



Unione Europea



I circuiti finanziari nell'ambito dell'approccio Leader: criticità ed elementi di riflessione di Dario Cacace - INEA - Task Force Leader



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



il FUTURO nella RETE

Introduzione

Uno degli aspetti su cui si è concentrata la discussione riguarda la strutturazione dei circuiti finanziari e di controllo relativi alle operazioni effettuate nell'ambito dell'Asse 4. Si tratta di un aspetto che chiama in causa, in generale, il modello attuativo dell'Asse, e dunque il ruolo ed i compiti affidati a ciascuno dei soggetti chiamati a darne attuazione.

Prima di addentrarci nella questione specifica, occorre premettere che nei PSR l'architettura dell'Asse (pacchetto di misure disponibili, esclusività dell'attuazione delle misure, procedure e criteri adottati per la selezione dei beneficiari, ecc...) è definita in modo molto diversificato e tale circostanza non consente di formulare un quadro chiaro ed omogeneo della situazione. Va peraltro ricordato che solo alcune Regioni dispongono di un Organismo Pagatore regionale.

Ciò premesso, l'implementazione dei circuiti finanziari rappresenta uno degli aspetti del complesso modello attuativo e gestionale del PSR. Pertanto, le scelte adottate non possono prescindere dall'assetto delle competenze e delle funzioni che caratterizzano il profilo organizzativo degli uffici delle Autorità di Gestione. In altre parole, non esiste una ricetta ideale, genericamente trasferibile in tutti i PSR: le possibili soluzioni vanno adattate alle specifiche situazioni strutturali del contesto amministrativo di riferimento, nonché alle modalità di attuazione dell'approccio Leader nel Programma di Sviluppo Rurale.

Segregazione delle funzioni e ruolo dei Gal

Occorre preliminarmente tener bene in considerazione due norme:

- Reg. (CE) 1698/05 - Art. 62, paragrafo 4: *I Gruppi di Azione Locale selezionano i progetti da finanziare nell'ambito della strategia. Essi possono selezionare anche progetti di cooperazione;*
- Reg. (CE) 1290/05 - Art 6, paragrafo 1, concernente il riconoscimento degli Organismi Pagatori ed i relativi compiti. In particolare, fatta eccezione per i pagamenti, tutti i compiti attribuiti all'Organismo Pagatore designato sono delegabili.

Dunque, la responsabilità della selezione dei beneficiari dell'Asse 4 è del Gal. Ciò significa che, nel rispetto dei principi di trasparenza e di segregazione delle funzioni, il Gal deve assicurare adeguate competenze tecniche e professionali nello svolgimento delle attività istruttorie.

E' stato osservato come la questione assuma notevoli complessità, proprio perché lo schema regolamentare attribuisce i controlli sulle domande di aiuto e sulle domande di pagamento all'Organismo Pagatore, il quale può delegarli. Gli accordi tra le Autorità regionali ed i rispettivi Organismi Pagatori hanno affrontato la questione tenendo conto di tutte le misure del PSR ma, in generale, è stata riservata scarsa attenzione alle particolarità dell'Asse 4.

La delega di tali funzioni ai Gal comporta notevoli conseguenze, in primo luogo, sul versante dei costi legati alle attività di controllo (in fase istruttoria ed in fase di pagamento) che il Gal deve assicurare. Tale problema si accresce esponenzialmente in quelle regioni che hanno ampliato notevolmente lo spettro delle Misure attuabili attraverso l'Asse 4, poiché viene richiesta all'interno dei Gal la presenza di professionalità numerose e diversificate, in grado di effettuare verifiche preventive (e finali) sulle domande di aiuto (e di pagamento) presentate.

Riguardo alle attività di controllo conseguenti alla presentazione della domanda di aiuto, tale problema è stato in parte risolto da alcune Autorità di Gestione (es: Lombardia, Bolzano) che prevedono l'affidamento alle Province delle attività di istruttoria tecnica. In tal modo viene

rispettato il dettato del Reg. 1698/05, art 62, ed al tempo stesso si evita di gravare i Gal di una complessa e costosa attività di controllo.

Minori elementi di problematicità si evidenziano, invece, riguardo all'attribuzione delle competenze relative ai controlli sulle domande di pagamento: in genere si è preferito seguire la procedura "ordinaria", attribuendo alle Autorità di Gestione (o alle strutture delegate dall'Organismo Pagatore) la responsabilità dei controlli di primo livello.

Nel complesso, molte Regioni hanno espresso perplessità sulla fluidità dei processi amministrativi e finanziari. I modelli cui sembrano ispirarsi le Regioni ruotano attorno a due schemi:

- il beneficiario invia al Gal la domanda di pagamento. In questo caso, il Gal effettua controlli di primo livello e, sulla scorta dei risultati delle verifiche effettuate, trasmette l'elenco delle domande di pagamento all'Organismo pagatore. Tale modello semplifica l'iter procedurale, ma sottopone i Gal ad un aggravio di compiti. Una variante di tale modello prevede che il Gal effettui controlli formali sulle operazioni, inviando successivamente l'elenco delle domande ammissibili alla struttura indicata dall'Autorità di Gestione incaricata di effettuare i controlli di primo livello. Quest'ultima effettua i controlli di primo livello e, sulla scorta dei risultati, invia l'elenco all'Organismo Pagatore. Tale schema semplifica le attività di controllo del Gal (che, in realtà, svolge solo una pre-verifica documentale) ma allunga leggermente i tempi e sottopone il beneficiario ad una sorta di doppio controllo;
- il beneficiario invia la domanda di pagamento all'Autorità di Gestione. In questo caso, si propone la procedura di tipo ordinario prevista per le altre misure del PSR e, pertanto, dovrebbe avere il pregio di adattarsi al modello standard adottato. Pone, tuttavia, grossi problemi ai Gal, ai quali, di fatto, viene sottratta l'informazione diretta sull'avanzamento delle operazioni di cui loro stessi sono responsabili.

Naturalmente, a prescindere dallo schema adottato, qualora il beneficiario sia il Gal stesso le operazioni di controllo non possono che essere svolte dall'Organismo Pagatore (o, ovviamente, dal soggetto all'uopo delegato).

Una ulteriore questione sollevata nel corso del dibattito è la seguente: i controlli da effettuare sulle Domande di Pagamento prevedono anche un controllo sull'iter istruttorio della Domanda di Aiuto. Questo significa che si rende necessario studiare con attenzione ed in parallelo le procedure (ed i soggetti responsabili) delle fasi istruttorie e di quelle legate ai pagamenti, al fine di garantire l'assoluta segregazione delle funzioni. In altre parole, se le attività di controllo ex ante e quelle successive (finalizzate alla verifica dell'ammissibilità della domanda di pagamento) sono attribuite allo stesso soggetto, occorre adottare soluzioni organizzative idonee a scongiurare situazioni di conflitto e di scarsa trasparenza: si tratta di un principio ben noto (segregazione delle funzioni) che, se non pone eccessivi problemi organizzativi all'interno delle strutture regionali, diventa potenziale fattore di rischio in strutture di piccole dimensioni come, appunto, i Gal.

L'ipotesi di attribuire a questi ultimi entrambe le funzioni comporta la necessità di adeguarne le dotazioni di risorse umane, con inevitabili conseguenze sul versante dei costi di gestione ma, più in generale, sul ruolo del Gal che sarebbe costretto a concentrare le proprie attenzioni principalmente su questioni burocratiche ed amministrative, ponendo in secondo piano le attività legate alla missione di animazione territoriale ad essi affidata.

Da più parti, nel corso del dibattito, è stata dunque segnalata la necessità di trovare le soluzioni più idonee al fine di "alleggerire" il carico burocratico di competenza dei Gal, limitandolo a quello della formazione ed approvazione delle graduatorie (in sede istruttorio) e della raccolta e (eventuale) verifica documentale amministrativa in sede di controlli sulle domande di pagamento.

In conclusione, si può osservare che il tema, che molte Autorità di Gestione hanno preferito disciplinare in apposite linee guida, tocca molti aspetti cruciali che vanno trattati

congiuntamente ed in termini di coerenza rispetto agli obiettivi strategici dell'asse, al ruolo affidato ai Gal, all'organizzazione interna dell'Autorità di Gestione ed agli atti che regolano i rapporti tra Autorità di Gestione ed Organismo Pagatore. In particolare:

- occorre ricordare che, in base al Reg. (CE) 1698/05 - Art. 62, paragrafo 4: *I gruppi di azione locale selezionano i progetti da finanziare nell'ambito della strategia. Essi possono selezionare anche progetti di cooperazione.* Ciò significa che ai Gal deve essere riconosciuta tale responsabilità.
- le attività istruttorie richiedono tuttavia competenze tecniche specifiche, che i Gal potrebbero non assicurare. In taluni casi si può ragionevolmente rispettare il principio fissato dal citato articolo 62 anche prevedendo soluzioni che permettano ai Gal di avvalersi delle competenti strutture regionali (limitatamente alle verifiche "tecniche" ex ante), conservando ai Gal stessi la responsabilità della formazione ed approvazione delle graduatorie e dell'adozione dei provvedimenti di concessione degli aiuti;
- è opportuno che l'elenco dei beneficiari selezionati dai Gal venga sempre trasmesso all'Autorità di Gestione al fine di permettere una efficace azione di monitoraggio procedurale e finanziario da parte di quest'ultima (che provvederà ad inviarli all'Organismo Pagatore);
- come nel caso delle attività istruttorie, anche nel caso dei controlli vengono talvolta richieste competenze specifiche che i Gal non sempre posseggono al loro interno. Fermo restando che i controlli di primo livello rientrano nella responsabilità dell'Organismo Pagatore (che può tuttavia delegarli), appare utile che i Gal partecipino al processo di verifica delle spese effettuate. In primo luogo, perché essi sono responsabili delle strategie di sviluppo promosse nell'ambito dei rispettivi PSL; in secondo luogo, perché devono poter seguire l'avanzamento (fisico e finanziario) dei progetti selezionati ai fini di monitoraggio e valutazione interni. E dunque opportuno trovare il giusto equilibrio, in termini di efficienza amministrativa, in ordine alla definizione delle responsabilità dei controlli sulle attività svolte;
- in tal senso, occorre evitare che i beneficiari indirizzino le domande di pagamento direttamente all'Organismo Pagatore: comunque siano organizzate le attività di controllo, è importante che l'Autorità di Gestione non venga "scavalcata", con inevitabili conseguenze negative sul piano dell'aggiornamento dei dati di monitoraggio. Per gli stessi motivi può essere utile prevedere l'invio delle domande di pagamento direttamente ai Gal. Questi possono realizzare delle verifiche di conformità e di ammissibilità della spesa prima di indirizzarle all'Autorità di Gestione.