

## Riunione di coordinamento MiPAAF - Regioni. Asse 4

Roma, 23.04.09

### 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, le questioni sulle quali si è concentrato il dibattito vertono principalmente sui seguenti aspetti:

- ammissibilità dell'**IVA**;
- possibilità di concedere **anticipazioni** ai Gal;
- compiti attribuiti ai soggetti interessati, nel rispetto del principio della **segregazione** delle **funzioni**.

### Ammissibilità dell'IVA

Anzitutto, va sottolineato che tale questione riguarda tutti gli Assi prioritari dei PSR, con particolare riferimento alle misure che prevedono investimenti ed opere realizzati da soggetti pubblici.

E' stato ribadito che la questione è ancora oggetto di attente valutazioni che vedono coinvolti il MiPAAF, il MEF e l'AGEA.

Al momento attuale si stanno valutando alcune ipotesi: la prima propone la possibilità di creare un fondo di rotazione per coprire l'Iva a carico delle Regioni (in particolare, sulla misura 511 - Assistenza Tecnica, dei PSR) ma il Tesoro ha manifestato più di una perplessità; un'altra, in realtà, rimanda semplicemente i termini della questione: nelle more di un eventuale riconoscimento dell'Iva, gli effetti saranno retroattivi. Altre possibili soluzioni sono state già perlustrate (es: differimento, esenzione, ecc) ma giudicate non perseguibili.

Nel corso del dibattito è stata comunque sottolineata la necessità di approfondire lo studio delle possibilità offerte dal DPR 633/72.

### Anticipazioni ai Gal

La questione è rilevante, atteso che le disponibilità finanziarie dei Gal non consentono a questi di avviare con la necessaria serenità finanziaria le iniziative programmate. E' stato segnalato (Emilia Romagna) che i Gal selezionati - e già operativi - stanno avviando le operazioni esponendosi nei confronti del sistema creditizio, con conseguenze non indifferenti sul versante dei costi per interessi passivi (non rendicontabili, peraltro).

Alcuni PSR prevedono, in linea generale, l'erogazione di anticipazioni nei confronti dei GAL (Veneto, Campania) e tale circostanza non è stata messa in discussione dalla Commissione in sede di negoziato. In linea di principio, difatti, i Regolamenti non pongono alcun esplicito divieto alla erogazione di anticipazioni ai Gal (o ad altri beneficiari). Tuttavia, il meccanismo finanziario del FEAR (assimilabile, per molti versi, a quello della sezione Garanzia del Feoga) non è articolato per

distinguere tra pagamenti (che rappresentano spesa sostenuta e, dunque, certificabile) ed anticipazioni (non rendicontabili).

La questione sollevata dalle Regioni sembra tuttavia muoversi più sul campo della operatività dei Gal che non su quella possibilità di rendicontare le anticipazioni.

Va segnalato che tutta la questione potrebbe essere risolta nell'ipotesi in cui venga approvata una proposta di modifica al Regolamento (CE) 1974/06 che consenta la rendicontabilità delle anticipazioni. In proposito il Ministero, nel corso dell'incontro di coordinamento del 23 aprile u.s., ha comunicato che una proposta in tal senso è stata oggetto di discussione in seno alla Commissione e che vi sarebbe una risposta sostanzialmente positiva. Di conseguenza, occorre attendere la formale approvazione di tale modifica (attesa per il mese di maggio) e la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (giugno).

Tuttavia, affinché sia possibile effettuare anticipazioni (e rendicontarle, se la citata proposta di modifica dovesse essere adottata nel Regolamento), occorre che tale ipotesi sia espressamente prevista nel PSR. Di conseguenza, le Regioni che non hanno previsto la possibilità di concedere anticipazioni ai Gal, dovranno, qualora lo ritengano opportuno, modificare in tal senso i rispettivi PSR. È opportuno, inoltre, che detta modifica venga effettuata al più presto, profittando dell'attuale fase di revisione dei PSR prevista dal Regolamento CE 74/2009

## **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.

È 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 il 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.

### **Altre criticità: i sistemi informativi**

Le procedure attuative dei PSR prevedono un ampio ricorso ai sistemi informatizzati per la gestione delle domande di aiuto e di pagamento e l'implementazione delle attività di monitoraggio.

E' stato fatto osservare che in molte regioni tali sistemi sono stati strutturati senza tener conto delle specificità connesse all'attuazione dell'Asse 4: i sistemi, difatti, sono tarati in modo da gestire i flussi informativi secondo modalità standard che non sempre prevedono la presenza di un soggetto terzo (Gal) che partecipa al processo. La situazione si complica, poi, in quelle Regioni che prevedono l'individuazione di un soggetto Capofila con funzioni di responsabilità amministrativa e che, sotto taluni aspetti, forniscono servizi, strutture, risorse umane ai Gal che rappresentano.

Su questo tema si rende necessario allineare i modelli ed i flussi informativi agli schemi procedurali che regolano i circuiti finanziari ed amministrativi tra beneficiari, Gal (ed eventuali capofila amministrativi), Autorità di Gestione ed Organismo Pagatore.