

## Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)

COREP – Via Ventimiglia, 115 – 10126 - Torino

Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 - E-mail: mapp@corep.it

**5ª edizione: 2003-2004**

### **Tesi di Master**

Alessandro Barbesin

## Lo stato di attuazione del decentramento amministrativo in agricoltura nella Regione Piemonte

Sottoposta a:

Dott.ssa Erminia Falcitelli

Comitato tecnico

Osservatorio sulla Riforma Amministrativa

Piazza Castello, 165 – 10123 Torino

011 4323832

Tutor interno:

Prof. Luigi Bobbio

## Indice

<u>Sintesi</u>	3
<u>L'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa: scopi, compiti ed organizzazione</u>	5
<u>Le esigenze dell'Osservatorio</u>	6
<u>Il monitoraggio del trasferimento delle funzioni</u>	8
<i>Tabella 1: monitoraggio del trasferimento effettivo delle funzioni</i>	8
<u>L'attuazione del decentramento amministrativo in agricoltura: le percezioni degli utenti</u>	10
Le procedure	10
Il personale	11
I trasferimenti finanziari	12
L'informazione	13
Il punto della situazione	14
<u>Gli amministratori Provinciali e il decentramento</u>	15
<u>Provincia di Torino</u>	15
Le procedure	15
Il personale	16
I trasferimenti finanziari	16
<i>Tabella 2: 2002 Assegnazioni, pagamenti e capacità di spesa sulle misure A, B, P, U del PSR 2000-2006 della Provincia di Torino</i>	17
L'informazione	18
Il punto della situazione nella Provincia di Torino	19
<u>Provincia di Asti</u>	20
Le procedure	20
Il personale	20
I trasferimenti finanziari	21
<i>Tabella 3: 2002, Assegnazioni, pagamenti e capacità di spesa sulle misure A, B, P, U del PSR 2000-2006 della Provincia di Asti</i>	21
L'informazione	22
Il punto della situazione nella Provincia di Asti	22
<u>Esemplificazione di un procedimento amministrativo: le misure strutturali del PSR e le criticità rilevate.</u>	23
<i>Misure strutturali del PSR (Misure A, B, e P)</i>	25
<u>Gli scenari possibili dopo la riforma</u>	26
<u>Bibliografia</u>	28
<u>Appendice 1 - Tracce utilizzate per le interviste</u>	29
Quesiti per le Associazioni di Categoria	29
Quesiti per i dirigenti provinciali	30

## Sintesi

Questo lavoro di ricerca nasce dall'esigenza dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa di monitorare l'attuazione del decentramento amministrativo in agricoltura a distanza di tre anni della riforma regionale. Il lavoro svolto si avvale della collaborazione della Direzione programmazione e valorizzazione dell'agricoltura della Regione Piemonte, delle Associazioni di categoria agricole e dei dirigenti provinciali del Servizio Agricoltura. Per condurre l'indagine è stato utilizzato principalmente lo strumento dell'intervista. Nel corso della ricerca sono emersi alcuni nodi critici:

- il ruolo delle amministrazioni provinciali in tema di programmazione agricola;
- l'organizzazione dei Servizi agricoli provinciali
- il ruolo della regione Piemonte in tema di programmazione finanziaria;
- il ruolo delle Associazioni di categoria all'interno del corso dei procedimenti amministrativi;
- il coinvolgimento delle Associazioni di categoria nella convocazione dei tavoli verdi provinciali.

Le Associazioni di categoria lamentano, nei confronti delle province, un uso troppo ampio e diversificato del potere regolamentativo: l'introduzione del decentramento amministrativo ha delegato alle province alcune funzioni che contengono in sé dei veri e propri strumenti di programmazione, come la richiesta di requisiti e condizioni per la partecipazione ai bandi di cofinanziamento del PSR. L'intento del decentramento non era di assegnare un potere di programmazione, ma di fatto, con questi pochi strumenti, si può attuare una vera e propria politica agricola.

L'organizzazione dei servizi provinciali è stato uno degli aspetti più criticati: è stata lamentata una certa disorganizzazione, dovuta in gran parte al sottodimensionamento del numero di unità del personale. L'organizzazione interna, dopo una fase di avvio di difficoltà, sembra essere un problema in via di risoluzione, attraverso l'adeguamento delle strutture alle dinamiche delle amministrazioni provinciali e l'assunzione di nuovo personale.

La Regione Piemonte ha mantenuto per sé la programmazione in campo agricolo, in particolare la programmazione degli stanziamenti in materia: secondo le Associazioni di categoria, questo è uno snodo del processo su cui ragionare. Viste le difficoltà di attuazione, si presentano tre strade:

1. tornare al vecchio sistema, ma è una soluzione ormai non più percorribile;
2. creare un forte coordinamento sulle le attività delle province, in cui il coordinatore sia la Regione Piemonte;
3. dare autonomia alle province in materia di programmazione agricola.

La seconda possibilità può essere attuata con nuovi strumenti, magari tipici della concertazione. La terza soluzione creerebbe un vuoto di potere nella concertazione con lo Stato e l'U.E., i due grandi enti erogatori di fondi in campo agricolo, e mancherebbe di organicità di pianificazione sul territorio regionale.

Le Associazioni di categoria chiedono di essere inserite nel processo di formazione dei procedimenti amministrativi: secondo le Associazioni, ciò garantirebbe tempi minori nell'istruzione dei procedimenti, poiché in grado di fornire alle amministrazioni tutti i dati necessari senza ricorrere alla produzione di documenti ulteriori, attraverso l'utilizzo delle proprie banche dati e il rapporto privilegiato con gli utenti. Sarebbero le stesse ad assicurare la veridicità delle informazioni necessarie, dietro il riconoscimento della

loro attività con una certificazione o con protocolli d'intesa con le amministrazioni provinciali (una sorta di Centro di assistenza fiscale per i procedimenti in materia agricola).

L'attività dei tavoli verdi è l'ultima delle segnalazioni: tutti gli interessati hanno lodato l'iniziativa, ma non vi è un pensiero concorde sulla funzione che debba svolgere un tavolo verde. Le Associazioni di categoria vorrebbero un tavolo concertativo per la discussione dei provvedimenti e della risoluzione dei problemi. I servizi provinciali sostengono che l'attività del tavolo verde è in primo luogo di tipo consultiva, ed è una prerogativa della provincia deciderne la convocazione. Una funzione di tipo concertativa è lasciata alla sensibilità delle amministrazioni provinciali.

Le amministrazioni provinciali ritengono che la fase di transizione si sta chiudendo con la risoluzione dei problemi legati al funzionamento dei servizi competenti. Su questo, le province in tre anni si sono attrezzate per risolvere i problemi che rallentavano lo svolgimento dei procedimenti, con soluzioni diverse tra le province stesse. La scelta dei problemi da affrontare e delle soluzioni da adottare, riflettono le peculiarità del territorio provinciale: ogni provincia ha una sua conformazione agricola, legata al tipo di attività di produzione diffusa sul territorio. Su questo pesa anche la capacità di introdurre innovazioni che semplifichino i procedimenti amministrativi. Sulle materie più strettamente politiche, sarà la Regione a fare le scelte più appropriate, sulla base delle considerazioni che potrà trarre dalle indicazioni che perverranno sull'attività di implementazione del decentramento amministrativo.

## **L'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa: scopi, compiti ed organizzazione**

L'istituzione dell'Osservatorio, frutto dell'attività di concertazione iniziata tra la Regione e le Autonomie Locali nell'ambito della Conferenza permanente, rappresenta il primo passo di un percorso che ha l'obiettivo di migliorare l'azione di governo di tutti i soggetti interessati, introducendo un metodo di cooperazione allargato anche alle componenti della società civile in materia di decentramento.

Infatti, l'organismo è costituito da un lato da una componente mista, Regione-Autonomie locali e funzionali, e dall'altro da rappresentanti della società civile e delle categorie (economico-produttive, terzo settore, autonomia universitaria e scolastica) appartenenti ai settori strategici per lo sviluppo regionale. Attraverso un modello che utilizza i meccanismi tipici della *governance*, l'Osservatorio effettua un monitoraggio sul processo di decentramento amministrativo avviato dalle leggi Bassanini, per consentire a tutti gli attori le prime riflessioni sui processi di sviluppo locale e di adeguatezza della propria azione di governo

L'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa è stato istituito con la Legge Regione n. 44 del 2000, ma ha avviato ufficialmente la propria attività solo nella primavera del 2003. E' istituito presso la Presidenza della Giunta Regionale, nell'ambito della Segreteria tecnica interistituzionale e nel suo lavoro si avvale degli altri osservatori regionali e della Rete unitaria pubblica amministrazione piemontese (nota come RUPAR) . I suoi compiti sono:

- conoscitivi, informativi e statistici in relazione alle funzioni conferite dallo Stato e dalle Regioni agli enti locali;
- di analisi comparativa e monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza organizzativa delle funzioni amministrative, dei trasferimenti finanziari e delle risorse umane;
- di verifica dello stato di attuazione della riforma della pubblica amministrazione;
- di supporto alla Conferenza Permanente Regione – Autonomie Locali.

I componenti dell'Osservatorio sono nominati con decreto del Presidente della Regione: l'Osservatorio è composto dal Presidente della Conferenza Permanente Regione – Autonomie Locali in qualità di Presidente dell'Osservatorio, da 11 rappresentanti delle autonomie locali e funzionali, da 7 rappresentanti delle attività economico produttive, da 4 rappresentanti del terzo settore, da uno dell'autonomia universitaria e da un rappresentante delle istituzioni scolastiche. A supporto dell'Osservatorio sono stati istituiti un comitato tecnico e uno scientifico. Il comitato tecnico è composto da due funzionari della Regione, e da sei delle autonomie locali che mediante gruppi di lavoro organizza le proprie attività. Il comitato scientifico garantisce invece contributi di elevata specializzazione nell'ambito

delle materie trattate: i suoi componenti sono esperti a cui viene conferito un incarico di ricerca per conto dell'Osservatorio.

### *Le esigenze dell'Osservatorio*

E' stata cura dell'Osservatorio avviare i propri lavori attraverso una consultazione dei suoi componenti, su temi ritenuti critici nell'ambito delle riforme amministrative che hanno investito gli enti locali negli ultimi anni. Da queste consultazioni, avvenute in prima battuta attraverso un questionario, e poi approfondite con un incontro tra il comitato tecnico e i singoli membri dell'Osservatorio sul questionario stesso, è emerso con vigore il tema del decentramento amministrativo in agricoltura. La percezione dei rappresentati dell'Osservatorio, è quella di un tema particolarmente sentito e sul quale è necessario fare un punto della situazione. L'esigenza è quindi di capire cosa si è fatto, cosa si sta facendo in materia e come stanno implementando il servizio le competenti amministrazioni locali.

Il decentramento amministrativo in agricoltura prende avvio dalla riforma avvenuta con la promulgazione della Legge n. 59/97 (conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), che la Regione Piemonte attua in materia agricola attraverso la Legge Regionale n. 17/99, con il riordino dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, alimentazione, sviluppo rurale, caccia e pesca. La Regione Piemonte individua all'articolo 2 tutte le funzioni che intende trasferire, attribuire e delegare alle province e alle comunità montane, per un totale di 29 funzioni. Nella stessa legge attribuisce agli enti locali coinvolti le risorse finanziarie, umane e logistiche per tale attuazione. In sostanza la Regione Piemonte ha trasferito in blocco le sue Strutture decentrate che si occupavano di agricoltura, intese come beni immobili, mobili e personale alle province. Alla Regione Piemonte è rimasta la programmazione in materia agricola, tra cui emerge per quantità di risorse finanziarie impegnate, il Piano di Sviluppo Rurale, che finanzia interventi di sostegno alla produzione e al reddito con fondi dell'Unione Europea attraverso il finanziamento del FEOGA.

La difficoltà iniziale della ricerca è quella di capire le esigenze dell'Osservatorio, data la vastità del tema e la molteplicità di attori che coinvolge. Questa fase, insieme a quella di approfondimento sul tema, ha impegnato buona parte del tempo a disposizione (circa due mesi al netto della fase estiva) e una serie di incontri con i responsabili dell'Osservatorio, i rappresentanti dell'Unione Province Piemontesi e Giancarlo Prina Pera della Direzione 11 (Programmazione e valorizzazione dell'Agricoltura) della Regione Piemonte, e i membri dell'Osservatorio Giorgio Albertino (effettivo per Coldiretti) e Filippo Bianchi (supplente per Confagricoltura). In una riunione abbastanza risolutiva con Gianni Rosa ed Erminia Falcitelli per l'Osservatorio, Luigi Bobbio, Paola Pellegrino e Alessandro Barbesin per il MAPP, Susanna Torasso per l'Assessorato all'Agricoltura della Regione e Alberto Perron Cabus per l'UPP, si è deciso di procedere

intervistando gli utenti della riforma (intesi come le associazioni di categoria agricole) e i dirigenti Provinciali responsabili in materia, approvando una traccia di temi da sottoporre agli intervistati.

In questa fase, alla fine di settembre, si è altresì deciso di mantenere la ricerca con il profilo più ampio possibile, ma limitando la ricerca su due province campione: Asti e Torino. Asti rappresenta la specializzazione: infatti la sua produzione agricola è orientata verso il vino. Quella di Torino invece è una Provincia dal punto di vista agricolo completa: infatti la sua produzione va dalla zootecnia alla viticoltura, rendendola un ottimo caso esemplificativo. Si è deciso anche di eliminare il punto di vista delle Comunità montane, previste nella Legge Regionale 17/99.

La ricerca vorrebbe dare delle risposte principalmente su quattro aspetti:

- procedure: come sono cambiate e a cosa si aspira dopo il decentramento;
- risorse umane: preparazione e quantità di personale adeguato al funzionamento delle strutture;
- trasferimenti finanziari: intesi come denaro necessario sia al funzionamento della macchina Provinciale che necessario al finanziamento delle politiche agricole;
- informazione: la capacità delle strutture Provinciali di relazionarsi con i propri utenti.

Nel corso dell'esposizione, provvederò ad esporre il punto di vista degli utenti e delle strutture Provinciali per ognuno dei punti sopra elencati.

## Il monitoraggio del trasferimento delle funzioni

A quattro anni dall'introduzione della Legge Regionale 17/99, tutte le funzioni riportate all'art. 2 sono state effettivamente trasferite. Da un monitoraggio effettuato presso le direzioni provinciali, solo 2 funzioni fanno eccezione: l'esercizio delle attività relative ai servizi di supporto per l'incremento ippico, compresa l'applicazione delle norme sulla riproduzione nel settore equino, e la delega per l'accertamento e controlli per l'applicazione degli interventi per la regolazione dei mercati previsti da regolamenti comunitari. Per quanto riguarda la prima, si è in attesa della regolamentazione da parte della Regione per consentire l'esercizio da parte delle province. La seconda invece è ancora svolta dagli ex funzionari I.C.E., per conto della Regione, attraverso una convenzione con l'Agenzia per le Erogazioni Agricole: dovrebbe passare alle province nel 2004.

Tabella 1: monitoraggio del trasferimento effettivo delle funzioni

Tipo di funzione	Funzione	Avviata
<i>1. Attribuzione dell'esercizio delle funzioni amministrative alle Province</i>	a) autorizzazioni concernenti il controllo e l'immissione di fauna selvatica, sentito il parere delle Comunità montane se in territorio montano;	Si
	b) istituzione di zone di protezione lungo le rotte di migrazione dell'avifauna, così come individuate dal piano faunistico regionale;	Si
	c) autorizzazioni per lo svolgimento di corsi in materia di caccia e pesca previsti da norme statali e regionali, compreso il rilascio di attestati;	Si
	d) autorizzazioni per l'istituzione di centri di riproduzione e di recupero per la fauna selvatica, sentito il parere delle Comunità montane se in territorio montano;	Si
	e) autorizzazioni per la cattura, l'inanellamento e l'utilizzo della fauna selvatica a scopo scientifico, per l'uso di apparecchi a generatore autonomo di energia elettrica e per l'esercizio della piscicoltura agricola in risaia;	Si
	f) diritti esclusivi di pesca e relativi usi civici;	Si
	g) attività ispettiva in materia di caccia e pesca, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, lettera b), della legge regionale 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio)	Si
	h) attività di promozione faunistica.	Si
<i>2. Trasferimento dell'esercizio delle funzioni amministrative alle Province</i>	a) interventi relativi al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie e alla creazione di nuove aziende, ivi compresi il finanziamento dei piani di sviluppo aziendali ed interaziendali, per la fase della produzione nonché della trasformazione aziendale;	SI
	b) interventi relativi al miglioramento e allo sviluppo delle produzioni vegetali;	Si
	c) interventi relativi al miglioramento e allo sviluppo delle produzioni animali;	Si
	d) interventi di assistenza tecnica, divulgazione e consulenza alle aziende agricole nonché di formazione professionale, rivolta specialmente ai giovani operatori agricoli ed ai giovani disoccupati, compresi i necessari supporti a livello provinciale;	Si

	e) attività relative alle avversità atmosferiche nei confronti delle colture e alle calamità naturali per quanto riguarda le strutture aziendali nonché le infrastrutture rurali di livello provinciale;	Si
	f) interventi relativi alle infrastrutture rurali;	Si
	g) interventi per l'applicazione di misure comunitarie di accompagnamento;	Si
	h) interventi per l'erogazione di premi, incentivi ed integrazioni di reddito previsti da regolamenti comunitari e nazionali;	Si
	i) interventi per la gestione di quote di produzione;	Si
	l) interventi per l'applicazione di misure agro-ambientali, compresa l'agricoltura biologica;	SI
	m) funzioni, comprese le nomine, relative a commissioni e comitati provinciali previsti da norme statali e regionali;	Si
	n) rilascio delle autorizzazioni per l'acquisto dei presidi fitosanitari;	Si
	o) attività relative ai servizi di supporto per l'incremento ippico, ivi compresa l'applicazione delle norme sulla riproduzione nel settore equino;	No
	p) interventi relativi all'attività agrituristica;	Si
	q) approvazione dei piani di riordino irriguo e fondiario.	Si
<i>3. Delega dell'esercizio delle funzioni amministrative alle Province</i>	a) svolgimento dei servizi per il prelievo e l'uso dei carburanti a prezzi agevolati per l'agricoltura, compresi il conferimento della qualifica di utente di motore agricolo e l'assistenza agli utenti di motore agricolo;	Si
	b) accertamento e controlli per l'applicazione degli interventi per la regolazione dei mercati previsti da regolamenti comunitari;	No
	c) vigilanza sulla tenuta dei registri e dei libri genealogici e sull'attuazione dei relativi controlli funzionali;	Si
	d) commissioni tecniche provinciali di cui all'articolo 2 della legge 12 giugno 1962, n. 567 (Norme in materia di affitto di fondi rustici), modificato con legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari);	SI
	e) rilevazioni statistiche nazionali e regionali.	Si

Fonte: elaborazione propria su dati forniti dalle province piemontesi interessate, 2003

## **L'attuazione del decentramento amministrativo in agricoltura: le percezioni degli utenti**

Per avviare questa parte, si è deciso di intervistare le associazioni di categoria più rappresentative, anche in luogo delle peculiarità delle province prese a campione. Sono stati intervistati per la Provincia di Torino: Carlo Gottero (Coldiretti), Ercole Zuccaro (Confagricoltura), Lodovico Actis (CIA); per la Provincia di Asti: Franco Gallo (Coldiretti), Francesco Giacquinta (Confagricoltura), Mario Porta (CIA), Gianluigi Biestro e Giulio Castagno (Associazione Vignaioli Piemontesi); inoltre per le cooperative, che non hanno una struttura Provinciale ma solo una struttura regionale, Giancarlo Sironi (Lega delle Cooperative) e Domenico Sorasio (Lega delle Cooperative). Nonostante le peculiarità delle due province (Asti e Torino), le critiche e le segnalazioni non cambiano in funzione del territorio, ma in base alla percezione che ha l'interessato del decentramento e della struttura Provinciale.

Le posizioni dei rappresentanti delle associazioni di categoria, anche appartenenti allo stesso territorio Provinciale, non sono comuni: su alcuni temi si trovano d'accordo, su altri, le percezioni, frutto anche di convinzioni politiche sul decentramento, sono antitetiche. Il fronte è spaccato sulla necessità del decentramento: per alcuni è necessaria maggiore autonomia delle province, soprattutto attribuendo ad esse la programmazione in materia. Per altri è necessario fare un passo indietro, perché così le cose non funzionano e si alimenta un caos nell'attuazione della politica agraria da parte delle province. Devo rilevare che quanto riportato di seguito sono le percezioni che hanno i soggetti intervistati.

### *Le procedure*

I procedimenti amministrativi sono per lo più intesi in questa ricerca come quelli che intervengono nel sostegno al reddito, alle infrastrutture, aiuti alla gestione e agli investimenti aziendali. Tra questo tipo di interventi rientrano le misure del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) e i procedimenti dell'Utenza Motori Agricoli (UMA). Questi tipi di interventi sono i più frequenti. Molti degli intervistati hanno lamentato la differenza di requisiti e condizioni richiesti da Provincia a Provincia per beneficiare degli interventi. Il problema è quanto mai più rilevante nelle zone di confine tra province: agricoltori confinanti hanno a che fare con bandi di partecipazione che richiedono requisiti, condizioni e documentazioni diverse, che risultano ingiustificate agli occhi dei potenziali beneficiari. A questo riguardo qualcuno auspica per lo meno la possibilità di raccogliere in un unico luogo tutti i bandi e tutta la modulistica espressa dalle province, utilizzando anche strumenti come il sito della Regione Piemonte.

In generale, i tempi di conclusione dei procedimenti sono un'altra delle critiche mosse alle amministrazioni Provinciali: ci si aspettava una drastica riduzione dei tempi, invece si lamenta che questi

siano rimasti invariati. Questa affermazione vale soprattutto per i procedimenti della Provincia di Torino. Nella Provincia di Asti si sono registrati al contrario i casi di maggiore soddisfazione per la riduzione dei tempi. Tra le cause che vengono addebitate ci sono:

- un ulteriore passaggio burocratico rispetto a quanto avveniva prima;
- la scarsa preparazione del personale Provinciale;
- alla lentezza dei trasferimenti dalla Regione o dall'Agenda erogatrice.

Gli intervistati hanno espresso alcune soluzioni al problema dei tempi e dell'efficienza delle amministrazioni Provinciali:

- l'informatizzazione delle procedure: con l'introduzione della firma digitale, si può pensare di eliminare la presentazione cartacea delle domande, di istituire un database con tutte le informazioni sulle aziende agricole per evitare di produrre sempre le stesse documentazioni;
- la restrizione dei requisiti per la presentazione delle domande: con meno domande presentate si risolverebbe il problema del numero delle pratiche da evadere;
- la certificazione delle associazioni di categoria per l'istruzione delle pratiche in quanto forti di una struttura zonale, lasciando alla Provincia solo la verifica e i controlli ex post;
- un forte coordinamento della Regione Piemonte, se non addirittura il ritorno alla gestione dei procedimenti da parte della Regione.

Non si presenta invece alcun problema per quanto riguarda la compilazione delle istanze: ciò è dovuto soprattutto al fatto che chi si rivolge alle Associazioni di categoria, lascia alle stesse tutta la pre-istruzione delle pratiche e la trasmissione all'amministrazione Provinciale, contando quindi su personale qualificato ed esperto nella preparazione delle domande.

### *Il personale*

La prima criticità anche se rilevata marginalmente nelle interviste, riguarda la dirigenza: si lamenta una dirigenza Provinciale più coinvolta nelle ragioni politiche delle amministrazioni, oppure non adeguata a svolgere il ruolo assegnato perché non addentrata alla materia, in quanto i dirigenti preposti sono stati chiamati a ricoprire ruoli rimasti scoperti con il trasferimento della struttura alle province, spostandoli da altri servizi provinciali. In sostanza si denuncia una politicizzazione e una impreparazione dei dirigenti, in particolare dei nuovi. A questo si deve aggiungere la difficoltà ad instaurare un rapporto con i dirigenti provinciali o gli incaricati al servizio, ritenuto necessario per una forma di collaborazione proficua.

Appare invece unanime il giudizio sulle risorse umane a disposizione: per tutti gli intervistati gli uffici sono sottodimensionati al lavoro da svolgere, anche se riconoscono che le strutture organiche sono in fase di ampliamento.

Un altro tema comune è la preparazione del personale amministrativo: su questo tema un aspetto significativo riguarda la scarsa conoscenza della realtà della cooperazione. Infatti l'interlocutore di questa realtà era e rimane la struttura regionale, in quanto addentrata alle problematiche delle cooperative agricole. Le associazioni delle cooperative si trovano faticosamente a dover interagire con le amministrazioni provinciali, nuove al mondo della cooperazione. Per ovviare a questa lacuna, gli interessati devono "scavalcare" il livello provinciale attraverso l'intervento del regionale, con consigli e pareri a chi gestisce il servizio, per poter superare le difficoltà incontrate nella gestione degli affari correnti.

Si deve rilevare che in generale, la fase di transizione è stata in qualche modo agevolata in quei casi in cui il personale e/o la dirigenza degli STA<sup>1</sup> ha continuato a ricoprire il ruolo che aveva anche nelle strutture provinciali, mantenendo intatta la rete di rapporti personali tra utenti e amministrazioni e conservando il know-how acquisito in materia.

### *I trasferimenti finanziari*

Le critiche mosse nell'ambito dei trasferimenti finanziari, non riguardano la quantità degli stessi, se non in singoli casi, ma le modalità di programmazione<sup>2</sup> e di erogazione da parte delle province. In realtà si tratta di programmazione operativa: la programmazione agricola e finanziaria è in capo alla Regione Piemonte. Si tende a definire programmazioni anche le applicazioni discrezionali delle province in materia di requisiti e condizioni di partecipazione ai bandi, la possibilità di attivare alcune procedure, o comunque qualsiasi altro intervento che di fatto permetta alla provincia di attuare una politica pur senza avere a disposizione uno strumento di programmazione.

Per quanto riguarda la modalità di programmazione finanziaria, gli intervistati si dividono sulla necessità di avere un'autonomia più ampia o di relegare il ruolo Provinciale a mero esecutore della programmazione regionale. Queste affermazioni si inseriscono nel dibattito sul tema più ampio dell'attuazione del decentramento: è meglio avere realtà provinciali molto autonome sulle politiche agricole o è meglio avere un soggetto forte che coordini dal centro le politiche agricole?

Sempre in tema di programmazione, si segnala la necessità di una diversa modalità di attuazione delle politiche agricole: date le risorse, si dovrebbe ragionare sulla quantità o sulla qualità degli investimenti sul territorio. I requisiti e i criteri di partecipazione ai bandi di finanziamento si caratterizzano

---

<sup>1</sup> La denominazione STA indica gli uffici regionali decentrati preposti ai servizi agricoli.

per la loro ampiezza o ristrettezza: un bando dai requisiti ampi, favorisce la partecipazione di molti soggetti, con il conseguente rischio che una presentazione massiccia di domande di partecipazione renda i fondi inadeguati a soddisfare tutte le richieste. Si determina come un intervento di tipo quantitativo con finanziamenti a pioggia. Un bando con requisiti molto stretti, determina invece una partecipazione minore ma mirata su specifiche realtà, rendendolo di tipo qualitativo. Le associazioni di categoria non hanno una posizione comune su quale tipo di intervento sia necessario: ritengo che la scelta di uno dei due modi di procedere dipenda dalla sensibilità che gli amministratori Provinciali hanno su temi specifici e sul tipo di investimento sul territorio che intendono privilegiare. C'è da segnalare anche la discrezionalità delle province sull'apertura e sulla chiusura dei termini di partecipazione: ognuna stabilisce diversamente dalle altre, quando aprire e quando chiudere la presentazione delle domande. Questo è un aspetto tangibile del decentramento, che differenzia tra loro l'operato delle province e che crea difficoltà nel rapporto con gli utenti finali, abituati ad avere scadenze uguali per tutti.

La criticità rilevata per quanto riguarda le erogazioni è legata ai tempi della stessa. Dalla data di presentazione delle domande alla liquidazione delle stesse, passa troppo tempo, rendendo a volte inutile l'intervento. A questo proposito le responsabilità individuate sono a carico principalmente di due soggetti. Da una parte la lentezza degli uffici Provinciali ad istruire le pratiche, dall'altra la lentezza dell'organo pagatore, che varia dal tipo di intervento (nel caso di aiuti comunitari, la responsabilità è dell'AGEA, ente erogatore dei fondi comunitari, nel caso di aiuti di Stato è la Regione).

### *L'informazione*

Per quanto riguarda l'informazione e più in generale l'interazione con le amministrazioni Provinciali, il bilancio delle Associazioni di categoria è positivo. A questo proposito, le relazioni personali tra utenti (e Associazioni di Categoria) e amministratori favoriscono la circolazione delle informazioni, indipendentemente dai mezzi usati. La circolazione agli utenti finali è comunque garantita dalle associazioni di categoria attraverso pubblicazioni periodiche e dagli uffici sul territorio.

Una nota a parte merita l'istituzione dei Tavoli Verdi: questa iniziativa promossa dall'art. 8 della LR 17/99 ha avuto il plauso delle associazioni di categoria. La possibilità di interagire in modo istituzionale con le amministrazioni è un'opportunità vista con favore. Ci sono da segnalare alcune critiche:

- l'art. 8 non prevede la partecipazione di altri soggetti oltre Coldiretti, Confagricoltura e CIA. Rimangono escluse le cooperative agricole, la cui partecipazione non è di diritto ma su invito per supplire alle mancanze della legge;

- si lamenta che il tavolo sia una istituzione solo consultiva e in alcuni casi informativa: le associazioni di categoria vorrebbero invece un tavolo concertativo, dove poter discutere i problemi e giungere insieme ad una soluzione;
- la convocazione dei Tavoli dovrebbe avvenire anche per temi sui quali le associazioni di categoria esprimono una certa sensibilità.

### *Il punto della situazione*

Nella lettura delle critiche portate dalle Associazioni di categoria ai problemi del decentramento si deve porre attenzione e avere la giusta chiave di lettura. Il quadro di critiche che ho riportato è ampio, anche se sintetizzato in quattro tematiche. Le Associazioni di categoria difendono gli interessi dei loro utenti e devono difendere i propri agli occhi dei loro associati. Credo che sia giusto affermare, così come mi è stato suggerito da più di un intervistato, che le Associazioni sono gli anelli di congiunzione tra utenti e amministrazioni, un filtro con le istituzioni. Proprio in virtù di questa autodefinizione vanno lette alcune critiche. Alcune prese di posizione servono in parte a giustificare agli occhi degli utenti la difficoltà di rapportarsi con l'utenza stessa in merito ad alcune questioni delicate, come la scelta delle amministrazioni provinciali di come orientare un bando di partecipazione ad una misura del PSR. Nei bandi di partecipazione della Misura A (investimenti nelle aziende agricole), risulta evidente come le province possano agire nella scelta dei finanziamenti dei comparti produttivi, distinti tra fase di produzione e di trasformazione. Si tratta di capire se questa critica si rivolge all'autonomia delle Province su quali comparti ammettere, o sulla scelta dei comparti stessi. Nel primo caso si vorrebbe standardizzare l'intervento a livello regionale. Nel secondo, intervenire sulla scelta del comparto.

Il sottodimensionamento delle strutture organiche delle province e la carenza di personale altamente qualificato in capo agro alimentare hanno permesso alle associazioni di categoria di stringere degli accordi di collaborazione con le amministrazioni provinciali. Questa è da considerarsi un'arma a doppio taglio: da una parte garantisce il rispetto delle tempistiche, la professionalità messa in campo, e la possibilità delle Associazioni di tutelare i propri utenti. Dall'altra, potrebbe mettere le amministrazioni provinciali in uno "stato di dipendenza" dalle Associazioni categoria, che reclamano sempre più spazio nel disegno istituzionale del decentramento.

Si deve considerare anche che le Associazioni di categoria agricole sono nate a tutela e sostegno degli agricoltori, ma hanno sostenuto e continuano a sostenere coalizioni di governo locale, e anche in questa chiave si devono leggere alcune affermazioni sull'attività di gestione del servizio agricolo provinciale.

## **Gli amministratori Provinciali e il decentramento**

Nella seconda fase del lavoro, sono stati intervistati i responsabili dei servizi agricoli Provinciali. La traccia dell' intervista ha tenuto conto delle informazioni che era necessario rilevare ai fini della ricerca e soprattutto delle tematiche emerse dagli incontri con le Associazioni di categoria. I direttori intervistati sono Antonio Parrini per la Provincia di Torino e Paolo Guercio per quella di Asti. In questa sezione si tenterà di rispondere alle critiche o far luce su quanto segnalato dai rappresentanti delle Associazioni di Categoria.

### **Provincia di Torino**

#### *Le procedure*

In generale i tempi dei procedimenti amministrativi non sono cambiati: ciò non è dovuto a inefficienze dell'amministrazione quanto alle scadenze imposte per legge. In alcuni casi invece vi è stata una sensibile riduzione dei tempi.

La compilazione delle istanze non è cambiata rispetto a quelle gestite dalla Regione, si è cercato solo di essere più puntuali nella richiesta dei requisiti e nelle condizioni dei bandi di partecipazione a interventi di sostegno al reddito, alle infrastrutture, aiuti alla gestione e agli investimenti aziendali, in particolare nelle Misure A, B, e P del PSR. La modulistica del primo bando del 2000 era meno ricca di informazioni necessarie alla verifica (il primo bando del 2000 è stato fatto dalla Regione, nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema). Con il passaggio della gestione alle province, queste ultime si sono adeguate ad un modello che era stato sviluppato in precedenza per altri bandi di sostegno al reddito (i bandi e la modulistica delle province si assomigliano tutti).

I problemi legati alla tempistica necessaria all'espletamento delle procedure, a volte sono riconducibili a fattori esterni alle amministrazioni provinciali: il caso più significativo è quello delle liquidazioni degli interventi che finanziano investimenti in infrastrutture. Può capitare che alcuni lavori di esecuzione di opere finanziate siano più lunghi di quelli preventivati, con la conseguente difficoltà di collaudare l'intervento da parte dei tecnici della provincia e approvare di conseguenza la liquidazione. Un altro fattore è costituito dalla difficoltà di produrre la documentazione necessaria a complemento della domanda di partecipazione: se l'amministrazione competente non rilascia le autorizzazioni per gli interventi infrastrutturali, come ad esempio le concessioni edilizie, non si può proseguire nel giusto corso del procedimento avviato. Così come il ritardo o il mancato accesso al credito agevolato da parte di chi presenta la domanda di finanziamento può costituire un altro fattore di prolungamento dei tempi. Questo

problema si riflette sulla Provincia in modo negativo poiché abbassa la capacità di spesa su cui si misura in parte l'efficienza del servizio e crea problemi nel momento di definizione del bilancio: meno si spende, meno soldi saranno messi a bilancio dalla Regione per la Provincia, in quanto non in grado di spendere o non ha la necessità di spendere.

### *Il personale*

Il dirigente del servizio è lo stesso della struttura regionale decentrata per l'agricoltura: con la riforma il servizio ha mantenuto la sua dirigenza originale. Il personale trasferito dalla Regione ammonta a 49 persone più la monetizzazione di tre unità di personale: in realtà questo personale era solo quello in pianta stabile, ossia assunta a tempo indeterminato. Fino al 31/12/1999 il personale in forza al servizio decentrato della Regione si componeva di ulteriore personale assunto a tempo determinato (circa 12 persone). Al momento ci sono circa 20 persone assunte a tempo determinato, ma sono in fase di conclusione i concorsi per l'assunzione di circa 18 persone, la maggior parte di cui tecnici.

Il passaggio alla Provincia ha provocato un vuoto: all'interno della Regione c'era un ufficio che si occupava dei contenziosi e l'avvocatura. Staccando la struttura e inserendola nel nuovo contesto Provinciale, è venuta a mancare un servizio di supporto come quello fornito dal contenzioso e dall'avvocatura e che ora è portato avanti dal Servizio Agricoltura stesso. Ciò vuol dire formare del personale che si occupi di questo e che difenda il Servizio al Tribunale Amministrativo Regionale o fornisca risposte adeguate ai ricorsi presentati contro il Servizio stesso. Inoltre la struttura Provinciale non è gerarchicamente strutturata come la Regione e questo implica che il direttore del servizio acquisisca maggiori responsabilità: non avendo più un superiore, risponde egli stesso del rigetto dei procedimenti amministrativi.

Per dare una scossa al servizio, è necessario personale altamente qualificato, in particolare tecnici in campo agroalimentare. Il personale amministrativo si forma semplicemente, quello tecnico deve avere una preparazione specifica: non si può improvvisare alcun servizio di tipo tecnico con personale che non ha le conoscenze adeguate.

### *I trasferimenti finanziari*

Nella Provincia di Torino l'agricoltura non gode dell'adeguata attenzione: come realtà produttiva non è considerata tra le più importanti. La concorrenza con altri settori come l'industria, la relega ai margini delle politiche produttive. In questo senso servirebbe maggior attenzione anche nella formazione delle politiche, poiché rappresenta comunque un parte importante della produttività provinciale.

Per migliorare il servizio non servono maggiori trasferimenti: una volta fatto il bilancio, si riesce sempre a far rientrare tutte le iniziative in programma. La quantità di risorse deve essere commisurata alla capacità di spesa: questo è il nodo, riuscire a spendere quanto si ha in bilancio per le politiche programmate. Non si sempre si riesce a farlo per i problemi legati al completamento dei procedimenti amministrativi.

Tabella 2: 2002 Assegnazioni, pagamenti e capacità di spesa sulle misure A, B, P, U del PSR 2000-2006 della Provincia di Torino

PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI MISURA A	ASSEGNAZIONI	€ 2.868.589,00
	PAGAMENTI	€ 2.308.404,62
	CAPACITA' DI SPESA IN %	80,47
PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI MISURA B	ASSEGNAZIONI	€ 2.890.774,00
	PAGAMENTI	€ 2.380.000,00
	CAPACITA' DI SPESA IN %	82,33
PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI MISURA P	ASSEGNAZIONI	€ 204.899,00
	PAGAMENTI	€ 16.404,10
	CAPACITA' DI SPESA IN %	8,01
PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI MISURA U	ASSEGNAZIONI	-
	PAGAMENTI	-
	CAPACITA' DI SPESA IN %	-
PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI MISURE A-B-P-U	ASSEGNAZIONI	€ 5.964.262,00
	PAGAMENTI	€ 4.704.808,72
	CAPACITA' DI SPESA IN %	78,88

Fonte: Assessorato all'agricoltura della Regione Piemonte, Direzione 11. Elaborazione dei dati propria, 2003

La capacità di spesa è più bassa della provincia di Asti, ma i problemi legati alla capacità sono dovuti ai tempi delle liquidazioni. La misura P invece risente dell'avvio di un progetto di monorotaia che partirà nel 2004: questo è un progetto mirato a due zone della provincia di Torino che risente della particolarità del progetto e delle difficoltà di avvio legate alle autorizzazioni e all'individuazione dei soggetti atti a progettare e realizzare gli impianti. Questi saranno utilizzati per il trasporto delle uve a valle.

Nel caso della Misura U (ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali ed introduzione di strumenti di prevenzione), la Provincia di Torino non è interessata al problema della flavescenza dorata, che invece nella Provincia di Asti assorbe buona parte dei fondi.

### *L'informazione*

L'informazione della Provincia per quanto riguarda l'agricoltura è lasciata in prima battuta al sito della Provincia, abbastanza completo nei contenuti, e al periodico "A tutto campo". La pubblicazione viene spedita a circa 12.500 aziende agricole.

Per quanto riguarda l'informatizzazione del servizio, è in fase di avvio a gennaio 2004 un monitoraggio delle domande presentate per il bando che riguarda l'agroambientale (Misura F del PSR). Con questo monitoraggio, l'utente potrà seguire dal sito internet della Provincia a che punto è la sua domanda. A questa faranno seguito nel tempo tutte le altre Misure. Sono in fase di studio e di avvio anche progetti che riguardano l'emissione di buoni UMA, immatricolazione di mezzi agricoli, la creazione di un'anagrafe dell'aziende agricole. Molte iniziative però sono legate all'operatività della firma digitale: se non si superano alcune difficoltà legate alla firma digitale non si può andare oltre.

I rapporti con le Associazioni di categoria sono migliorati: ora sono più stretti e istituzionalizzati grazie all'istituzione dei tavoli verdi. Questi sono composti da Coldiretti, Confagricoltura, Cia, e all'occorrenza sono convocati anche i rappresentanti delle Cooperative agricole. A questi si aggiunge l'Assessore all'agricoltura e 3 o 4 dirigenti Provinciali (dipende dalla natura dell'incontro). L'unica difficoltà incontrata è far capire a chi partecipa che il tavolo verde ha uno scopo consultivo e non concertativo: quindi la decisione rimane in capo alla Provincia sentiti i pareri degli interessati. Vi è anche un tavolo tecnico convocato all'occorrenza che riunisce i tecnici delle Associazioni di categoria e i liberi professionisti che si occupano delle materie in oggetto alla convocazione.

Si riesce a stabilire un contatto anche con i singoli utenti: in primo luogo in occasione delle verifiche che effettuano i tecnici Provinciali, ma ci sono anche molti utenti che si presentano negli uffici per curare i propri interessi ed informarsi sulle iniziative.

Il problema con le Associazioni di categoria è che a volte ribaltano le proprie difficoltà sulla Provincia: dove non riescono ad arrivare, si accusa la Provincia di inefficienza.

### *Il punto della situazione nella Provincia di Torino*

Il Servizio Agricoltura della Provincia di Torino è indubbiamente quello che ha raccolto il minor numero di consensi tra le associazioni di categoria. E' chiaro anche perché il consenso sia così basso: le associazioni vorrebbero ancora più spazio di quanto gli ha garantito l'art. 8 della L.R. 17/99 sui comitati provinciali attuati attraverso l'istituzione dei Tavoli Verdi. Ma la dirigenza provinciale ci tiene a sostenere la

propria autonomia di scelta e ribadisce come le occasioni d'incontro siano momenti di consultazione, di ascolto dei pareri in merito alle questioni sul tavolo, ma di avere una propria autonomia decisionale. Questo ovviamente si riflette sull'attuazione della programmazione operativa, frutto di una commistione tra politiche agricole e operatività, grazie alla possibilità di intervenire sui requisiti e condizioni di partecipazione ai procedimenti di cofinanziamento, con la possibilità di attuare politiche non gradite dalle Associazioni di categoria.

Indubbiamente l'Ufficio Agricoltura è sottodimensionato alle sue funzioni: in tre anni di attività, solo nel 2004 si integreranno le unità di personale venute a mancare con il trasferimento degli uffici alla provincia perché non in pianta organica. Questo ha creato dei problemi nella gestione dei procedimenti per la carenza di personale. Inoltre l'aumento delle funzioni ha aggravato il carico lavorativo sulle unità presenti. Vi è da aggiungere che una parte delle assunzioni in programma andranno a coprire figure tecniche: questo è un indice di assenza di personale preparato nella gestione di procedimenti che richiedono una preparazione nel campo agricolo.

## **Provincia di Asti**

### *Le procedure*

I tempi sui procedimenti amministrativi sono migliorati. In particolare quelli relativi al PSR e alle Misure A, B, P, ed U. Il miglioramento dei tempi dei procedimenti ha un effetto positivo a catena che coinvolge non solo la soddisfazione degli utenti, ma anche la macchina amministrativa. Riuscendo a portare avanti velocemente i procedimenti riguardanti trasferimenti finanziari, la Provincia di Asti riesce ad avere una buona capacità di spesa, che presa come parametro per i bilanci preventivi degli anni successivi, permette di mantenere le cifre stanziati uguali o superiori a quelle precedentemente assegnate, aumentando le risorse a disposizione. Tutto ciò è stato reso possibile anche da innovazioni introdotte dall'amministrazione Provinciale. Una di queste riguarda l'iscrizione all'albo del DOC. Questa fase senza un intervento risolutivo, avrebbe paralizzato l'attività dell'ufficio: grazie all'iscrizione all'albo mediante la trasmissione delle domande alla CCIAA da parte degli utenti, l'istruttoria viene avviata immediatamente in Provincia, anziché essere la Provincia a trasmettere le domande alla CCIAA.

Alcune attività sono portate avanti con la collaborazione delle associazioni di categoria, permettendo una notevole riduzione dei tempi. Gli esempi di questa collaborazione riguardano gli interventi sulla flavescenza dorata o sulla gestione dell'UMA. Per quanto riguarda la flavescenza dorata e l'estirpo dei vigneti, si riesce a fare il tutto con unico sopralluogo anziché due, si constata la malattia, si dà avvio al procedimento legato ad essa, grazie alla collaborazione dei tecnici delle associazioni di categoria. In questo modo si ha un intervento che racchiude in sé quello fitosanitario, finanziario e autorizzativo, e che coinvolge tre soggetti: Provincia, Istituto Fitosanitario e le Associazioni di Categoria. Per quanto riguarda l'UMA, le associazioni di categoria collaborano con la gestione dei buoni carburante e l'iscrizione delle macchine agricole.

### *Il personale*

Il dirigente è di origine Provinciale: il direttore della struttura decentrata al momento del passaggio alla Provincia di Asti è andato in pensione. La Provincia ha deciso di mettere a capo del servizio Agricoltura e sviluppo rurale Paolo Guercio, già direttore degli uffici competenti in materia di Caccia e Pesca. In pratica vi è stata una fusione tra l'ufficio caccia e pesca e il servizio dell'Agricoltura trasferito alla Provincia. Durante la fusione degli uffici, è stata ridisegnata completamente la pianta organica dell'ufficio. La Regione Piemonte ha trasferito alla Provincia di Asti 40 persone e ne ha monetizzate 4. I problemi più impegnativi in questa fase sono stati quelli di imporre un trattamento uniforme tra i dipendenti di provenienza

regionale e quelli Provinciali, motivare i lavoratori provenienti dalla Regione e far acquisire una metodologia di lavoro unica tra le due componenti. Ora l'ufficio si compone di circa 75 persone, di cui 20 sono operatori di vigilanza che si occupano di Caccia e pesca, 20 tecnici e circa 30/35 operatori amministrativi.

Le unità di personale trasferite con la LR 17/99 erano un numero adeguato ad espletare le funzioni previste nella legge. Alla lunga però, le ulteriori deleghe e trasferimenti di funzioni avvenute successivamente, come quelle riguardanti le distillerie e i fitosanitari, hanno messo alla prova la struttura. Per migliorare il servizio, è necessario aumentare il personale: all'aumento delle competenze delle province, deve far seguito un numero adeguato di persone che possano seguire i procedimenti.

### *I trasferimenti finanziari*

I trasferimenti finanziari sono adeguati alle esigenze della Provincia. Si potrebbe procedere invece all'accelerazione delle erogazioni attraverso l'introduzione di un resoconto di spesa al posto della rendicontazione. Questa semplificazione permetterebbe un minore impegno dell'ufficio nella fase di preparazione delle pratiche di erogazione, con il conseguente miglioramento dei tempi nella trasmissione dei dati. Sarebbe auspicabile inoltre un coordinamento sulle politiche Provinciali per evitare discriminazioni tra gli agricoltori. In questo senso potrebbe aiutare anche l'uniformità delle procedure nelle province.

*Tabella 3: 2002, Assegnazioni, pagamenti e capacità di spesa sulle misure A, B, P, U del PSR 2000-2006 della Provincia di Asti*

PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI - MISURA A	ASSEGNAZIONI	€ 1.740.277,00
	PAGAMENTI	€ 1.738.629,11
	CAPACITA' DI SPESA IN %	99,91
PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI - MISURA B	ASSEGNAZIONI	€ 1.767.826,00
	PAGAMENTI	€ 1.763.550,00
	CAPACITA' DI SPESA IN %	99,76
PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI - MISURA P	ASSEGNAZIONI	€ 124.306,00
	PAGAMENTI	€ 98.952,13
	CAPACITA' DI SPESA IN %	79,60
PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI - MISURA U	ASSEGNAZIONI	€ 2.394.068,52
	PAGAMENTI	€ 794.624,59
	CAPACITA' DI SPESA IN %	33,19
PSR 2000-2006 - AIUTI DI STATO REGIONALI AGGIUNTIVI - MISURE A-B-P-U	ASSEGNAZIONI	€ 4.427.033,59
	PAGAMENTI	€ 4.395.755,83
	CAPACITA' DI SPESA IN %	99,29

Come si può notare, la capacità della provincia di Asti è molto alta per le Misure A e B. La misura U è legata al monitoraggio della malattia della flavescenza dorata, non prevede quindi incentivi al reddito ma sostegno al reddito e monitoraggio della malattia.

### *L'informazione*

La comunicazione avviene tramite lettere alle associazioni di categoria, per trasmettere bandi e delibere in materia agricola. Questa procedura si basa sul presupposto che siano le stesse Associazioni di categoria a fare da cassa di risonanza sulle notizie. Il sito internet della Provincia dovrebbe divenire un canale alternativo: per quanto riguarda la sezione agricoltura del sito della Provincia, questa è ancora in fase di avvio. Al momento contiene solo le indicazioni degli indirizzi, gli orari degli uffici e i nominativi dei responsabili dei servizi.

Il tavolo verde è un'ottima opportunità che racchiude in sé la possibilità di affrontare questioni di programmazione e fasi gestionali. Il tavolo ha funzione sia concertativa che consultiva: dipende dall'argomento in discussione, ma in generale si privilegia la concertazione con le Associazioni di categoria, come nel caso della presentazione dei bandi alle associazioni di categoria, presentazione alla quale succede una fase di discussione.

### *Il punto della situazione nella Provincia di Asti*

Il servizio agricoltura della Provincia di Asti è quello che si profila come promosso dalle Associazioni di categoria. Questo è frutto di una serie di scelte dei dirigenti che hanno permesso di creare consenso attorno al proprio lavoro:

- il coinvolgimento delle Associazioni nei tavoli verdi con un ruolo attivo;
- il coinvolgimento delle Associazioni nelle attività di sostegno al servizio provinciale;
- la scelta di attuare il più possibile una semplificazione amministrativa;
- la disponibilità di fondi per attivare misure d'emergenza come quella per la siccità.

Rimane il nodo legato all'informazione e alla informatizzazione. Avendo un rapporto così stretto con le Associazioni di categoria, è evidente come i canali di informazione siano le associazioni stesse, e questo basta a far circolare efficientemente le notizie. Varrebbe la pena investire invece su procedure informatiche e su un punto d'informazione come un sito internet, che è comunque in cantiere.

## **Esemplificazione di un procedimento amministrativo: le misure strutturali del PSR e le criticità rilevate.**

Per capire quali siano le criticità legate ai procedimenti amministrativi, in questa sezione esamineremo un procedimento tipo che riguarda i fondi cofinanziati: in particolare la procedura per una misura di tipo strutturale come le Misure A, B e P del PSR. La ricostruzione come riportata nella Figura 1 è stata elaborata da me con l'aiuto dei dirigenti della Provincia di Asti e Torino. Gli attori di questo procedimento sono 4: la Provincia, la Regione, l'Utente, l'AGEA. Per Utente si intendono anche le Associazioni di categoria, che possono fare le veci del loro associato nel corso del procedimento. Nei riquadri sono riportati gli attori. Le frecce in verticale corrispondono alla sequenzialità degli eventi. Quelle in orizzontale alla possibilità di intervenire nel procedimento. I riquadri posti al lato che non interferiscono con il procedimento, indicano le azioni portate avanti dalla stessa provincia in contemporanea con il procedimento (in questo caso si tratta di azioni di controllo e verifica).

La Regione Piemonte approva il Piano di Sviluppo Rurale, che contiene le politiche agricole da finanziare con i mezzi finanziari messi a disposizione della Comunità Europea, stabilendo anche come ripartire le risorse tra le province. La Provincia attua la politica attraverso la preparazione dei bandi di partecipazione alle Misure del PSR, tenendo conto delle indicazioni contenute nel Piano.

La prima criticità rilevata dalle Associazioni di categoria è al punto 1 del riquadro B: le associazioni vorrebbero una maggiore partecipazione alla preparazione del bando attraverso lo strumento del Tavolo Verde: in questo modo si potrebbero concertare i requisiti e le condizioni per la presentazione delle domande al fine di implementare una politica disegnata sulle caratteristiche del territorio o sulle esigenze contingenti.

Scendendo al riquadro C, le Associazioni di categoria vorrebbero che la fase di pre istruzione del procedimento inglobasse anche quella del riquadro D: una sorta di esternalizzazione del servizio che permetterebbe, attraverso la certificazione delle associazioni, di ridurre il tempo di presentazione delle domande e lasciando all'amministrazione provinciale solo l'accettazione delle domande.

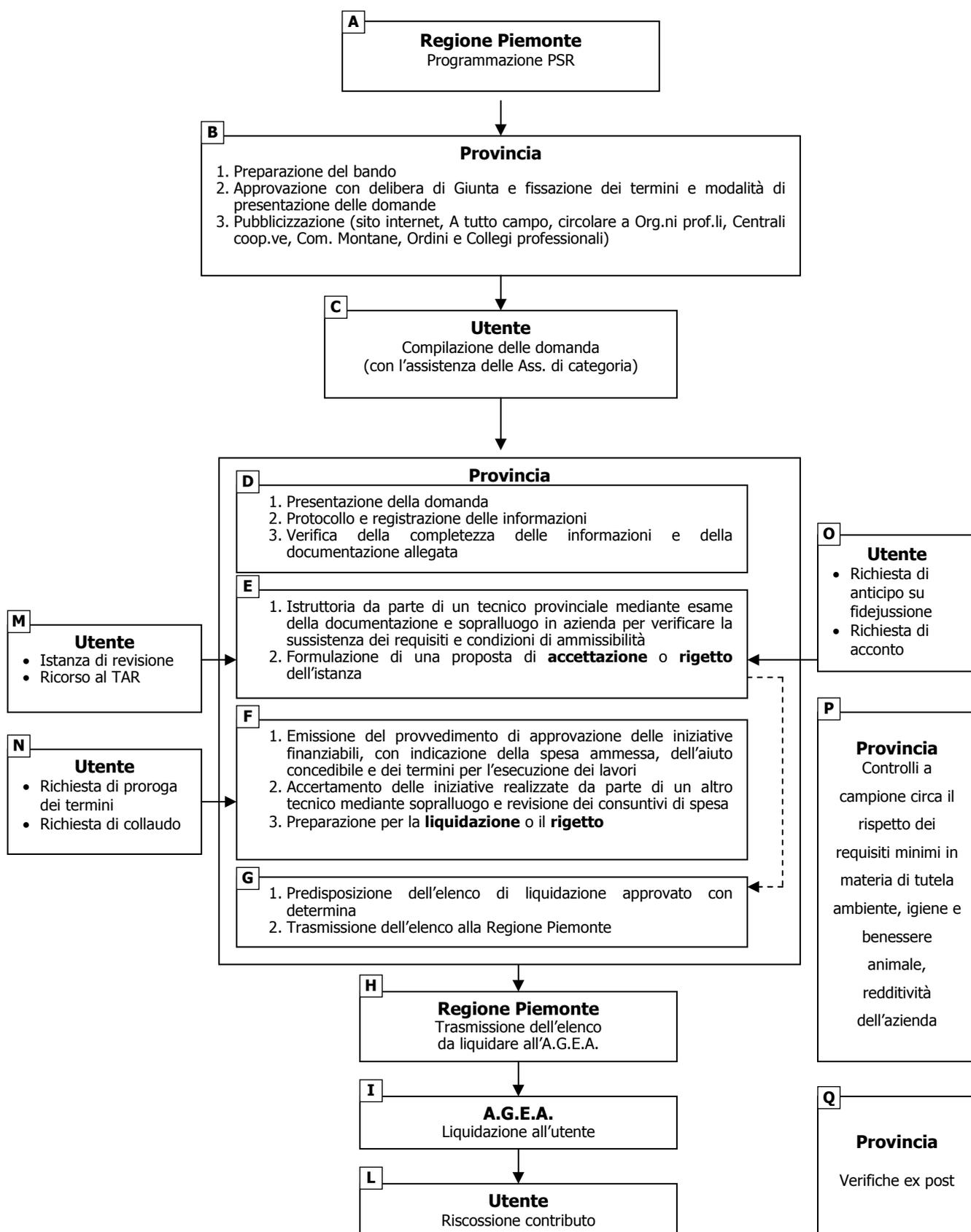
Nel riquadro E invece si pone un problema di organizzazione delle Province: nel caso di un rigetto dell'istanza, l'utente può chiedere un'istanza di revisione o fare ricorso al TAR. In questo caso, con la decentralizzazione è venuta a mancare la struttura di avvocatura della regione che si occupava di queste eventualità, dovendo supplire loro stessi a questa mancanza. In questi tre anni le strutture provinciali, dopo un avvio difficoltoso, sono riuscite a costruire nel loro interno una sorta di ufficio legale che possa occuparsi di queste faccende e cominciando a costruire un know-how che permettesse di portare avanti la difesa del servizio provinciale. Ciò però continua ad impegnare personalmente ancora i direttori dei servizi, sottraendo energia e tempo ad altre attività, in quanto responsabili del procedimento rigettato.

Un fattore di allungamento dei tempi si ha nel riquadro N: in questa fase l'utente che abbia un procedimento in corso deve richiedere un collaudo ai tecnici provinciali nel caso di finanziamento di una infrastruttura. Nel caso questa non fosse pronta (per negligenza degli utenti stessi o per la difficoltà avute ad iniziare i lavori), si deve chiedere una proroga dei termini per l'esecuzione dei lavori, che ovviamente allunga i tempi di liquidazione e di revisione dei consuntivi di spesa: se l'opera non è collaudata non si può procedere alla liquidazione.

L'ultima criticità nel percorso della procedura è insita nel passaggio degli elenchi di liquidazione (ma anche l'esito dei controlli effettuati che deve essere immediatamente disponibile al termine del controllo, e le motivazioni di eventuali controlli per i quali non è pervenuto un esito), che coinvolge due attori: la Regione Piemonte e l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA). Posto che la trasmissione possa avvenire in termini brevi, vi è la fase di liquidazione da parte dell'AGEA che può prolungarsi. In particolare l'AGEA ha il compito di:

1. Liquidazione (gli elenchi di liquidazione devono essere distinti per misura). Le fasi della liquidazione prevedono:
  - 1.1. Invio degli elenchi di liquidazione dalla Regione all'Organismo Pagatore con annesso eventuale elenco di fidejussioni stipulate dal beneficiario unitamente agli originali cartacei delle polizze (in caso di anticipi) ed eventuale elenco di fidejussioni da svincolare (in caso di saldo);
  - 1.2. Liquidazione da parte dell'Organismo Pagatore e svincolo delle eventuali fidejussioni di cui all'allegato elenco nel caso di erogazione del saldo;
  - 1.3. Comunicazione da parte dell'Organismo Pagatore dell'esito della liquidazione e dello svincolo dalle fidejussioni nel caso di erogazione del saldo;
  - 1.4. Risoluzione delle eventuali anomalie delle domande bloccate;
  - 1.5. Rimissione di nuovo elenco di liquidazione per le domande bloccate;
  - 1.6. Liquidazione domande bloccate da parte dell'Organismo Pagatore;
2. Gestione di eventuali recuperi o sanzioni

Proprio nelle fasi da 1.1 a 1.6 può bloccarsi la procedura per congestione degli uffici (l'AGEA liquida gli importi per tutte le regioni che hanno attuato un PSR) o per difficoltà di comunicazione in caso di problemi, con l'amministrazione competente. Proprio in virtù di queste problematiche è auspicabile il passaggio ad un organismo pagatore regionale.



## **Gli scenari possibili dopo la riforma**

Nel corso della ricerca, si è notato che il sistema amministrativo sta evolvendo, assumendo delle peculiarità territoriali e di perfezionamento dei procedimenti amministrativi. Il problema è capire dove potrebbe arrivare questo perfezionamento e quali novità potrebbe introdurre. Due sono i fattori che rendono possibile questo cambiamento degli scenari: la capacità d'innovazione delle amministrazioni provinciali e i margini di autonomia delle province in campo agricolo.

Dei due, la capacità di innovazione è sicuramente quello che fornisce maggiori spunti. Questa porterà a differenziare sempre più la gestione dei procedimenti amministrativi tra le province. Nella Provincia di Asti si è proceduto ad alcune innovazioni importanti, come la procedura d'iscrizione all'albo del D.O.C. o la gestione della Misura U del PSR per quanto riguarda la flavescenza dorata. L'idea del decentramento amministrativo non è quella di creare differenze tra province, ma di avvicinare le istituzioni al cittadino. La differenziazione dei procedimenti non è un fattore negativo, si deve però essere consapevoli dei suoi effetti: può portare a soluzioni che, per peculiarità territoriali, risultino efficienti per l'amministrazione che le adotti, ma allo stesso stempo creare all'interno della Regione procedure diverse per raggiungere finalità identiche. L'esempio più rilevante riguarda il DOC: la Provincia di Asti ha una forte connotazione vinicola, e l'introduzione dello strumento adottato permette al servizio provinciale di semplificare una procedura che sul territorio astigiano è molto rilevante, tanto è vero l'associazione di categoria maggiormente interessata ha espresso soddisfazione per questa innovazione. A questa situazione vi è un freno considerevole, posto dalla dipendenza dalla Regione in sede di programmazione agricola e finanziaria. La sensibilità dei problemi provinciali e l'avvicinamento degli utenti alle amministrazioni è una conquista ormai consolidata del decentramento amministrativo, e in quanto tale è difficile tornare indietro. Ci si deve domandare se valga la pena fare di più o perfezionare quanto avviato.

Il secondo fattore, quello dell'autonomia locale, è un tema molto delicato. Come rilevato nel corso della ricerca, sull'estensione o sulla riduzione dell'autonomia locale vi sono voci discordi. Ognuna delle posizioni espresse ha dalla sua motivazioni plausibili. Assegnare alle province autonomia nella formulazione delle politiche agricole amplierebbe ulteriormente la forbice di differenziazione tra zone contigue territorialmente. D'altra parte permetterebbe di avere degli interventi mirati. Rimarrebbe il problema dei trasferimenti finanziari: con gli attuali meccanismi, ci sono tre istituzioni a monte della piramide gerarchica della programmazione finanziaria: U.E., Stato e Regione<sup>3</sup>. Le prime due fonti di erogazione dei fondi appaiono troppo "distanti" per una concertazione sulle politiche da finanziare. Il ruolo espresso dalla Regione in questa struttura gerarchica garantisce un adeguato peso alle ragioni da sostenere nelle sedi di concertazione.

Il sistema di governo locale così come disegnato, nella ripartizione del lavoro, è classificabile come un modello di governo "dipendente", in cui gli interessi perseguiti sono nazionali, le interazioni tra i diversi livelli di governo sono unilaterali e dirette, le competenze sono accentrate e delegate e senza duplicazioni di organi di governo. Quello che cambia in questo disegno è la struttura della dipendenza: da un sistema di tipo monistico si sta spostando ad un sistema multipolare. Questa fase di transizione coinvolge vari livelli

---

<sup>3</sup> La struttura gerarchica a cui faccio riferimento è ampiamente riportata a pag 66 della pubblicazione *La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura - Gli anni del decentramento amministrativo*, a cura di Nencioni M. C. e Vaccari S., INEA, Roma, 2003

di governo: statale, regionale e provinciale. Da un forte accentramento in materia agricola, i livelli di governo hanno deciso di delegare le proprie funzioni ai livelli di governo gerarchicamente sottostanti. La Legge Bassanini prima e la riforma del Titolo V della Costituzione in seguito, hanno individuato le regioni come titolari della competenza in materia agricola. La Regione Piemonte con la L.R. 17/99 ha ulteriormente delegato o attribuito le funzioni in campo agricolo alle province, rimanendo titolare però della programmazione e della valorizzazione dell'agricoltura.

In questo quadro, lo sforzo fatto è stato quello di avvicinare al cittadino le amministrazioni. Le strutture provinciali (prima strutture decentrate della Regione, in seguito i servizi provinciali), hanno come scopo essere presenti sul territorio. La mia impressione è che lo sforzo fatto sia notevole, ma per essere sul territorio occorrerebbe un'altro passo. In questa direzione si muovono le associazioni di categoria: le più grandi hanno delle strutture ancora più decentrate, disegnate a livello di zona. La necessità di avere una presenza di zona è dimostrata dal lavoro svolto dalle stesse associazioni di categoria. Questi piccoli uffici, che in media raccolgono comuni per totale di un quarto dell'estensione delle province, hanno il polso della situazione e permettono al cittadino di sentirsi più vicino alle istituzioni. Vale la pena tenere in considerazione questi fattori. Le strade per avvicinare ulteriormente le istituzioni agli agricoltori sono principalmente due:

- suddividere ulteriormente il territorio provinciale in zone, con l'apertura di nuovi uffici provinciali che le servano;
- delegare o esternalizzare, dove possibile, alle associazioni di categoria, l'espletamento di alcune procedure, mantenendo un compito di controllo e vigilanza su queste attività.

La prima ipotesi è di difficile attuazione per il dispendio finanziario e di risorse umane che potrebbe impegnare. Al contrario la seconda è la più semplice ed attuabile a breve termine. A dimostrazione che questa ipotesi potrebbe funzionare, vi è l'esempio dei Centri di Assistenza Fiscale (CAF). Sull'esempio di questi, si potrebbe pensare ad una sorta di esternalizzazione del servizio da parte delle province. Si consideri che le stesse associazioni di categoria sono pronte ad un compito del genere, poiché è grazie al loro contributo che molti agricoltori riescono ad interagire con le amministrazioni, in particolare sui buoni UMA e sulla fase di pre-istruzione dei procedimenti amministrativi. Occorrerebbe però ridisegnare la mappa delle funzioni provinciali e l'organico a disposizione dei servizi. Si deve considerare che le Associazioni di categoria hanno tra i loro obiettivi non solo l'assistenza tecnica agli agricoltori, ma anche di essere il portavoce degli stessi presso le amministrazioni competenti. Assegnare alle Associazioni anche un ruolo nei procedimenti amministrativi ne farebbe un'istituzione che allo stesso tempo è il controllato delle amministrazioni provinciali e il controllore delle stesse amministrazioni. Questo duplice ruolo, anche se svolto con specifiche strutture create *ad hoc* dalle stesse organizzazioni, potrebbe non garantire le assicurazioni necessarie, che sono invece indiscutibili, per un regolare svolgimento dei procedimenti.

## **Bibliografia**

AA.VV, *La dinamica territoriale della spesa per l'agricoltura - Gli anni del decentramento amministrativo*, a cura di Nencioni M. C. e Vaccari S., INEA, Roma, 2003

AA.VV, *Manuale delle procedure e dei controlli, aggiornato al marzo del 2003*, AGEA, Roma, 2003

AA.VV, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, INEA, Roma, 2003

BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2002

BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S., *Governo e finanza locale*, Giappichelli Editore, Torino, 1998

LUGOBONIA., ONGARO E., "Un sistema di analisi organizzativa e di monitoraggio del processo di decentramento amministrativo in agricoltura: l'esperienza della regione Lombardia", Milano, 2000

ONGARO E., "Il processo di decentramento nel settore dell'agricoltura", in *L'attuazione regionale del "Terzo decentramento" – Analisi comparata dell'esperienza lombarda*, a cura di Antonini L., Giuffrè Editore, Milano, 2001

## Appendice 1 - Tracce utilizzate per le interviste

Di seguito sono riportate le domande poste agli intervistati. Le interviste sono state condotte a schema libero. I quesiti riportati servono solo ad inquadrare gli argomenti dell'intervista.

### *Quesiti per le Associazioni di Categoria*

- Percezioni dal decentramento
- Siete stati contattati per l'implementazione del servizio?
- Avete fatto proposte?
- Qual è stata la reazione dei vostri associati?
- Cosa funziona meglio e cosa no nelle singole funzioni?
- In cosa assistono i loro associati nei rapporti con la provincia?
- Quali difficoltà incontrano i loro associati nei rapporti con le province?
- Com'è cambiato il rapporto con le istituzioni?
- Se è cambiata, com'è cambiata la compilazione delle istanze? (modulistica nuova, uffici preparati, mezzi di supporto alla compilazione)
- Trovano difficoltà le associazioni e i loro associati ad avere informazioni?
- Quali mezzi di comunicazione sono diffusi e come sono percepiti?
- Tempi dei procedimenti (per ciascuna funzione/compito): se sono in grado chiedo la specificazione della durata per ciascun procedimento;
- trasparenza/informazioni:
- innovazioni/informatizzazione:
- quali funzioni/compiti sono migliorati e quali sono peggiorati:

### *Quesiti per i dirigenti provinciali*

- Numero di dipendenti trasferiti dalla Regione Piemonte alla Provincia
- Numero di dipendenti assunti o trasferiti all'ufficio agricoltura dopo la L.R. 17/99
- Come giudicate le competenze che avete acquisito in materia agricola? Avete la necessità di formazione o personale competente in determinati settori?
- Tempi medi per i procedimenti (dato medio *ante* riforma e dato medio *post* riforma)
- Se è cambiata, com'è cambiata la compilazione delle istanze? (modulistica nuova, uffici preparati, mezzi di supporto alla compilazione)
- Quali mezzi di comunicazione sono utilizzati per diffondere le novità amministrative e perché?
- Quali procedimenti sono informatizzati?
- Che genere di rapporti si sono instaurati con le Associazioni di categoria? E con le utenze?
- Come vi supportano le Associazioni di categoria nell'espletazione dei vostri compiti?
- Quali difficoltà incontrate nell'espletamento delle pratiche (soprattutto quelle relative al PSR)?
- Cosa manca che possa rendere il vostro servizio ancora migliore?
  - Personale

- Risorse finanziarie
- Know-how
- Autonomia programmatica
- Altro
- Come sono i rapporti con gli enti che devono seguire i procedimenti da voi avviati (Regione, Agea, altro)?
- Come esercitate la discrezionalità programmatica concessa dal decentramento?
- Quale discrezionalità la regione lascia alle province sull'attivazione del PSR? Come la esercita la provincia?
- C'è qualche nuova idea in capo all'amministrazione provinciale sull'attuazione del decentramento?
- Quali misure/istanze impegnano di più?
- Come vuole procedere la provincia alla riorganizzazione degli uffici o della struttura (o come si è proceduto)?
- Quali sono stati i primi tre problemi nell'inserimento del corpo della provincia (servizi trasversali della provincia, bilancio, informatizzazione, segreteria)?
- Quali sono i rapporti con le utenze al di là dei erogazioni di contributi?
- Passare per le associazioni anziché trattare con gli utenti finali, in vista del risultato, è positivo o negativo?
- Come è arrivato alla direzione agricoltura? (regionale, provinciale, ecc)