali di pagamento	€ 930,87
- analisi del suolo	€ 606,67
- piani annuali di fertilizzazione	€ 2.637,98
- tenuta annuale dei registri aziendali	€ 6.842,26

E' risultato impossibile stimare i costi unitari delle seguenti azioni o sottomisure:

- misura 311 azione a2
- misura 122 sottomisura 5f
- misura 311 azione a1

per assenza di domande di finanziamento presentate nel 2008 (misura 311 azione a2) o per mancata disponibilità da parte delle imprese beneficiarie a effettuare l'intervista diretta (negli altri due casi). Per tali azioni/sottomisure sono dunque disponibili solo i dati ricavati nel corso dell'expert assessment. Dalla consultazione con gli esperti è emerso che la misura

122 - 5f ha un costo unitario di circa Euro 1.000,00 mentre per le misure 311-a1 e 311-a2 il costo unitario è all'incirca pari a Euro 3.500,00.

Per la misura 123 il costo della "Comunicazione della dimostrazione dei vantaggi per i produttori agricoli di base" riportato nella tabella 2 è stato calcolato moltiplicando il costo di una comunicazione annuale (Euro 758,04) per la durata dell'impegno.

Per le azioni a1 e a2 della sottomisura 214a:

- il costo della domanda di pagamento sostenuto nel periodo di impegno è stato calcolato considerando che nel corso dei cinque anni vengono presentate quattro¹⁰ domande annuali di pagamento, il cui costo medio unitario è pari a euro 232,72.
- Il costo dell'analisi del suolo sostenuto nel periodo di impegno è stato calcolato considerando che nel corso dei cinque anni vengono presentate due analisi del suolo il cui il cui costo medio unitario è pari a euro 303,34.

Per la sola azione a2 della sottomisura 214a:

- Il costo sostenuto nel periodo di impegno per i piani di fertilizzazione è stato calcolato considerando che l'OI ha frequenza annuale e che il costo medio di un piano è pari a euro 527,60.
- Il costo sostenuto nel periodo di impegno per la tenuta e l'aggiornamento dei registri aziendali è stato calcolato considerando che l'OI ha frequenza annuale e che il costo medio annuale della tenuta e aggiornamento degli stessi è pari a euro 1368,45.

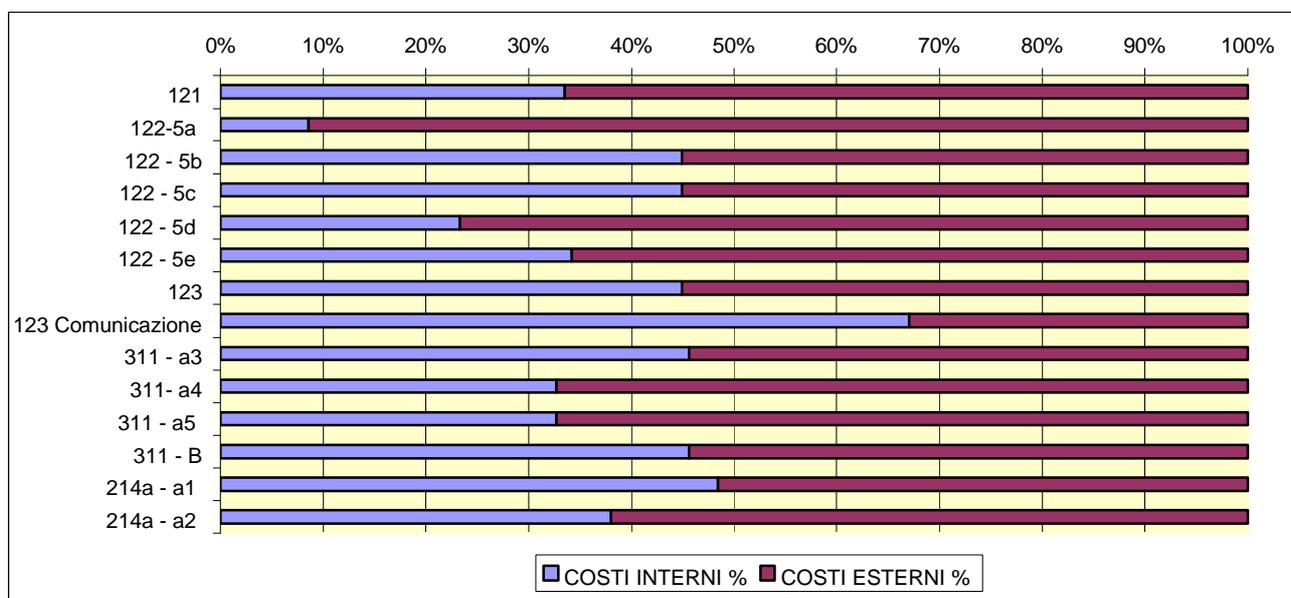
La tabella 3 mostra la ripartizione del costo unitario medio per misura nel periodo di impegno in costi interni e costi esterni.

¹⁰ Il primo anno la domanda di aiuto vale anche come domanda di pagamento.

Tab. 3 - Costo totale unitario per misura nel periodo di impegno ripartito tra costi interni e costi esterni

MISURA	COSTI INTERNI %	COSTI ESTERNI %
MISURA 121	33,5%	66,5%
MISURA 122		
- Sotto Azione 5a "Redazione di piani di gestione forestale e piani tagli"	8,6%	91,4%
- Sotto Azione 5b "Acquisto macchine e attrezzature per utilizzazione forestale"	45,0%	55,0%
- Sotto Azione 5c "Adeguamento e miglioramento sicurezza"	45,0%	55,0%
- Sotto Azione 5d "Potenziamento e miglioramento delle strutture forestali e aziendali"	23,3%	76,7%
- Sotto Azione 5e "Interventi di miglioramento e recupero soprassuoli boschivi"	34,2%	65,8%
MISURA 123		
- Misura 123: richiesta e liquidazione finanziamento	44,9%	55,1%
- Comunicazione annuale della dimostrazioni dei vantaggi per produttori agricoli di base"	67,0%	33,0%
MISURA 311		
- Sotto Azione a3 "Produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili"	45,6%	54,4%
- Sotto Azione a4 "Attività ricreative tramite animali connesse al mondo rurale"	32,7%	67,3%
- Sotto Azione a5 "Attività ricreative e sportive connesse alle risorse naturali e paesaggistiche e alle tradizioni rurali"	32,7%	67,3%
- Azione B "Agriturismo"	45,6%	54,4%
SOTTOMISURA 214a		
- Azione a1 "Introduzione o mantenimento dell'agricoltura biologica"	48,4%	51,6%
- Azione a2 "Introduzione o mantenimento dell'agricoltura integrata"	38,0%	62,0%

Figura 1 – Ripartizione tra costi interni ed esterni



4.3.1. Misure a sostegno di investimenti

In riferimento alle sole misure a sostegno degli investimenti, la tabella 4 illustra il peso percentuale dei vari OI e delle connesse attività di archiviazione e assistenza a professionisti esterni e a personale della PA sul costo totale per misura nel periodo di impegno.

Tab. 4 – Peso percentuale degli OI e delle connesse attività di archiviazione e assistenza sul costo totale per misura nel periodo di impegno

Obblighi informativi e attività amministrative connesse	Misura 121	Misura 122					Misura 123	Misura 311			
		5a	5b	5c	5d	5e		a3	a4	a5	B
Domanda di aiuto - fase iniziale	18,2%	26,4%	18,9%	18,9%	14,9%	15,8%	15,8%	23,2%	25,7%	25,7%	23,2%
Domanda di aiuto- fase di completamento	42,2%	35,1%	34,7%	34,7%	35,9%	26,5%	33,5%	33,0%	25,1%	25,1%	33,0%
Domanda di pagamento - fase iniziale	6,3%	15,3%	8,1%	8,1%	14,4%	12,3%	11,1%	4,1%	7,7%	7,7%	4,1%
Domanda di pagamento - fase di completamento	10,0%	16,5%	14,0%	14,0%	11,5%	14,1%	15,4%	14,0%	5,7%	5,7%	14,0%
Monitoraggio	5,0%	2,3%	7,0%	7,0%	6,8%	12,1%	1,3%	6,6%	1,5%	1,5%	6,6%
Informazione e pubblicità	6,1%	0,0%	1,9%	1,9%	0,0%	0,0%	1,0%	4,4%	8,4%	8,4%	4,4%
Assistenza ai professionisti esterni	8,9%	1,1%	10,0%	10,0%	14,1%	12,3%	15,9%	9,2%	19,5%	19,5%	9,2%
Assistenza al personale della PA in occasione di ispezioni e controlli	2,3%	2,9%	4,6%	4,6%	0,0%	6,6%	4,9%	3,0%	5,5%	5,5%	3,0%
Archiviazione documentazione	1,1%	0,4%	0,9%	0,9%	2,4%	0,4%	1,2%	2,4%	1,0%	1,0%	2,4%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

La tabella 5 analizza le fasi di completamento della domanda di aiuto e della domanda di pagamento, illustrando l'incidenza sul costo unitario medio di tali OI della documentazione richiesta per tipologia di documentazione. La tabella 6 riporta il grado di esternalizzazione delle fasi suddette.

Tab. 5 - Misure a sostegno di investimenti/OI completamento della domanda di aiuto e di pagamento: incidenza percentuale sul costo unitario medio degli OI della documentazione richiesta per tipologia di documentazione.

Obbligo informativo	Documentazione allegata	Misura 121	Misura 122					Misura 123	Misura 311			
			5a	5b	5c	5d	5e		a3	a4	a5	B
Domanda di aiuto - fase di completamento	Certificazioni, dichiarazioni, attestazioni, copia titoli abilitativi etc, copia contratti, pareri preventivi etc	11,2%	5,2%	10,3%	10,3%	5,0%	5,5%	9,6%	13,3%	14,5%	14,5%	13,3%
	Planimetrie, mappe catastali, corografie etc.	10,9%	10,1%	9,9%	9,9%	10,0%	10,3%	9,8%	10,1%	9,0%	9,0%	10,1%
	Documentazione fotografica prima dell'intervento	1,7%	1,2%	1,8%	1,8%	1,0%	1,7%	2,2%	1,7%	0,9%	0,9%	1,7%
	Documentazione inerente i requisiti di priorità	4,3%	4,0%	6,6%	6,6%	4,0%	4,1%	7,6%	5,7%	3,6%	3,6%	5,7%
	Relazioni tecniche, progetti, computi metrici estimativi, piani, disegni tecnici, perizie giurate etc.	60,0%	69,1%	57,9%	57,9%	70,0%	67,9%	56,1%	56,5%	63,0%	63,0%	56,5%
	Documentazione finanziaria	11,9%	10,3%	13,5%	13,5%	10,0%	10,5%	14,8%	12,7%	9,0%	9,0%	12,7%
Domanda di pagamento - fase di completamento	Certificazioni, dichiarazioni, attestazioni, copia titoli abilitativi etc, copia contratti, pareri preventivi etc	20%	6,1%	23,9%	23,9%	5,0%	6,9%	5,0%	7,8%	7,2%	7,2%	7,8%
	Planimetrie, mappe catastali, corografie etc.	2%	2,7%	0,6%	0,6%	1,0%	4,1%	0,7%	4,8%	0,9%	0,9%	4,8%
	Documentazione fotografica dopo l'intervento	3%	4,4%	2,5%	2,5%	4,0%	4,8%	4,3%	3,9%	4,1%	4,1%	3,9%
	Dichiarazione di regolare esecuzione opere, certificazione di conformità (impiantistica, elettrica, idrotermosanitaria, di agibilità, certificazione rispetto norme CE)	10%	10,0%	5,8%	5,8%	10,0%	10,6%	10,0%	14,5%	9,5%	9,5%	14,5%
	Documentazione fiscali (copia fatture, note di credito, dichiarazione riconoscimento IVA come costo)	24%	15,0%	8,9%	8,9%	15,0%	14,4%	28,7%	23,6%	15,0%	15,0%	23,6%
	Relazioni finali, computi metrici consuntivi, documentazione tecnica ed elaborati grafici	41%	61,7%	58,3%	58,3%	65,0%	59,2%	51,3%	45,4%	63,4%	63,4%	45,4%

Tab. 6 – Fasi di completamento domanda di aiuto e domanda di pagamento: ricorso a consulenti esterni nella predisposizione della documentazione allegata

Obbligo informativo	% costi esterni medi sul costo totale										
	Misura 121	Misura 122					Misura 123	Misura 311			
		5a	5b	5c	5d	5e		a3	a4	a5	B
<i>Domanda di aiuto fase di completamento</i>											
Certificazioni, dichiarazioni, attestazioni, copia titoli abilitativi etc, copia contratti, pareri preventivi etc	35%	94%	38%	38%	100%	86%	36%	27%	31%	31%	27%
Planimetrie, mappe catastali, corografie etc.	72%	97%	79%	79%	100%	92%	71%	71%	100%	100%	71%
Documentazione fotografica prima dell'intervento	46%	81%	42%	42%	100%	54%	31%	42%	100%	100%	42%
Documentazione inerente i requisiti di priorità	74%	97%	48%	48%	100%	93%	37%	50%	100%	100%	50%
Relazioni tecniche, progetti, computi metrici estimativi, piani, disegni tecnici, perizie giurate etc.	92%	99%	94%	94%	100%	98%	87%	89%	100%	100%	89%
Documentazione finanziaria	66%	95%	58%	58%	100%	90%	47%	57%	100%	100%	57%
<i>Domanda di pagamento fase di completamento</i>											
Certificazioni, dichiarazioni, attestazioni, copia titoli abilitativi etc, copia contratti, pareri preventivi etc	15%	15%	12%	12%	100%	63%	70%	19%	62%	62%	19%
Planimetrie, mappe catastali, corografie etc.	33%	33%	91%	91%	100%	21%	100%	25%	100%	100%	25%
Documentazione fotografica dopo l'intervento	79%	79%	91%	91%	100%	73%	65%	87%	87%	87%	87%
Dichiarazione regolare esecuzione opere, certificazione conformità (impiantistica, elettrica, idrotermosanitaria, di agibilità, rispetto norme CE)	61%	61%	98%	98%	100%	82%	70%	42%	94%	94%	42%
Documentazione fiscali (copia fatture, note di credito, dichiarazione riconoscimento IVA come costo)	37%	37%	97%	97%	100%	91%	36%	81%	89%	89%	81%
Relazioni finali, computi metrici consuntivi, documentazione tecnica ed elaborati grafici	94%	94%	64%	64%	100%	96%	88%	88%	91%	91%	88%

Sebbene i costi unitari medi delle varie misure a sostegno degli investimenti siano variabili e fortemente dipendenti dalla tipologia di investimento finanziato, si nota che, in tutte le misure, gli OI più onerosi sono costituiti in primis dalla fase di completamento della domanda di aiuto e quindi dal completamento della domanda di pagamento e dalla fase iniziale della domanda di aiuto.

Nel complesso fase iniziale e fase di completamento della domanda di aiuto assorbono oltre il 50% del costo medio di ciascuna misura esaminata. Se il costo del completamento della domanda di aiuto dipende dalla gran mole di documentazione richiesta, nel caso della fase iniziale della domanda di aiuto, ciò che incide maggiormente sul costo è indubbiamente la raccolta informazioni che imprese ed esperti sono concordi a giudicare difficoltosa a causa dell'incertezza sulle regole da applicare, frequentemente soggette a revisione, e di una scarsa chiarezza dei bandi che risultano per l'utente di difficile comprensione. Infine i costi di assistenza ai professionisti esterni appaiono rilevanti per la quasi totalità delle misure, dato l'elevato grado di esternalizzazione delle attività amministrative connesse alla partecipazione ai bandi.

Le misure contraddistinte dal maggior costo unitario medio nei cinque anni di impegno sono risultate la misura 123 e l'azione 2 della sottomisura 214a. Il maggior costo di quest'ultima è imputabile agli OI ricorrenti posti a carico dell'impresa, ovvero la redazione annuale del piano di fertilizzazione e soprattutto la tenuta e l'aggiornamento annuale dei registri aziendali che incidono fortemente sul costo sostenuto nel periodo di impegno.

Anche la misura 123 è caratterizzata da un OI ricorrente costituito dalla presentazione della comunicazione annuale della dimostrazione dei vantaggi per i produttori agricoli di base. In questo caso, tuttavia, l'obbligo della comunicazione annuale spiega solo in parte l'elevato costo medio unitario della misura. Altri fattori contribuiscono infatti a determinarne l'entità. In primo luogo la natura dell'investimento oggetto di sostegno¹¹ e, secondariamente un'elevata incidenza (33,5%) della fase di completamento della domanda di aiuto sul costo totale della misura¹². In particolare, molto onerosa (cfr. tab. 5) risulta la produzione di documentazione consistente in relazioni tecniche, progetti, disegni tecnici, computi metrici estimativi etc. che assorbe ben il 56% del costo della sola fase di completamento. In terzo luogo, le consultazioni hanno messo in evidenza un grado di esternalizzazione degli adempimenti pari al 55% e un ruolo prioritario degli ordini professionali rispetto alle associazioni di categoria, cui le imprese ricorrono in misura decisamente minore. I costi di assistenza a professionisti esterni sono conseguentemente elevati, sull'ordine del 15,9% del costo totale della misura. La comunicazione annuale della dimostrazione dei vantaggi per i produttori di base è invece redatta avvalendosi principalmente di personale interno alle imprese.

Tab. 7 - Misura 123 Comunicazione annuale della dimostrazione dei vantaggi per i produttori agricoli di base: ripartizione dell'O.I. in attività amministrative

Attività amministrative	Peso dell'attività sull'O.I.
Raccolta informazioni e compilazione della comunicazione	57,3%
Predisposizione della documentazione allegata	18,9%
Assistenza ai professionisti esterni	19,3%
Archiviazione	4,5%

La sottoazione 5a della misura 122 si caratterizza per un grado di esternalizzazione elevatissimo (91%), ma bassi costi di assistenza a professionisti esterni. Questo è

¹¹ Si tratta di interventi di miglioramento del rendimento economico, della qualità delle produzioni, della sicurezza sui luoghi di lavoro e di miglioramento ambientale.

¹² Questo dato è stato confermato anche in sede di expert assessment

imputabile alla tipologia di investimento finanziato dalla misura che consiste nella redazione di piani di gestione forestale e piani dei tagli, attività questa che il professionista svolge senza grandi necessità di assistenza da parte dell'impresa.

Le sottoazioni 5b e 5c della misura 122 presentano oneri amministrativi analoghi e sono caratterizzate da costi medi unitari minori, soprattutto in virtù di costi di completamento della domanda di aiuto e della domanda di pagamento inferiori alla media delle altre misure. Si tratta di misure che finanziano acquisti di macchine e attrezzature per le utilizzazioni forestali (5b) nonché l'adeguamento e il miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro (5c) per le quali buona parte degli allegati da produrre consiste in preventivi e documentazione fiscale. Sebbene l'onere complessivo di tali fasi sia minore, anche in questo caso a incidere maggiormente sul costo sostenuto per le fasi di completamento sono le relazioni tecniche.

Infine un'ultima notazione per quanto attiene all'obbligo di affissione di una targa o cartello recante la descrizione del progetto, la bandiera europea e la dicitura: «Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: l'Europa investe nelle zone rurali». Tale OI è imposto dalla normativa europea a fini di informazione e pubblicità, ma dalla rilevazione diretta è risultato assai poco rispettato da parte delle imprese, indipendentemente dalla misura oggetto di analisi. La maggioranza delle aziende intervistate ha infatti dichiarato di non essere a conoscenza dell'obbligo e, in alcuni casi, di non avere ottemperato allo stesso. La misura con il minor tasso di ottemperanza è la 122 (solo il 15% delle imprese ha realizzato la targa o il cartello). Per le altre misure non si supera il 40% di imprese ottemperanti tra quelle intervistate.

4.3.2. Misure a premio e indennità pluriennali - Sotto Misura 214a "Pagamenti agroambientali"

In riferimento alle misure a premio e indennità pluriennali, la tabella 8 illustra il peso percentuale dei vari OI e delle connesse attività di archiviazione e assistenza sul costo totale delle azioni a1 e a2 della sottomisura 214 a "Pagamenti agroambientali" nel periodo di impegno.

Tab. 8 – Peso percentuale degli OI e delle connesse attività di archiviazione e assistenza sul costo medio unitario per azione nel periodo di impegno

Obblighi informativi e attività amministrative connesse	Sotto Misura 214a	
	a1	a2
Domanda di aiuto	19,6%	4,1%
Domanda annuale di pagamento	36,3%	7,6%
Analisi del suolo	23,7%	4,9%
Piano di fertilizzazione		21,4%
Tenuta registri aziendali		55,6%
Monitoraggio	4,8%	0,7%
Assistenza ai professionisti esterni	12,4%	3,5%
Assistenza al personale delle PA in occasione di ispezioni e controlli	1,6%	1,1%
Archiviazione documentazione	1,5%	1,1%
Totale	100%	100%

Per entrambe le azioni a incidere maggiormente sul costo medio unitario nel periodo di impegno sono gli obblighi informativi ricorrenti. Per l'azione a1 si tratta della domanda annuale di pagamento (da presentare quattro volte nel periodo di impegno, dato che il primo anno la domanda di aiuto vale anche come domanda di pagamento) e dell'analisi del suolo (da presentare due volte nel corso dei cinque anni considerati). L'azione a2 si caratterizza per un costo medio unitario decisamente superiore all'azione a1 in quanto prevede ulteriori obblighi informativi ricorrenti rappresentati dal piano annuale di fertilizzazione e dalla tenuta e aggiornamento annuali dei registri aziendali che, da soli, incidono sul costo totale per il 77%.

4.3.3 Procedimenti eventuali

La tabella 9 prende in esame i procedimenti di richiesta di variante alla domanda di aiuto, di richiesta di proroga alla domanda di pagamento e di iscrizione all'anagrafe regionale delle imprese agricole con costituzione del fascicolo aziendale, ovvero tutti quegli OI che un'impresa partecipante a un bando attuativo di misura può eventualmente espletare nel corso del procedimento. La tabella 9 riporta il costo medio unitario per obbligo informativo eventuale e la ripartizione dello stesso tra costi interni e costi esterni

Tab. 9 - Procedimenti eventuali: costo medio unitario per obbligo informativo e ripartizione tra costi interni e costi esterni

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTO MEDIO UNITARIO	COSTI INTERNI %	COSTI ESTERNI %
ISCRIZIONE ALL'ANAGRAFE DELLE IMPRESE AGRICOLA-FORESTALI E COSTITUZIONE DEL FASCICOLO AZIENDALE	€ 478,44	76,8%	23,2%
RICHIEDA DI VARIANTE ALLA DOMANDA DI AIUTO	€ 945,33	52,8%	47,2%
RICHIEDA DI PROROGA ALLA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI PAGAMENTO	€ 483,25	69,0%	31,0%

Tra i procedimenti eventuali non è inclusa la domanda di pagamento a stato di avanzamento lavori (SAL) ovvero la richiesta di pagamento di una quota del finanziamento a fronte dell'avvenuta realizzazione di una parte dell'investimento. La procedura da seguire per una domanda di pagamento a SAL è analoga a quella prevista per la domanda di pagamento a saldo (cfr. Allegato 1 – mappatura). L'impresa allega la documentazione richiesta per le sole opere eseguite con l'aggiunta di una fideiussione rilasciata a favore di ARTEA, pari al 110% dell'importo richiesto. La documentazione presentata per il SAL non deve essere successivamente riallegata in sede di domanda di pagamento a saldo.

Pertanto, l'impresa che presenta anche istanza di pagamento a SAL sostiene nel complesso oneri amministrativi analoghi a quella che presenta la sola domanda di pagamento a saldo. Le consultazioni hanno confermato questo dato e messo in luce che l'unica differenza è data dal costo sostenuto per il rilascio della fideiussione a favore di ARTEA, in termini di tempo impiegato per l'espletamento di tale attività amministrativa.

La tabella 10 illustra per ciascun OI l'incidenza delle diverse attività elementari sul costo totale dell'OI stesso.

Tab. 10 - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

Obbligo informativo	Attività amministrative	Peso % delle attività sull'OI
ISCRIZIONE ALL'ANAGRAFE DELLE IMPRESE AGRICOLO-FORESTALI E COSTITUZIONE DEL FASCICOLO AZIENDALE	Raccolta informazioni e compilazione richiesta	29%
	Predisposizione documentazione allegata	44%
	Assistenza ai professionisti esterni	23%
	Archiviazione documentazione	4%
	Totale	100%
RICHIESTA DI VARIANTE ALLA DOMANDA DI AIUTO	Raccolta informazioni e compilazione richiesta	47%
	Predisposizione documentazione allegata	28%
	Assistenza ai professionisti esterni	24%
	Archiviazione documentazione	1%
	Totale	100%
RICHIESTA DI PROROGA ALLA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI PAGAMENTO	Raccolta informazioni e compilazione richiesta	28%
	Predisposizione documentazione allegata	28%
	Assistenza ai professionisti esterni	35%
	Archiviazione documentazione	10%
	Totale	100%

Pur trattandosi di OI cui le imprese ottemperano utilizzando prevalentemente personale interno, l'incidenza percentuale sul costo medio unitario dell'attività di assistenza a professionisti esterni risulta elevata. Per l'iscrizione all'anagrafe delle imprese agricolo-forestali, la voce di costo più rilevante è invece costituita dalla predisposizione della documentazione richiesta in allegato.

4.4 Stima della popolazione

Per popolazione si intende il numero totale di domande di aiuto finanziate nel 2008 nell'ambito dei bandi attuativi del PSR 2007-2013 oggetto di misurazione.

I dati necessari per la stima della popolazione sono stati estratti dal sistema informativo ARTEA, la cui banca dati fornisce i nominativi e gli indirizzi delle imprese distinti per misura o azione e, laddove presenti, per azione/sottoazione/sottomisura con l'indicazione di dati quali gli esiti delle verifiche sui requisiti di priorità e di accesso, dell'istruttoria di pagamento, dei sopralluoghi, etc.

Nel 2008 – anno di riferimento per la misurazione- le imprese agricolo-forestali che hanno ottenuto la liquidazione del contributo sono state 1663 così distribuite per misura (tab. 11):

Tab. 11 - Distribuzione delle imprese agricolo-forestali per misura – anno 2008

MISURA	N.	%
Misura 121	408	24,5%
Misura 122	123	7,4%
Misura 123	5	0,3%
Misura 214a	1026	61,7%
Misura 311	101	6,1%
Totale	1663	100,0%

Poiché un'impresa può ricevere finanziamenti su più misure o su più azioni/sottoazioni/sottomisure di una stessa misura, la popolazione di riferimento per la

stima del costo totale aggregato nel periodo di impegno è di 1698 unità secondo la distribuzione sotto riportata (tab. 12).

Tab. 12 - Distribuzione delle domande di aiuto finanziate per Misura e Azione/sottomisura/sottoazione nel 2008

Misura		N.	Peso %
Misura 121		408	24,0%
Misura 122	Azione 5a	3	0,2%
	Azione 5b	68	4,0%
	Azione 5c	18	1,1%
	Azione 5d	12	0,7%
	Azione 5e	43	2,5%
Misura 123		5	0,3%
Misura 214	Sotto misura a1	642	37,8%
	Sotto misura a2	384	22,6%
Misura 311	Sotto azione a3	43	2,5%
	Sotto azione a4	4	0,2%
	Sotto azione a5	7	0,4%
	Azione B	61	3,6%
Totale		1698	100%

Le stime dei costi aggregati per periodo di impegno sono state ottenute mediante il prodotto di due fattori: il primo è costituito dal numero di imprese che, sulla base dell'anagrafica ARTEA, nell'anno di interesse hanno presentato domanda di aiuto finanziata sui bandi oggetto di misurazione e il secondo è dato dalla stima del costo unitario medio sostenuto dalle stesse imprese per ottemperare agli obblighi informativi previsti dal bando.

La tabella 13 illustra il costo totale aggregato per i cinque anni di impegno e costo medio unitario per misura.

Tab. 13 - Costo totale aggregato e costo medio unitario per misura per i cinque anni di impegno

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTO UNITARIO	COSTO TOTALE	PESO %
MISURA 121	€ 6.116,11	€ 2.495.373,16	24,85%
MISURA 122		€ 421.553,95	
Sotto Azione 5a "Redazione di piani di gestione forestale e piani tagli"	€ 4.715,77	€ 14.147,32	0,14%
Sotto Azione 5b "Acquisto macchine e attrezzature per utilizzazione forestale"	€ 2.859,56	€ 194.450,34	1,94%
Sotto Azione 5c "Adeguamento e miglioramento sicurezza"	€ 2.859,56	€ 51.472,15	0,51%
Sotto Azione 5d "Potenziamento e miglioramento delle strutture forestali e aziendali"	€ 2.372,53	€ 28.470,40	0,28%
Sotto Azione 5e "Interventi di miglioramento e recupero soprassuoli boschivi"	€ 3.093,34	€ 133.013,75	1,32%
MISURA 123		€ 80.407,58	
MISURA 123: richiesta e liquidazione finanziamento	€ 12.291,33	€ 61.456,64	0,61%
Comunicazione annuale della dimostrazioni dei vantaggi per produttori agricoli di base"	€ 3.790,19	€ 18.950,94	0,19%
MISURA 311		€ 672.315,50	
Sotto Azione a3 "Produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili"	€ 5.834,57	€ 250.886,46	2,50%
Sotto Azione a4 "Attività ricreative tramite animali connesse al mondo rurale"	€ 5.956,40	€ 23.825,58	0,24%
Sotto Azione a5 "Attività ricreative e sportive connesse alle risorse naturali e paesaggistiche e alle tradizioni rurali"	€ 5.956,40	€ 41.694,77	0,42%
Azione B "Agriturismo"	€ 5.834,57	€ 355.908,69	3,54%
SOTTO MISURA 214a		€ 6.371.817,48	
Azione a1 "Introduzione o mantenimento dell'agricoltura biologica"	€ 2.562,50	€ 1.645.123,51	16,38%
Azione a2 "Introduzione o mantenimento dell'agricoltura integrata"	€ 12.309,10	€ 4.726.693,97	47,07%
Costo totale aggregato nel periodo di impegno		€ 10.041.467,68	100,00%

La misura 214-a2, in virtù del suo elevato costo unitario (cfr. par.4.2), assorbe quasi la metà del costo totale aggregato per i cinque anni di impegno, pur rappresentando solo il 22,6% della popolazione di domande di aiuto finanziate. La misura 121 si caratterizza, invece, sia per un elevato costo medio unitario che per un costo aggregato elevato in quanto copre oltre il 24% delle domande finanziate. Le misure con i costi unitari medi più bassi sono le sotto azioni della misura 122 (fatta eccezione per la 5a che richiede un elevato ricorso alla consulenza esterna) e l'azione a1 della sottomisura 214a. Si tratta in entrambi i casi di misure che coprono una quota consistente (rispettivamente l'8,3% e il 37,8%) delle domande di aiuto finanziate.

Nel computo del costo totale aggregato per il periodo di impegno non sono stati inclusi i costi aggregati degli OI eventuali, in quanto non è stato possibile reperire sull'anagrafica ARTEA dati circa il numero di imprese che, nell'anno di riferimento, hanno avviato i procedimenti di

iscrizione all'anagrafe regionale delle aziende agricole, di richiesta di variante alla domanda di aiuto e di richiesta di proroga alla domanda di pagamento. Sulla base delle consultazioni con imprese e esperti, per tali OI è stato quindi stimato il solo costo medio unitario e la ripartizione dello stesso tra costi interni e costi esterni (cfr. tab. 9). Dalla rilevazione diretta è risultato inoltre che tra le imprese intervistate l'iscrizione all'anagrafe è stata richiesta nel 12,9% dei casi, mentre la richiesta di variante e la richiesta di proroga contraddistinguono rispettivamente l'8,3% e il 5% delle domande di aiuto per misure di sostegno agli investimenti.

A puro titolo indicativo, supponendo di applicare all'intera popolazione le stesse quote percentuali rilevate presso il campione di imprese oggetto di intervista diretta, il costo totale aggregato nei cinque anni di impegno salirebbe a 10.215.229,09 con un aumento dell'1,7%.

5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione

Nel questionario utilizzato per la rilevazione - sia direttamente presso le imprese che in sede di expert assessment - un'apposita sezione è dedicata alla segnalazione degli adempimenti che, all'interno dei procedimenti analizzati, sono reputati eccessivamente onerosi (per frequenza, complessità, costo di espletamento, ecc.) e alla formulazione di conseguenti proposte di semplificazione.

L'analisi di questa sezione evidenzia una pressoché unanime convergenza di imprenditori ed esperti nell'individuare alcune principali problematiche di natura prevalentemente amministrativa, quali:

- Rilevante complessità della procedura che deriva sia dall'incertezza sulle regole da applicare, frequentemente soggette a revisione, sia da una scarsa chiarezza dei bandi che risultano per l'utente di difficile comprensione;
- Sistema duale di presentazione della domanda di aiuto e della domanda di pagamento, in parte telematico e in parte cartaceo che complica il procedimento, ne allunga i tempi e non consente un'identificazione univoca dei ruoli e delle responsabilità;
- Difformità a livello territoriale delle richieste informative, imputabile alla facoltà di ogni ente competente di adottare priorità aggiuntive e di richiedere ulteriori documenti oltre a quelli indicati nel bando;
- Richiesta di informazioni già in possesso della Pubblica Amministrazione e ridondanza di richieste informative tra la fase di completamento della domanda di aiuto e la fase di presentazione della documentazione a supporto della domanda di pagamento;
- Problematiche inerenti il sistema telematico, quali: complessità di utilizzo del sistema ARTEA le cui interfacce risultano non sempre chiare e intuitive con conseguente difficoltà di navigazione, esistenza di più sistemi informativi inerenti l'agricoltura a ridotta interoperabilità, problemi di allineamento tra banche dati diverse anche di livello nazionale (AGEA, catasto, banche dati ASL etc), insufficiente pubblicità circa gli aggiornamenti del sito ARTEA.

L'incertezza sulle regole e la scarsa chiarezza dei bandi sono difficoltà reali che accrescono molto i costi di raccolta delle informazioni e il rischio di commettere errori nella compilazione della domanda. Imprese ed esperti fanno notare che nell'ultimo periodo di programmazione si sono succedute ben 14 revisioni del DAR ovvero della cornice di riferimento per l'attuazione del Psr 2007-2013.

I bandi inoltre hanno strutture complesse e risultano di difficile comprensione. Questo, unitamente alla difformità delle richieste informative che si riscontra a livello territoriale, rende più complessa la compilazione e più onerosa l'assistenza/consulenza alle imprese da parte di professionisti/associazioni. Esperti e imprese intervistate lamentano inoltre parametri di accesso e priorità eccessivamente numerosi e complessi, cosa che rende gravosa l'identificazione degli elementi che qualificano l'entrata in graduatoria.

Infine si lamenta una scarsa pubblicità dei bandi e tempi molto ridotti tra la pubblicazione del bando e la scadenza del termine di presentazione della domanda di aiuto, fattori che si riflettono in difficoltà di reperimento in tempo utile di tutte le informazioni necessarie e limitano la possibilità da parte delle associazioni di categoria di indirizzare le imprese verso il bando più idoneo.

Quanto alla seconda criticità, viene rilevato che l'iter procedurale è lento e complicato a causa della ridondanza dei passaggi tra enti diversi, nonché professionista e impresa interessata. A giudizio degli intervistati, i principali fattori di complicazione del sistema non sono insiti tanto nella specificità della documentazione richiesta, quanto nella complessità dei rapporti tra Enti competenti, Regione e ARTEA e nell'inadeguatezza del processo decisionale che non garantisce chiarezza di ruoli e attribuzione univoca di responsabilità. Questo risulta particolarmente evidente laddove sorgano dubbi interpretativi.

Le misure, in particolare quelle a sostegno degli investimenti, si basano su un sistema duale che individua due destinatari della documentazione (Artea e enti competenti ovvero

Province e Comunità Montane) e si fonda sulla concomitanza di una presentazione telematica (ad Artea) e cartacea (agli enti). Così la domanda di aiuto viene presentata telematicamente, ma la documentazione da inviare a completamento della domanda di aiuto deve essere cartacea ed indirizzata agli enti competenti. Analogamente per la domanda di pagamento a saldo e la documentazione relativa. La dualità del sistema crea problemi in quanto comporta che alle rigidità del sistema amministrativo si sommino le rigidità del sistema informatico. Così può accadere, a titolo di esempio, che a seguito del refresh periodico del GIS e del conseguente reset del fascicolo aziendale, le variazioni prodotte negli UTE - registrate dal sistema telematico, ma non a livello di ente competente - si traducano in anomalie che bloccano i pagamenti in corso.

Le imprese sottolineano inoltre i costi che possono derivare dalla prassi di effettuare la verifica circa la corretta compilazione della domanda e il possesso di requisiti o priorità solo in fase di completamento, ovvero dopo che l'azienda ha già fornito, non solo le informazioni a corredo del possesso dei requisiti o delle priorità, ma l'intera documentazione richiesta per il completamento della domanda di aiuto. L'eventuale rigetto della domanda per tali motivi comporta una rilevante perdita di tempo e di denaro se effettuato in questa fase.

Quanto alla documentazione, esiste certamente un problema di ridondanza tra informazioni richieste in fase di completamento della domanda di aiuto e di completamento della domanda di pagamento e un problema di richiesta di informazioni già in possesso della P.A. Ad es. la descrizione ex ante prima dell'investimento è già contenuta nel fascicolo aziendale. In generale, per documentare la situazione esistente bisognerebbe poter fare riferimento alle informazioni già presenti. Questo quadro è reso più critico dall'esistenza di più sistemi informativi inerenti l'agricoltura a ridotta interoperabilità e dal non allineamento delle diverse banche dati, anche a carattere nazionale, che non consentono il recupero di informazioni già presenti nel sistema.

Sempre sul piano informatico, imprese ed esperti lamentano problemi di utilizzo del sistema informativo ARTEA e, in misura minore, difficoltà di accesso soprattutto in fase di costituzione del fascicolo aziendale e di domanda di aiuto. Nel corso degli anni al SI ARTEA sono state attribuite funzioni diverse da quelle per le quali era stato inizialmente progettato senza garantirne l'interoperabilità. Questo se da una parte ha evitato di dover progettare nuovi sistemi informativi diretti a gestire dati in parte già presenti in ARTEA, dall'altra ne ha ridotto l'efficienza e ne ha reso più difficoltoso l'accesso e l'utilizzo. Le difficoltà registrate dalle imprese che concorrono ai finanziamenti comunitari sono principalmente imputabili a interfaccia e procedure poco user friendly, ovvero non sufficientemente chiare, funzionali e intuitive, ad uno stile comunicativo poco efficace e a una scarsa informazione circa le modifiche e gli aggiornamenti del sito, da cui derivano difficoltà di navigazione e inserimento dati.

A fronte delle criticità segnalate, viene suggerito, in sintesi, un ripensamento del sistema duale di presentazione delle domande e una conseguente razionalizzazione della filiera decisionale che definisca univocamente ruoli e responsabilità. Tale ripensamento dovrebbe procedere di pari passo con una reingegnerizzazione del SI ARTEA diretta 1) a costruire un sistema integrato che, avendo come base l'Anagrafe delle imprese agricolo-forestali, consenta di gestire telematicamente tutti i tipi di istanza inerenti le imprese agricole, forestali e agro-alimentari; 2) a rendere il fascicolo aziendale una vera e propria "carta d'identità" dell'impresa da utilizzare anche per i rapporti con altre amministrazioni (ad esempio ASL o Comuni), le quali peraltro hanno già accesso all'anagrafe delle imprese agricole; 3) a semplificare e rendere maggiormente user friendly le modalità di navigazione e di inserimento dati.

Inoltre imprese ed esperti ritengono che vi siano certamente margini per ridurre la ridondanza delle richieste informative che caratterizza le fasi di completamento della domanda di aiuto e della domanda di pagamento, nonché per un maggior ricorso all'autocertificazione. Suggestiscono, infine, una modifica procedurale diretta ad anticipare la verifica sulla corretta compilazione e il possesso di requisiti di accesso o priorità anteriormente alla fase di completamento della domanda di aiuto. Una volta stilata la

graduatoria delle domande ammissibili, potrebbe essere richiesta alle imprese in graduatoria la sola documentazione necessaria a effettuare la suddetta verifica. La produzione di tutta la restante documentazione prevista per il completamento verrebbe così successivamente prodotta dalle sole imprese rimaste nella graduatoria delle domande ammissibili aggiornata con gli esiti della verifica stessa.

Viene infine segnalata l'opportunità di rendere le regole più certe e meno soggette a continue revisioni, nonché di avviare una riflessione circa la possibilità concessa agli enti di adottare priorità aggiuntive e di richiedere ulteriori documenti oltre a quelli indicati nel bando, facoltà che si traduce in una rilevante difformità territoriale negli adempimenti e nelle richieste informative, anche sotto forma di allegati aggiuntivi, e accresce gli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare quelli connessi alle consulenze esterne.

Un'ultima notazione riguarda l'estrema incertezza circa i tempi di erogazione dei finanziamenti. I ritardi nella liquidazione dei finanziamenti, che possono arrivare anche a due anni, precludono alle imprese una efficace programmazione degli investimenti, creano problemi di archiviazione e accrescono conseguentemente il rischio che i controlli si risolvano in sanzioni. La principale causa di tale criticità è rinvenuta in una prassi di trascinarsi pluriennale. Ogni anno, infatti, le risorse disponibili sono in parte ridotte per finanziare domande inserite negli elenchi di liquidazione dell'anno precedente che non hanno potuto essere soddisfatte per indisponibilità di risorse. Anche su questo punto sarebbe opportuno avviare una riflessione.