Unione Europea

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

23 settembre 2009

Sintesi Workshop "Circuiti finanziari e Approccio Leader"

di Dario Cacace - INEA – Task Force Leader

Rete Rurale Nazionale 2007.2013 - ITALIA
Rete di Reti nel Network Europeo per lo Sviluppo Rurale

RETE RURALE NAZIONALE 2007 - 2013

il FUTURO nella RETE

Anche a beneficio di coloro che non hanno potuto partecipare, si ritiene utile fornire un sintetico resoconto sui lavori del workshop tenuto a Roma il 16 settembre.

La partecipazione è stata piuttosto soddisfacente: hanno preso parte ai lavori 61 soggetti, in rappresentanza delle Autorità di Gestione, degli Organismi Pagatori e della Rete Rurale Nazionale.

Il dott. ***Alessandro Monteleone*** (RRN) ha presentato i lavori e moderato gli interventi succedutisi nella mattinata:

La dott.ssa ***Mariella Santevecchi*** (Mipaaf) ha rappresentato l'attenzione con la quale il Ministero sta seguendo l'attuazione dell'Asse 4 nei PSR italiani, ed ha fornito alcuni aggiornamenti sull'evoluzione della questione relativa all'ammissibilità dell'Iva. Come noto, la Conferenza Stato Regioni, nella riunione del 29 luglio scorso, ha ratificato la proposta di costituzione del fondo speciale IVA. Ha anche annunciato che il 22 settembre è previsto un incontro, organizzato dalla Rete Rurale Nazionale, nel quale è all'ordine del giorno la discussione degli aspetti finanziari legati all'attuazione dei PSR, con particolare riferimento alla questione dell'ammissibilità dell'IVA.

L'intervento del dott. ***Dario Cacace*** (RRN - Task Force Leader) ha messo in rilievo gli aspetti che condizionano la strutturazione dell'intero processo amministrativo e finanziario dell'Asse 4. Alcuni di questi definiscono un quadro comune di regole ed indirizzi. E' stato sottolineato che, in genere, lo scenario regolamentare non offre significativi elementi vincolanti per l'Asse 4, fatta eccezione per alcuni articoli dei Regolamenti CE 1698/05 e 1975/06. All'interno di questo quadro, relativamente flessibile, esistono tuttavia degli elementi che condizionano in modo specifico le scelte da adottare: le indicazioni contenute nel PSR e le disposizioni di attuazione dei PSR. In particolare, le diverse modalità attuative, contenuti ed obiettivi che caratterizzano l'impostazione dell'Asse 4 in ciascun PSR producono effetti di rilievo in materia di vircuiti amministrativi e finanziari.

Nella parte conclusiva dell'intervento è stata offerta una mappatura del quadro di riferimento per ciascun PSR. Si tratta di un tentativo di schematizzazione frutto dell'interpretazione delle indicazioni contenute nei PSR e nei manuali procedurali pubblicati dalle Regioni. E' stato segnalato, in proposito, che tale schema potrebbe contenere errori interpretativi e, pertanto, è stato chiesto ai presenti di segnalare eventuali modifiche da apportare allo schema. Si coglie l'occasione, in questa sede, per sollecitare eventuali osservazioni sulla tabella contenuta nella slide n. 6 della presentazione, segnalandole attraverso il forum.

Il successivo intervento è stato curato dal dott. ***Adriano Antinelli*** (AGEA), che ha illustrato in dettaglio le fasi del processo, con particolare riferimento alle funzioni amministrative e di controllo che caratterizzano l'intero percorso, soffermandosi, in particolare, sugli aspetti legati ai controlli delle domande di pagamento. In sostanza, il processo è stato scomposto in fasi elementari, per ognuna delle quali è stato individuato il soggetto responsabile e l'eventuale possibilità di delega.

Sono inoltre state offerte alcune precisazioni, illustrate anche con esempi, sulla complessa articolazione delle procedure dei controlli amministrativi ed in loco e sulla necessità di rispettare il principio della segregazione delle funzioni.

Una volta presentato lo schema generale (che trae origine non solo dalle norme comunitarie, ma anche dallo schema convenzionale già implementato nell'ambito dei PSR di cui Agea è Organismo Pagatore), è stato rappresentato un modello sul quale Agea sta lavorando con alcune Regioni che si trovano in un più avanzato stato di attuazione ed organizzazione. Naturalmente, è stato precisato che si tratta di un modello: naturalmente, in relazione agli elementi "specifici" che condizionano le scelte delle Autorità di Gestione (illustrati nel precedente intervento), Agea articolerà e condividerà con ogni Autorità di Gestione uno schema appropriato. Si tratta, comunque, di un'esemplificazione piuttosto illuminante, dalla quale emerge anche la necessità di prendere in serie considerazione il "fabbisogno" dei Gal in termini di risorse umane e relativa distribuzione delle competenze.

Hanno fatto seguito due interventi di altrettanti rappresentanti di Autorità di Gestione regionali: Veneto e Piemonte. La scelta di tali regioni, oltre ad essere stata determinata dal fatto che, insieme a poche altre, presentano un più avanzato stato di avanzamento, deriva anche da due elementi: presenza di un Organismo Pagatore Regionale; adozione di modelli molto differenti tra di loro.

Walter Signora (Regione Veneto) ha tenuto una relazione senza il supporto di una presentazione informatica, ma non per questo meno efficace né priva di interessanti spunti di riflessione. In primo luogo, ha illustrato l'attuale stato di avanzamento finanziario dell'Asse 4: nel mese di Agosto è stata disposta dall'Organismo Pagatore (Avepa) la liquidazione dell'anticipazione ai Gal.

Nel complesso, l'architettura del sistema adottato dalla Regione Veneto lascia poco spazio a processi di delega nei confronti dei Gal, ai quali è demandato un compito che si sviluppa prevalentemente sulle attività di progettazione e di animazione.

Alcune questioni di rilievo sono state affrontate nel corso dell'intervento. In particolare, è stata sottolineata la complessità delle procedure e la rigidità connessa all'informatizzazione dei processi. Tale circostanza sta creando alcune difficoltà, e si teme che possa influire negativamente sull'operatività dei Gal che manifestano un profondo disagio nei confronti di un sistema che appare eccessivamente guidato. Peraltro, l'esperienza dimostra che le azioni dei Gal sono generalmente di ridotte dimensioni: probabilmente i costi fissi procedurali, la burocratizzazione e la rigidità dei sistemi informatici rappresentano un eccesso per l'implementazione dei PSL che prevedono l'attivazione di poche misure, con risorse limitate.

Infine, è stata sottolineata la necessità di prestare maggiore attenzione alle attività formative finalizzate al miglioramento delle capacità di governare i processi amministrativi e di controllo: a tutti i livelli (Autorità di Gestione, Organismo Pagatore, Gal) si registra una scarsa esperienza e ciò rappresenta un aspetto su cui la Rete dovrebbe intervenire.

Bianca Eula ha illustrato lo schema procedurale adottato nell'ambito dell'Asse 4 del PSR della Regione Piemonte. Sono stati descritti in dettaglio ruoli e competenze attribuite ai diversi soggetti che operano nell'ambito dell'attuazione dell'approccio Leader. Lo schema, peraltro, sebbene riferito ad un'esperienza regionale, appare di particolare interesse poiché molti PSR articolano i processi di attuazione dell'Asse 4 in modo simile. Difatti, il processo di delega in favore dei Gal appare piuttosto spinto, al punto che la Regione ha prospettato, per i Gal, la necessità di adottare schemi organizzativi e funzionali piuttosto articolati. E' evidente che l'ampia delega comporta dei problemi organizzativi per i Gal, che devono rispettare il principio della segregazione delle funzioni in un quadro finanziario piuttosto ristretto.

Alcune questioni, comunque, appaiono ancora poco chiare o, comunque, suscitano perplessità. Ad esempio, è stato rimarcato lo scarso spazio di manovra che hanno i Gal rispetto alle precedenti fasi di programmazione. Uno degli elementi critici è rappresentato dall'adozione dei criteri di selezione: i Gal elaborano i bandi, ma è noto che i criteri di selezione sono materia sulla quale deve esprimersi il Comitato di Sorveglianza. I Gal dovranno, quindi, applicare i criteri previsti per le Misure del PSR.

Anche l'intervento di Bianca Eula ha evidenziato la complessità burocratica dei sistemi amministrativi e di controllo, soprattutto sulle attività realizzate dai Gal: in questo caso, intervengono sia l'Autorità di Gestione (i cui controlli sono prevalentemente di tipo amministrativo e documentale) sia l'Arpea, che concentra la sua attenzione soprattutto sugli aspetti finanziari.

Il dibattito che ha fatto seguito agli interventi programmati è stato abbastanza intenso e si è concentrato su alcune questioni, alcune delle quali di carattere generale, ma non sono mancati contributi o richieste di approfondimento su elementi di dettaglio:

- *estrazione del campione*. E' stato fatto osservare che i numeri dell'approccio Leader (sia a livello di Asse sia, soprattutto, a livello di singoli PSL) sono piuttosto limitati. Questo significa che la necessità di rispettare le percentuali minime dettate per la revisione degli esiti istruttori, o dei controlli in loco, può provocare problemi sotto diversi aspetti: la rappresentatività del campione

(data la numerosità delle misure attivate e dei potenziali beneficiari) non può essere assicurata, a meno di non innalzare le percentuali minime dettate per le revisioni ed i controlli in loco; occorre inoltre considerare che eventuali esiti negativi delle attività di revisione o di controllo in loco anche su una sola domanda conducono inevitabilmente alla ripetizione della fase istruttoria, con evidenti danni alla fluidità del sistema;

- *separazione delle funzioni*. In alcuni casi le Autorità di Gestione hanno ritenuto opportuno suggerire la presenza di un organigramma funzionale che garantisse la definizione di ruoli e responsabilità, nel rispetto del principio della separazione delle funzioni. Alcuni dei partecipanti hanno tutavia sottolineato che, per quanto sia opportuno assicurarsi che i Gal adottino adeguati schemi organizzativi, deve essere sempre rispettato il principio dell'autonomia e dell'autoregolamentazione dei Gal;
- *informatizzazione dei processi*. I costi (in termini di risorse uname, tempi, ecc) sembrano eccessivi per un approccio che, per sua natura, dovrebbe sfuggire a briglie troppo rigide. E' stata ipotizzata, da molti, la necessità di prevedere deroghe ad hoc per l'approccio Leader;
- *verifica delle capacità amministrative dei Gal*. L'articolo 33.1 del Regolamento CE 1975/06 stabilisce che agli Stati membri (nel nostro caso, le AdG regionali) compete la responsabilità di verificare che il Gal possieda le capacità amministrative e di controllo necessarie alla effettuazione dei controlli amministrativi. La domanda che in molti si sono posti è la seguente: è necessario un atto ad hoc da parte dell'AdG? La questione è tutt'ora irrisolta per molte Regioni. In alcuni casi si è sottolineato come, in fase di selezione, le AdG hanno, di fatto, valutato anche le capacità amministrative dei proponenti e tale circostanza dovrebbe essere sufficiente (sebbene sia stato sottolineato, per contro, che tale verifica è semplicemente di tipo preventivo, e che potrebbe non avere alcun valore soprattutto nel caso in cui le candidature siano state presentate da soggetti non ancora costituiti);
- *sistema informatico e gestione dei bandi*. La questione sollevata è la seguente: il sistema informativo non è in grado di gestire la presenza di più bandi contemporanei sulla stessa misura. Il dott. Antinelli è intervenuto affermando che il problema è stato superato, per cui il sistema è in grado di gestire in contemporanea bandi lanciati da Gal diversi.
- *definizione degli schemi e delle procedure tra AdG ed Agea*. Di fatto, tutte le regioni che hanno individuato Agea quale Organismo Pagatore del proprio PSR non hanno ancora messo a punto in via definitiva lo schema di attuazione dell'Asse 4 (la sola Regione Umbria ha definito con Agea uno schema piuttosto avanzato). In proposito il dott. Antinelli ha sollecitato le AdG a contattare Agea per poter affrontare la questione in tempi brevi. Ha anche segnalato che lo schema deve necessariamente basarsi su ciò che è previsto nel PSR. Ad esempio, per poter consentire ai Gal l'accesso al sistema informativo (protetto con password di accesso) è necessario che il PSR preveda tale possibilità.

Il dibattito è stato anche l'occasione per manifestare alcuni fabbisogni sui quali la Rete potrebbe sviluppare iniziative ad hoc. In particolare:

- è stata evidenziata la necessità di approfondire, magari con iniziative formative ad hoc, i temi relativi ai circuiti amministrativi e finanziari: tali iniziative possono essere di grande aiuto non solo per i Gal (soprattutto laddove il processo di delega è più spinto), ma anche per gli Organismi Pagatori (laddove manca una specifica esperienza sull'approccio Leader) e per le stesse Autorità di Gestione, che mostrano spesso difficoltà nel governare un quadro regolamentare del tutto nuovo;
- le questioni che ruotano attorno al monitoraggio ed alla valutazione appaiono di grande rilievo ed è abbastanza evidente come il quadro di riferimento sia difficilmente applicabile nell'ambito dell'approccio Leader o, quanto meno, appare non sufficientemente esplorato.