
MIGLIORARE L'ATTUAZIONE DELL'ASSE IV IN ITALIA: STRATEGIE E STRUMENTI

CIRCUITI FINANZIARI E SISTEMA DEI CONTROLLI

SINTESI DEI LAVORI

Roma, 25 Febbraio 2010



**Rete Rurale
Nazionale**
2007.2013



Documento realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale

Task force Leader

Autore Dario Cacace (INEA)



Rete Rurale
Nazionale
2007.2013



Indice

PREMESSA	6
OBIETTIVI.....	6
PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DEL GRUPPO	6
VERIFICA DELLO STATO DELL'ARTE	7
VERIFICA DEL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE: CHI FA COSA?	7
INDIVIDUAZIONE DELLE AREE CRITICHE	8
INDIVIDUAZIONE DI POSSIBILI SOLUZIONI OPERATIVE	10
IL SUPPORTO DELLA RRN - TASK FORCE LEADER	13
ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI A BREVE TERMINE	14

Premessa

Anche a beneficio di coloro che non hanno potuto partecipare, si ritiene utile fornire un sintetico resoconto sui lavori del Gruppo “Circuiti finanziari e sistema dei controlli”, organizzato nell’ambito del seminario della Rete Rurale Nazionale - Task Force Leader: “Migliorare l’attuazione dell’Asse IV in Italia: strategie e strumenti” (Roma il 25 febbraio 2010).

Al testo sono associate le slide presentate in sede di discussione plenaria, in parte elaborate utilizzando i risultati della discussione in seno al Gruppo di lavoro.

Obiettivi

Il lavoro di gruppo è stato organizzato al fine di favorire un confronto tra Organismi Pagatori ed Autorità di Gestione dei PSR al fine di accelerare la definizione operativa delle procedure finanziarie ed amministrative relative all’attuazione dell’Asse 4.

Programma di attività del Gruppo

La sessione si è articolata in tre parti:

I parte Ricognizione dello stato d’avanzamento e delle aree di criticità. In particolare, è stato distribuito un questionario allo scopo di ricostruire lo schema procedurale di attuazione dell’Asse 4 nei PSR italiani ed analizzare la situazione relativa alla messa a punto delle procedure attuative.

II parte La successiva discussione è stata articolata utilizzando il metodo Metaplan: i partecipanti sono stati messi a confronto con i principali fattori critici sui quali permangono dubbi ed incertezze, discutendo su modelli e soluzioni operative ritenute più efficaci.

III parte Infine, è stata definita una sorta di “road map” che dovrà impegnare la Task Force Leader, le Autorità di Gestione e gli Organismi Pagatori al fine di pervenire in tempi brevi alla definizione degli aspetti attuativi ancora ritenuti critici.

Programma attività gruppo di lavoro

- ➔ Verifica dello stato dell’arte (con OP)
- ➔ Verifica del quadro di riferimento regionale
- ➔ Individuazione delle aree critiche
- ➔ Individuazione possibili soluzioni operative
- ➔ Quale supporto dalla RRN - Task Force Leader
- ➔ Organizzazione lavori a breve termine

Verifica dello stato dell'arte

Dalla ricognizione effettuata sui PSR, sui siti internet regionali dedicati all'Asse 4 e, soprattutto, dalla raccolta diretta di informazioni presso alcuni Organismi pagatori ed Autorità di Gestione, emerge un quadro piuttosto preoccupante.

In pochi PSR sono già definiti ed operativi i circuiti finanziari, amministrativi e di controllo: le operazioni finanziarie, comunque, sono state avviate e si può ritenere che gli strumenti siano "a regime" sebbene le prime fasi operative abbiano talvolta evidenziato la necessità di apportare modifiche di dettaglio.

In alcune regioni le procedure sono state definite, ma non è ancora stato formalizzato con l'OP il quadro complessivo (e, in particolare, la definizione delle deleghe nei confronti dei Gal e dell'AdG). Si tratta, dunque, di situazioni relativamente rassicuranti, nell'ambito delle quali AdG ed OP hanno avviato proficui contatti che hanno prodotto risultati abbastanza avanzati, che occorre perfezionare.

Più problematica è la situazione relativa ad alcuni PSR, nell'ambito dei quali i contatti tra OP ed AdG sono ancora in forma embrionale. In tali casi, le AdG hanno già ben chiaro il quadro di riferimento, ma tardano ad avviare contatti con l'OP riconosciuto.

Infine, molte regioni stanno seriamente riflettendo su quale struttura dare al sistema. Ciò significa che le indicazioni fornite nel PSR non sono ritenute soddisfacenti e, dunque, anche al fine di rendere maggiormente coerente lo schema procedurale dell'Asse 4 con quello degli altri assi del PSR, occorre rivedere aspetti anche di rilievo.

Verifica dello stato dell'arte

Nei PSR italiani le procedure specifiche per l'Asse 4 sono ...

- ... **a regime.**
In alcuni casi occorre tuttavia mettere a punto elementi di dettaglio o piccole variazioni per migliorare l'efficacia del sistema
- ... **in via di perfezionamento, ma non ancora adottate.**
Alcune AdG mostrano un evidente avanzamento nella definizione degli accordi con l'OP
- ... **in corso di definizione.**
Non sono stati ancora trattati i temi relativi all'Asse 4 con l'OP, ma ruoli e competenze in materia di controlli sono già chiaramente definiti
- ... **in fase di impostazione.**
E' in corso la discussione su come articolare le deleghe in materia di controlli

Verifica del quadro di riferimento regionale: chi fa cosa?

Il quadro che viene rappresentato nelle slides affianco è stato in parte rivisto in relazione alle indicazioni ricavate dai questionari somministrati ai presenti. In proposito, ed anche al fine di chiarire eventuali equivoci interpretativi, si precisa che in molti questionari non è stata fornita risposta a tutte le domande. In altri casi, le risposte sembrano essere difformi rispetto a quanto indicato nei PSR approvati. Ciò è stato interpretato come un segnale che l'AdG sta riflettendo su una eventuale revisione dell'assetto procedurale. Pertanto, i dati inseriti nelle slides tengono conto, in primo luogo, delle indicazioni fornite nel PSR, ma considerano ipotesi diverse, se indicate nel questionario.

Ciò premesso, si evidenzia che un nutrito gruppo di regioni prevede un ampio processo di delega nei confronti dei Gal. Tale dato appare molto interessante, soprattutto alla luce del dibattito maturato nella successiva fase di lavoro: in molti casi, anche di fronte ad una precisa volontà espressa in sede di programmazione, prevale una diffusa sfiducia nella capacità dei Gal di reggere i gravosi impegni di tipo amministrativo.

Verifica del quadro di riferimento regionale: chi fa cosa?

Le attività: fasi e soggetti coinvolti

AdG Gal OP ?

Bandi	Elaborazione bando	1+7	13	0	
	Elaborazione criteri di selezione	2+6	12	0	1
	Pubblicazione	0	21	0	
	Ricezione domande	1+1	18	1	
Controlli domanda di aiuto	Controlli amministrativi e tecnici	1	19	1	
	Formazione graduatorie	2+1	17	1	
	Approvazione Graduatorie	2+1	17	1	
	Formazione Elenco beneficiari	2	18	1	
Controlli domanda pagamento	Ricezione domande di Pagamento	3	15	1	2
	Controlli amministrativi e tecnici	4	14	2	1
	Revisioni	9	0	6	6
	Controlli in loco	8	6	7	
	Liquidazione contributo	0	0	21	

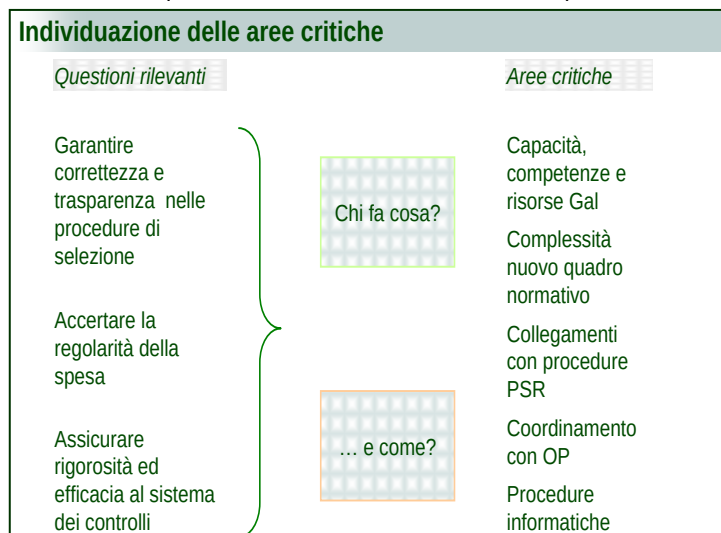
La mappatura del quadro di riferimento per ciascun PSR è rappresentata nella slide 5 della presentazione. Si tratta di un tentativo di schematizzazione che, come già osservato, potrebbe contenere errori interpretativi, e, pertanto, si coglie l'occasione, in questa sede, per sollecitare eventuali osservazioni sulla tabella contenuta nella slide n. 5 della presentazione, segnalandole attraverso il forum.

Individuazione delle aree critiche

Prima di affrontare il dibattito, sono state sottolineate le questioni rilevanti che occorre tener presente nella strutturazione dei circuiti amministrativi e finanziari. In sostanza, questi devono essere approntati per dare una soluzione a tre questioni rilevanti:

- Garantire correttezza e trasparenza nelle procedure di selezione
- Accertare la regolarità della spesa
- Assicurare rigore ed efficacia al sistema dei controlli

Di fronte a tali questioni, le possibili scelte dipendono da numerosi fattori, ma sono anche orientate da elementi "esterni" all'Asse 4, come, ad esempio, l'articolazione delle disposizioni generali di attuazione del PSR, le procedure adottate per le misure degli altri assi del PSR, l'assetto organizzativo dell'Autorità di Gestione. In ogni caso, si tratta di dare risposta a due domande: chi fa cosa? ... e come?



Non sembra banale porsi oggi, ad oltre due anni dall'approvazione dei PSR, tali domande: in molte regioni, infatti, il quadro non è ancora del tutto definito, poiché permangono dubbi ed incertezze riconducibili alle seguenti aree critiche:

- Capacità, competenze e risorse Gal
- Complessità del nuovo quadro normativo
- Collegamenti con procedure PSR
- Coordinamento con OP
- Procedure informatiche

Su queste aree critiche si è sviluppato il dibattito: attraverso il metodo metaplan i partecipanti sono stati stimolati nel far emergere, in primo luogo, i reali problemi che si ritiene debbano essere oggetto di opportune valutazioni e, successivamente, i fabbisogni d'intervento originati da tali problemi. La slide affianco è stata costruita sintetizzando ed aggregando i contributi offerti alla discussione dai partecipanti.

Individuazione delle aree critiche		
Aree	Problemi	Fabbisogni d'intervento
Capacità, competenze e risorse Gal	↳ Inesperienza e inaffidabilità	Formazione - limiti delega
	↳ Forma Giuridica	Affiancamento - controlli
	↳ Dotazione personale	Verifica disponibilità fondi regionali per anticipazioni extra 431
	↳ Autonomia finanziaria	
Complessità / incoerenze nuovo quadro normativo	↳ Competenze specifiche AdG - Gal - OP	Codifica dei ruoli
	↳ Dubbi ed incertezze	Formazione - supporto RRN
Collegamenti con procedure PSR	↳ Coerenza con procedure misure PSR	Coordinamento AdG - OP
	↳ Definizione procedure misure non PSR	Coordinamento AdG - OP / supporto RRN
Coordinamento con OP	↳ Disponibilità di personale ad hoc nell'OP	Coordinamento AdG - OP / formazione
	↳ Condivisione e formalizzazione scelte	Organizzazione calendario incontri
Procedure informatiche	↳ Definizione flussi informativi	Organizzazione incontri - formazione
	↳ Tempi di implementazione dei sistemi	

La gran parte delle osservazioni si è concentrata sul primo elemento considerato: **Capacità, competenze e risorse dei Gal**. E' opinione diffusa che i Gal non dispongano delle *competenze* necessarie ad assolvere alle funzioni amministrative da svolgere. Non sono mancati interventi volti a sensibilizzare i presenti sulla necessità di garantire, comunque, il rispetto dell'autonomia ai Gal e dell'approccio bottom up. La preoccupazione su ipotetiche difficoltà che potrebbero incontrare i Gal ha un suo fondamento, ma non bisogna eccedere: il rischio concreto è quello di snaturare l'approccio Leader, riducendo i Gal a meri esecutori di funzioni. Peraltro, è stato sottolineato che, rispetto alla precedente esperienza Leader+, l'attuale sistema prevede già concreti strumenti di controllo preventivo, in itinere ed ex post sul loro operato (approvazione dei bandi da parte

dell'AdG, approvazione dei criteri di selezione da parte del Comitato di Sorveglianza, ecc.).

Da un altro angolo di osservazione si rileva che un'eccessiva delega non solo può essere controproducente nei confronti dei Gal stessi, che si troverebbero a dover espletare funzioni non esattamente al centro della propria missione strategica, ma sottrarrebbe all'AdG una capacità di controllo e sorveglianza diretta sulle operazioni. In casi limite è stato esplicitamente affermato che non vi è fiducia sull'*affidabilità* dei Gal. In alcuni PSR la questione è stata risolta evitando di delegare delicati compiti ai Gal ma, nel complesso, anche nei casi in cui il processo di delega appare più spinto, sono in molti a manifestare preoccupazioni sulle capacità dei Gal.

In termini generali, è stato segnalato che la soluzione di tali problemi si pone su due diverse dimensioni: la prima, riguarda la limitazione della delega di funzioni ai Gal (dunque, si tratta di un ambito su cui l'AdG può esercitare autonomamente le proprie scelte); la seconda, di carattere più generale, riguarda l'opportunità di avviare uno specifico programma formativo (magari, con il supporto della RRN) nei confronti di tutti i soggetti impegnati lungo i circuiti amministrativi e finanziari (non solo Gal, ma anche AdG ed OP, nonché i CAA). Peraltro, è stato segnalato che tali esigenze formative si riferiscono anche ad aspetti di natura più generale quali, ad esempio, la normativa sugli appalti.

La discussione su tale tema è stata piuttosto intensa e ricca di contributi. Sono state sottoposte all'attenzione dei partecipanti alcune questioni specifiche:

- i Gal non hanno la necessaria *autonomia (ed affidabilità) finanziaria*. A tal proposito, è stata anche affrontata la questione relativa alle anticipazioni, con particolare riferimento alle operazioni diverse da quelle previste nell'ambito della misura 431 (Funzionamento e costi di gestione). E' stato sottolineato che il problema non si pone nel caso di misure ad investimento, per le quali vige il principio generale secondo il quale possono essere erogate (e rendicontate alla Commissione) anticipazioni ai beneficiari. Riguardo alla misura 431 (e ad altre eventuali misure non ad investimento) è stato sottolineato che il recente Regolamento (CE) 482/2009 consente la rendicontabilità dei soli costi di gestione. Tuttavia, è stato anche sottolineato che non vi è alcuna preclusione regolamentare alla possibilità di erogare anticipazioni ai Gal per operazioni relative ad altre tipologie di operazioni: semplicemente, tali anticipazioni non sono rendicontabili ai sensi del citato regolamento e, dunque, possono essere effettuate con risorse regionali.
- occorre considerare situazioni particolari: ad esempio, la *forma giuridica* dei Gal e, in particolare, l'ipotesi in cui i Gal non posseggano personalità giuridica o si avvalgano di capofila amministrativi e finanziari (in genere, enti pubblici, come le Comunità Montane). Gli schemi procedurali devono tener conto di tali circostanze;
- una questione rilevante riguarda la *dotazione di personale* da parte dei Gal (che si collega al più ampio tema dell'affidabilità e dell'esperienza). Dovendo rispettare il principio della segregazione delle funzioni, è evidente che l'ampliamento della delega di funzioni verso i Gal comporta un maggior fabbisogno di risorse umane. Peraltro, considerata anche l'eterogeneità delle misure attivabili nei PSL, i profili professionali richiesti possono risultare abbastanza diversificati. Anche in questo caso si manifesta dunque la necessità di intervenire sul versante della formazione e dell'adeguamento delle competenze del personale e dei tecnici del Gal, ma in alcune regioni si ritiene necessario sviluppare attività di affiancamento "operativo".

E' stato osservato che le difficoltà sono originate dalla **complessità del quadro regolamentare di riferimento**, che mostrerebbe anche elementi di incoerenza, ad esempio laddove attribuisce ai Gal il ruolo di procedere alla selezione dei beneficiari ed all'OP di esercitare le funzioni di controllo tecnico-amministrativo sulle domande d'aiuto.

Tale questione alimenta *dubbi ed incertezze*, sulle quali si è aperta un'articolata discussione al termine della quale sono stati sottolineati i seguenti punti:

- anzitutto, il Regolamento 1698/05 (art. 62.4), nel definire i Gruppi di Azione Locale, precisa che questi "*selezionano i progetti da finanziare nell'ambito della strategia*". Ne consegue che su di essi grava la responsabilità della selezione, con particolare riferimento alla formazione ed approvazione delle graduatorie ed alla successiva emanazione dei provvedimenti di concessione degli aiuti;
- tuttavia, il Regolamento 1975/06, art. 33.1, afferma che "*...i controlli amministrativi di cui all'articolo 26 [dunque, i controlli sia sulle domande di aiuto, sia su quelle di pagamento] possono essere effettuati da gruppi di azione locale nell'ambito di una delega formale*". Pertanto, gli aspetti tecnico-operativi del processo di selezione possono anche essere attribuiti a soggetti diversi dai Gal, ferma restando la responsabilità di questi ultimi sulla regolarità dell'intero processo.

Tale scenario apre a possibili soluzioni diverse, spostando la discussione su un problema di carattere genera-

le: la *definizione delle competenze specifiche dei soggetti interessati (AdG, OP e Gal)*. In tal senso, occorre operare con celerità sul versante della *codifica dei ruoli e delle funzioni* dei soggetti coinvolti. In ogni caso, è risultato evidente intervenire su un fabbisogno specifico, anche attraverso il supporto della RRN: l'adeguamento delle competenze degli attori coinvolti (non solo dei Gal, ma anche delle AdG e degli OP).

Altre aree critiche sulle quali è stata sviluppata la discussione riguardano i seguenti punti:

- **collegamento con le procedure del PSR.** E' stato osservato che nell'ambito dei PSR già sono state adottate le relative procedure attuative e che l'articolazione delle procedure specifiche dell'Asse 4 deve essere coerente con quanto già disposto. Una particolare questione riguarda l'articolazione dei bandi e delle procedure specifiche delle misure dei primi tre assi del PSR. In alcuni casi queste sono già consolidate, in altri no.

Circa la metà dei PSR contempla inoltre la possibilità di attivare *misure non previste negli altri assi*. Ciò pone ulteriori problemi, poiché, di fatto, i contenuti delle operazioni possono essere conosciuti solo una volta approvati i PSL.

- è stata rilevata la necessità un migliore **coordinamento tra AdG ed OP**. Tale fabbisogno rappresenta, al tempo stesso, una delle principali aree di criticità, sulla quale intervenire con tempestività. Con particolare riferimento al caso di Agea Organismo Pagatore, è stata sottolineata l'insufficiente *dotazione di personale* coinvolto nelle operazioni Leader. Su tale specifica questione il dott. Antinelli ha comunicato che Agea ha di recente potenziato la struttura, che ora può contare su quattro unità, ognuna delle quali dovrà coordinarsi con un numero limitato di regioni. E' comunque evidente che occorre mettere a regime tale gruppo, operando sia sul versante del coordinamento, sia su quello della formazione.

E' inoltre necessario avviare, da subito, un intenso calendario di incontri al fine di analizzare le problematiche specifiche di ciascun PSR, di *condividere ed adottare soluzioni* adeguate a regolare i circuiti amministrativi e finanziari

- un'ulteriore area critica è stata individuata nella definizione delle **procedure informatiche**. In particolare, è stata manifestata apprensione sulle modalità di *articolazione dei flussi informativi* e sui *tempi* di realizzazione dei sistemi. Si tratta, dunque, di questioni che vanno risolte operativamente accelerando il calendario di incontri e prevedendo specifici interventi formativi nei confronti dei soggetti che accederanno ai sistemi. Tuttavia, è stato anche osservato che la questione, pur rilevante, non può essere risolta prime della definizione e della *codifica delle competenze tra i diversi attori*, alla quale va assegnata una priorità assoluta.

Individuazione di possibili soluzioni operative

Una volta emersi i problemi, e verificati i fabbisogni d'intervento, il gruppo ha concentrato l'attenzione sulle possibili soluzioni operative da adottare. Va segnalato che queste sono emerse anche in fase di analisi delle aree critiche, tuttavia, per esigenze di sintesi e per ricomporre il quadro logico si è ritenuto più opportuno presentarle in questa sede.

In primo luogo, vengono esposti alcuni elementi di carattere generale:

- è stata sottolineata la necessità di adottare schemi procedurali coerenti ed allineati alle indicazioni già formulate nel PSR. Il dott. Antinelli ha tenuto a precisare che l'OP non può regolarsi diversamente alle disposizioni ed agli indirizzi contenuti nel PSR che, è utile precisarlo, sono state approvate con Decisione. Di conseguenza, se un'AdG dovesse ritenere necessario apportare alcuni correttivi all'articolazione delle procedure - ed in particolare, all'attribuzione di funzioni e competenze tra AdG, OP e Gal - deve necessariamente essere modificato il PSR. Tale precisazione appare quanto mai opportuna, soprattutto in relazione al fatto che non poche AdG stanno riflettendo sulla necessità di introdurre alcune modifiche agli schemi procedurali ipotizzati nel PSR. Tuttavia, si concorda sul fatto che tale allineamento possa essere ricomposto prima della formalizzazione della Convenzione con l'OP, ma che i lavori tesi a definire e formalizzare tale Convenzione possano essere avviati comunque (anche perché proprio dal confronto e dalla condivisione delle scelte con l'OP può derivare la proposta definitiva, da fissare nel PSR);
- si osserva, in generale, che la documentazione procedurale (protocolli con gli OP, ma anche le disposizioni generali per l'attuazione dei PSR) tengono in scarsa considerazione le specifiche esigenze dell'Asse 4. Si segnala quindi la necessità, per quelle Autorità di Gestione che ancora non lo avessero fatto, di introdurre gli "elementi Leader" nei Protocolli;

- nell'ottica della codifica di ruoli e competenze tra i soggetti interessati, è stata sottolineata la necessità di provvedere ad una formalizzazione dei rapporti tra Gal ed Autorità di Gestione, con un'esplicitazione di tutte le funzioni (e le relative responsabilità) dei Gal;
- molte Autorità di Gestione hanno provveduto ad elaborare specifici manuali procedurali per l'attuazione dell'Asse 4. Considerata la complessità della materia, e le difficoltà che i Gal potrebbero incontrare dal punto di vista procedurale ed amministrativo, è stato suggerito di prevedere, per le Autorità di Gestione che ancora non lo avessero fatto, l'elaborazione di un documento specificamente destinato ai Gal (anche se, di fatto, rappresenta un utile strumento pratico e di orientamento anche per il personale dell'AdG e dell'OP);
- l'attuale pacchetto regolamentare per lo sviluppo rurale non richiede l'approvazione ed implementazione di specifiche piste di controllo per i PSR. Tuttavia, è stato sottolineato come, nella precedente fase di programmazione 2000-2006, le piste di controllo hanno rappresentato un validissimo strumento di orientamento per le attività amministrative, finanziarie e di controllo. E' dunque stata suggerita l'opportunità di procedere all'elaborazione di piste di controllo ad hoc per l'Asse 4.

Il confronto in seno al gruppo si è successivamente sviluppato tenendo conto delle *questioni rilevanti*, da un lato, e delle *opzioni organizzative / procedurali*, dall'altro. In particolare, si è cercato di far emergere possibili orientamenti comuni e/o proposte operative che, in relazione agli specifici problemi analizzati, potessero condurre all'individuazione di soluzioni efficaci.

Riguardo alla necessità di **garantire certezza e trasparenza nelle procedure di selezione**, un'ampia parte della discussione si è concentrata sulla competenza dei Gal nella elaborazione dei bandi e dei criteri di selezione.

Su tale argomento i PSR prevedono soluzioni diverse, ma, in ogni caso, è ritenuta necessaria una preventiva approvazione da parte dell'AdG dei bandi elaborati dai Gal e dei relativi criteri di selezione (laddove, ovviamente, ai Gal è concesso margine di manovra in tal senso). Tale soluzione appare ancor più necessaria nei casi in cui i bandi (ed i relativi criteri) si riferiscono a tipologie di operazioni non previste dalle altre misure del PSR.

Alcuni partecipanti hanno suggerito, soprattutto in tali circostanze, la preventiva predisposizione di bandi tipo. Inoltre, è stato dibattuto a lungo il tema dei criteri di selezione. Si tratta di un tema non prioritario in molti PSR, ma, in molti casi, si ritiene necessario orientare i Gal nell'adozione di criteri di selezione pertinenti, trasparenti ed efficaci. In tal senso è stata considerata utile la predisposizione di un documento di indirizzo metodologico¹.

Come accennato in precedenza (*par. 2.1: individuazione delle aree critiche, con riferimento alla complessità del quadro normativo*) i Gal sono responsabili della selezione dei progetti da finanziare nell'ambito delle strategie locali di sviluppo. Si è anche accennato al fatto che il Regolamento 175/06 non prevede un esplicito affidamento ai Gal delle funzioni di controllo amministrativo sulle domande d'aiuto: queste possono, in effetti, essere delegate ai Gal dall'OP. Tuttavia, affinché l'OP possa procedere alla delega di tali funzioni, è necessario che l'AdG verifichi che *"...il gruppo di azione locale possieda la capacità amministrativa e di controllo a tal fine necessaria"*. (art. 33). Quindi, le possibili soluzioni sono:

- i controlli sulle domande di aiuto sono delegati ai Gal. In tal senso, è evidente che tale delega debba basarsi su una preventiva verifica da parte dell'AdG;

Individuazione possibili soluzioni operative

Aspetti generali

Attenzione alla coerenza tra PSR e procedure: il sistema deve essere previsto dal PSR approvato con Decisione

"Leaderizzare" il Protocollo con OP: al momento non si presta la necessaria attenzione alle specificità dell'asse 4

Formalizzare convenzioni AdG-Gal

Elaborare manuali procedurali ad hoc per Asse 4

Ricostruire "piste di controllo"

¹ Su tale tema la Task Force Leader ha recentemente elaborato un documento che può fornire alcuni spunti metodologici nella costruzione delle griglie di valutazione: *"I criteri di selezione dei Gal e dei PSR: alcune riflessioni"*. Il documento è pubblicato alla pagina: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2917>

- in mancanza di un rapporto di fiducia nei confronti dei Gal non sembra perseguibile la strada della delega delle funzioni, ed è opportuno che queste permangano presso l'OP o vengano delegate all'AdG;
- alcune regioni sembrano orientate verso soluzioni di compromesso: ad esempio, si è proposto di affiancare i Gal con tecnici istruttori della Regione (in questo caso, il Gal conserva in prima persona la responsabilità dei controlli, ma integra il nucleo di istruttori con personale degli uffici periferici regionali); oppure, di delegare i Gal, ma di dare a questi l'opportunità di avvalersi delle strutture competenti (regionali o provinciali, in relazione a quanto stabilito dalle disposizioni generali di attuazione). Tale soluzione presenta sicuramente alcuni punti di forza, grazie alla elasticità con la quale i Gal, in relazione alle specifiche condizioni organizzative, possono decidere di optare o meno per questa opportunità. Tuttavia, presta il fianco ad alcune critiche: la delega si basa sulla verifica, da parte dell'AdG, del possesso di capacità amministrativa e di controllo, pertanto, apparirebbe incongruo che il Gal (in relazione all'assenza di tale capacità) possa giustificare l'affidamento di tale funzione ad altra struttura;
- si è accennato alla possibilità di "centralizzare" alcune funzioni comuni ai Gal (ad esempio, attraverso l'istituzione di servizi comuni associati). In particolare, le attività istruttorie (o anche i controlli in loco, o la revisione) potrebbero essere affidate a nuclei di tecnici selezionati dai Gal.

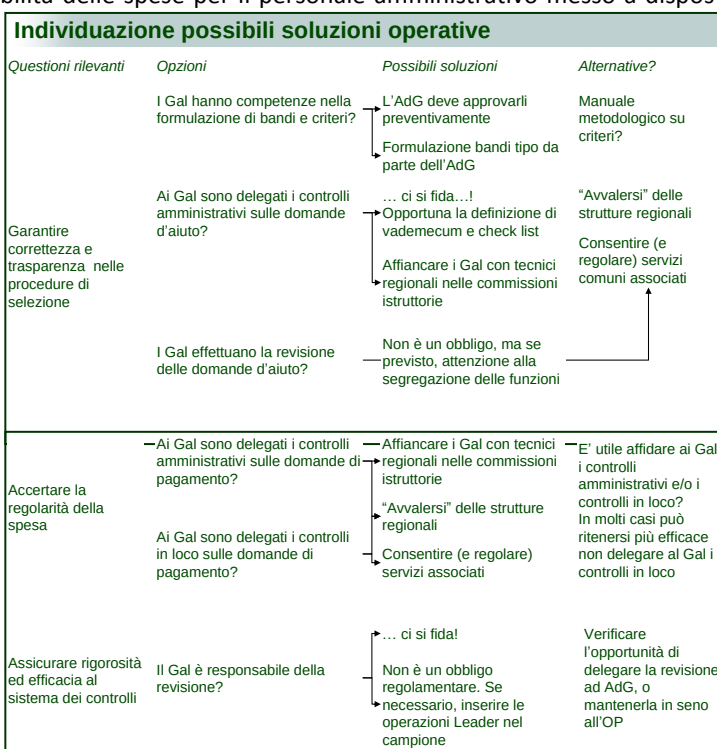
E' stato sottolineato che l'attribuzione di competenze ai Gal in materia di controlli incide anche sul versante dei costi di gestione. Su tale questione, peraltro, emergono anche alcuni problemi di natura specifica. Ad esempio, si è discusso a lungo sull'ammissibilità delle spese per il personale amministrativo messo a disposizione dai soci del Gal (es: Comunità Montane).

Infine, si è discusso sulle competenze in materia di revisione. Va considerato, in primo luogo, che non esiste uno specifico obbligo a riguardo relativamente all'istruttoria della domanda d'aiuto. E, difatti, in diverse regioni tale fase non è considerata nell'ambito delle procedure adottate. Tuttavia, è evidente che una revisione del processo di selezione (preventiva rispetto all'avvio delle operazioni) non può che essere salutata con favore: l'esperienza della programmazione delle Iniziative Leader in Italia, difatti, mostra che gran parte delle osservazioni mosse in sede di controllo è rivolta alla fase di selezione, spesso poco trasparente e non rispettosa dei principi della concorrenza. In alcune occasioni, solo i successivi controlli ex post hanno fatto emergere specifiche irregolarità. Qualora sia prevista un'attività di revisione,

occorre prima riflettere sull'opportunità di affidarla al Gal stesso (in questo caso, prestando particolare attenzione al rispetto del principio della segregazione delle funzioni). Se la revisione è prevista, ma in capo a soggetto diverso dal Gal (es: il soggetto che opera le revisioni sul PSR) è importante assicurare che il campione da estrarre tenga conto della natura e delle condizioni delle operazioni finanziate nell'ambito dell'Asse 4.

Considerazioni analoghe sono state effettuate anche trattando le altre questioni rilevanti (**accertare la regolarità della spesa e assicurare rigerosità ed efficacia al sistema dei controlli**), pertanto, si segnalano solo alcune riflessioni di carattere generale:

- è utile affidare i controlli (amministrativi, in loco) ai Gal? Questa domanda non è necessariamente indotta da un sentimento di sfiducia nei confronti dei Gal. Semplicemente, è stato osservato che i costi di transazione, soprattutto per le operazioni tipiche dell'approccio Leader, normalmente caratterizzate da ridotte dimensioni finanziarie, possono richiedere ai Gal eccessivi sforzi organizzativi e gestionali, distraendone il management ed i tecnici sull'organizzazione delle attività, sull'animazione ecc... Avverso a questo approccio, si sottolinea che, in realtà, i Gal hanno da sempre svolto questo genere di controlli, e che l'attuale quadro regolamentare e di controllo cui questi sono assoggettati riduce i rischi di errori o irregolarità;



- le attività di revisione prevedono la ripetizione dei controlli su un campione di domande. Tale circostanza, approfondita nel corso del seminario del 16 settembre 2009, può portare costi di transazione eccessivi nell'ambito dell'Asse 4, dove ciascun Gal avrà la possibilità di attivare un numero relativamente limitato di operazioni.

Il supporto della RRN - Task Force Leader

La Task Force Leader ha messo in campo una serie di strumenti finalizzati a migliorare l'attuazione dell'Asse 4 dei PSR italiani ed il programma di attività per il 2010 propone nuove iniziative a riguardo. Tuttavia, in relazione ai risultati decisamente poco brillanti relativi all'avanzamento procedurale e finanziario dell'approccio Leader in Italia, ci si sta interrogando sull'efficacia delle iniziative messe in campo, e sulla necessità di riformulare in modo diverso le azioni di supporto alle Autorità di Gestione.

Dunque, è stato chiesto ai partecipanti di esprimere specifici fabbisogni di supporto da parte della TF Leader, soprattutto con riferimento agli strumenti già attivati.

Tra questi, va menzionato il **Forum Leader**, destinato ad alimentare il dibattito ed a proporre soluzioni operative sul complesso tema dei circuiti finanziari ed amministrativi. Il Forum, attivato all'inizio del mese di settembre 2009, non ha raccolto l'interesse auspicato: poche sono state le visite ed ancor meno i quesiti o le richieste avanzate attraverso di questo. La domanda, dunque era: che farne? è utile?

In sala è stato espresso il desiderio di tenerlo in vita. Occorre però che gli utenti interpretino il forum come un'opportunità, un luogo di scambio di conoscenze, alimentandolo non solo con richieste di chiarimenti, ma anche con la condivisione di tutti i documenti di lavoro ritenuti di interesse (Manuale procedurale, check list, modulistica, ecc...). A tali condizioni, il Forum può diventare anche un laboratorio per la discussione e la proposizione di modelli procedurali.

E' stato chiesto di organizzare anche **altri Forum** on line, con particolare riferimento ai temi dei *Bandi e criteri di selezione*, da un lato, ed al *Monitoraggio e Valutazione*, dall'altro.

Inoltre, è stato chiesto di organizzare **laboratori** specifici, non solo sui circuiti finanziari, ma anche su altri temi. Tali laboratori, prevalentemente destinati ai Gal, dovrebbero coinvolgere anche personale delle AdG e degli OP.

Quale supporto dalla RRN - Task Force Leader

→ **Forum on line:** che farne?

- Mantenerlo in vita;
- Condividere tutti i documenti di lavoro nell'area riservata;
- Prevedere l'elaborazione e condivisione modelli procedurali di dettaglio.

→ **Altro?**

- Attivare altri forum su temi critici: *Bandi e criteri di selezione; Monitoraggio e Valutazione;*
- Organizzare laboratori specifici, non solo sui circuiti finanziari, ma anche sugli altri temi critici. Ai laboratori (anche multiregionali) dovranno partecipare tutti gli attori Leader (Gal, AdG, OP...).

Organizzazione dei lavori a breve termine

Al termine della discussione i partecipanti sono stati invitati a definire una sorta di *road map* da seguire al fine di pervenire alla completa definizione degli assetti procedurali ed amministrativi.

In tal senso, è stata condivisa la necessità di avviare (e concludere, nelle regioni in cui tali processi presentano uno stato d'avanzamento più evidente) gli incontri tra AdG ed OP (in particolare, tale aspetto appare prioritario in tutte le regioni che hanno riconosciuto in Agea l'Organismo Pagatore del PSR). Possibilmente, tale fase dovrebbe essere portata a termine entro il mese di marzo.

Attraverso il dott. Antinelli, Agea ha rassicurato le Autorità di Gestione circa la messa a punto dei sistemi informativi in relazione alle specifiche esigenze dell'approccio Leader. In particolare,

una volta definito il quadro di riferimento, sarà possibile completare tale fase entro i trenta giorni successivi.

Agea ha inoltre assicurato un maggiore impegno in termini di risorse umane. Come già accennato, è stata organizzata una sorta di *task force* dedicata all'Asse 4, composta di 4 unità, che sta entrando in fase di regime.

I presenti hanno infine concordato sulla necessità di sviluppare una più intensa collaborazione reciproca. In tal senso, si sono resi disponibili ad alimentare, anche con contributi, documenti e riflessioni, il Forum Leader sui circuiti finanziari.

Organizzazione lavori a breve termine

Impegni ed obiettivi:

- ➔ Avviare / concludere entro marzo i primi incontri con OP Agea, al fine di pervenire in pochi mesi (maggio?) alla definizione del quadro di riferimento
- ➔ Entro 30 giorni da tale definizione dovrebbero essere messi a punto i sistemi informativi
- ➔ Specifico impegno (già in atto) da parte di Agea a destinare maggiori risorse umane all'approccio Leader
- ➔ Alimentare, con contributi, documenti, riflessioni, etc. il Forum sui circuiti finanziari