

LATTANZIO

■ ■ MONITORING & EVALUATION



Région Autonome
Vallée d'Aoste



Regione Autonoma
Valle d'Aosta

Roma 28 giugno 2018

**SERVIZIO DI VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO
RURALE 2014-2020 DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA
CIG 7086184805**

Rapporto di Valutazione Annuale

INDICE

Premessa 2

| | | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | L’approccio metodologico adottato per la valutazione della performance attuativa..... | 3 |
| ▪ | 1.1 Il processo di identificazione degli indicatori di performance | 3 |
| ▪ | 1.2 La pesatura degli indicatori rispetto all’efficienza interna e l’efficacia esterna | 4 |
| 2. | L’autovalutazione della performance attuativa a giugno 2018 | 6 |
| ▪ | 2.1 La modalità di calcolo dell’indice sintetico di misurazione della performance attuativa..... | 6 |
| ▪ | 2.2 I risultati della <i>Nominal Group Technique</i> per il calcolo dell’indicatore sintetico..... | 7 |
| ▪ | 2.3 Principali evidenze emerse dal confronto con l’AdG..... | 10 |
| 3. | Stato dell’attuazione | 14 |
| ▪ | 3.1 Avanzamento del PSR..... | 14 |
| ▪ | 3.2 Raggiungimento obiettivi di spesa (n+3)..... | 17 |
| ▪ | 3.3 Performance framework | 18 |
| 4. | Valutazione delle modalità operative dell’OP | 21 |
| ▪ | 4.1 Analisi dell’efficacia e dell’efficienza delle modalità operative individuate | 21 |
| ▪ | 4.2 Conclusioni e raccomandazioni..... | 24 |
| 5. | Analisi delle informazioni raccolte e formulazione delle conclusioni, rispetto ai fenomeni osservati, e delle raccomandazioni utili a rafforzare la qualità complessiva del PSR..... | 25 |
| 6. | Analisi “standardizzate” e reiterate per ambiti tematici da sottoporre utilmente a verifiche periodiche | 26 |

Premessa

Il presente Rapporto di Valutazione Annuale (di seguito RVA) è focalizzato sull'analisi della *performance* attuativa del PSR della Regione Valle d'Aosta. La Regione ha avviato d'urgenza l'esecuzione del servizio di valutazione in data 7 marzo 2018, a seguito del quale Lattanzio M&E ha provveduto a redigere il Disegno di Valutazione (primo invio il 09/04/2018), Disegno che è stato successivamente integrato sulla base delle osservazioni dell'AdG e del NUVAL (secondo invio 23/05/2018).

Il Valutatore, contestualmente alla redazione del Disegno, ha avviato due momenti di confronto con il NUVAL, responsabile del monitoraggio della strategia unitaria regionale (a valere su tutti i fondi SIE), identificando i possibili ambiti tematici di sovrapposizione (e dunque, di approfondimento valutativo) di cui tener conto nell'esecuzione delle attività valutative, e in particolare;

- la strategia S3, *smart specialisation strategy* regionale;
- la strategia nazionale per le aree interne;
- la valorizzazione della bassa via, il progetto strategico a regia regionale "Bassa Via della Valle d'Aosta" (approvato con DGR n. 1730 in data 27.11.2015) finalizzato ad uno sviluppo sostenibile delle località di media e bassa quota, in una logica di delocalizzazione e di destagionalizzazione dei flussi.

Nell'ottica di finalizzare al meglio le attività di valutazione per la redazione del Rapporto di Valutazione annuale, si è concordato con l'AdG di concentrare l'attenzione sulla *performance* attuativa del PSR, in modo da avviare un processo di valutazione periodica dello "stato di salute" del PSR, che tenga conto del funzionamento delle differenti strutture (regionali e non) e degli strumenti di supporto (sistemi informativi).

La soluzione metodologica proposta dal Valutatore è stata di avviare un percorso di costruzione partecipata degli "indicatori" di performance attuativa oltre a facilitare il processo di autovalutazione da parte dei responsabili regionali.

Il rapporto è dunque articolato nelle seguenti sezioni:

1. la descrizione dell'approccio metodologico utilizzato per la costruzione del sistema di autovalutazione della *performance* attuativa;
2. la valutazione della performance da parte dei responsabili di Misura dell'AdG;
3. l'analisi dello stato di attuazione del PSR in particolare rispetto al raggiungimento degli obiettivi di spesa (n+3) e del quadro di riserva di *performance*;
4. un'analisi sulle procedure operative dell'Organismo Pagatore della Regione Valle d'Aosta (AGEA);
5. un'analisi sintetica, sotto forma di "Diario di Bordo", delle informazioni raccolte e delle conclusioni e raccomandazioni emerse, utili a rafforzare la qualità complessiva del PSR;
6. una descrizione delle attività valutative previste che sarà possibile reiterare in futuro.

1. L'approccio metodologico adottato per la valutazione della performance attuativa

1.1 Il processo di identificazione degli indicatori di performance

Gli indicatori di performance attuativa sono stati identificati attraverso un processo partecipativo che ha coinvolto i responsabili di Misura del PSR e un rappresentante dell'unico GAL valdostano.

Il processo è stato articolato nelle seguenti fasi:

- a) **brainstorming valutativo**, nel quale a tutti i partecipanti è stato chiesto di indicare sinteticamente delle parole chiave (stringhe) che rappresentassero nella maniera più esaustiva possibile tutte le attività che portano avanti quotidianamente nell'arco dell'anno nella gestione e attuazione del PSR;
- b) **classificazione delle parole chiave**, che consiste nella individuazione di insiemi omogenei che contengono gruppi di parole chiave riconducibili allo stesso concetto semantico. Il processo di aggregazione delle parole chiave avviene tenendo conto del significato delle stesse, evitando di associare parole chiave unite da rapporti causa-effetto;
- c) **classificazione all'interno dei gruppi**, che consente di identificare all'interno di ogni insieme omogeneo delle ulteriori partizioni omogenee che includono al loro interno parole chiave che "indicano" concetti tra loro separati. Attraverso quest'ultima fase si identificano gli "indicatori".

I **17 indicatori**, di seguito illustrati, rappresentano dei macro-descrittori, delle differenti componenti che caratterizzano il processo di gestione e attuazione del PSR.

| Nome indicatore | Descrizione dell'indicatore |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A. Sistemi informativi a supporto dell'istruttoria | Si riferisce agli strumenti informatici (in particolare dell'OP) che consentono di accompagnare le procedure attuative, nelle fasi di istruttoria delle domande di sostegno e di pagamento |
| B. Strumenti di semplificazione amministrativa | Si riferisce alla presenza di un'adeguata strumentazione che consente di ridurre l'onere amministrativo per il beneficiario e per l'AdG (costi semplificati, standard, calcolo della PS, Bplan) |
| C. Strumenti di comunicazione per l'utenza | Si riferisce alla presenza di un'adeguata strumentazione (Sito Web, newsletter, pubblicità) che consentono di comunicare all'utenza le attività, le opportunità e i risultati raggiunti dal PSR |
| D. Predisposizione e profilazione dei bandi | Si riferisce a tutte quelle attività necessarie alla predisposizione dei bandi per l'attuazione delle Misure del PSR (procedure di affidamento codice appalti, ecc.) |
| E. Selezione delle domande di sostegno | Si riferisce a tutti a tutte quelle attività necessarie a selezionare le domande di sostegno (istruttorie, valutazione casi particolari, integrazioni, verifiche amministrative) |
| F. Gestione delle domande finanziate | Si riferisce a tutte quelle attività necessarie a gestire le domande finanziate (monitoraggio, controlli tecnici e amministrativi, rendicontazione) |
| G. Supporto ai beneficiari | Si riferisce a tutti quegli strumenti (Area FAQ, linee guida, presentazioni, Sportello Unico) che possono consentire ai potenziali beneficiari di accedere ai finanziamenti con più facilità |
| H. Competenze interne | Si riferisce a tutte le competenze organizzative tecniche ed amministrative che dovrebbero essere possedute dalla struttura regionale (e dall'Assistenza tecnica) per assolvere alle funzioni e ai compiti previsti |
| I. Dimensionamento della struttura | Tiene conto del numero dei tecnici coinvolti nella gestione e attuazione del PSR in funzione delle attività da realizzare e delle scadenze previste |
| L. Coordinamento Struttura | Si riferisce all'esercizio delle funzioni di coordinamento sia all'interno degli uffici responsabili dei procedimenti sia a livello trasversale, nella pianificazione, allocazione dei compiti, carichi di lavoro, circolazione delle informazioni |
| M. Benessere lavorativo | Si riferisce all'ambiente di lavoro, alla percezione da parte dei soggetti coinvolti nell'attuazione e gestione del PSR di condizioni lavorative che facilitano l'esercizio dell'attività lavorativa (assenza di conflitti interni, pressioni dall'esterno, locali adeguati, mezzi di lavoro adeguati) |
| N. Obiettivi di performance del PSR | L'indicatore tiene conto dell'importanza degli obiettivi di performance del PSR che ogni struttura ha assegnati nell'esercizio delle rispettive attività (disimpegno n+3, performance framework, tasso di errore) |

| Nome indicatore | Descrizione dell'indicatore |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| O. Capacità di conseguire gli obiettivi | L'indicatore si riferisce alla percezione da parte dei responsabili della qualità del parco progetti finanziato in funzione degli obiettivi che il PSR intende cogliere, siano essi di natura economica, ambientale e sociale |
| P. Vincoli esterni | L'indicatore tiene conto della rilevanza di tutte quelle componenti che non possono essere controllate a livello dell'AdG nella corretta gestione e attuazione del PSR (specifiche normative regionali, rigidità del PSR e della normativa nazionale, assenza di linee guida attuative su nuovi dispositivi normativi introdotti, ecc.) |
| Q. Rapporti con l'OP | L'indicatore si riferisce alla qualità e all'efficacia dei rapporti con l'Organismo pagatore AGEA nella gestione e attuazione del PSR |
| R. Governance verticale | L'indicatore si riferisce alla qualità ed efficacia dei rapporti con altri soggetti non regionali coinvolti direttamente e indirettamente nella gestione e attuazione del PSR (MIpaaf, RRN, MISE) |
| S. Governance orizzontale | L'indicatore tiene conto della qualità e dell'efficacia dei rapporti con soggetti regionali coinvolti direttamente o indirettamente nella gestione e attuazione del PSR (GAL, Associazioni di categoria, Ordini Professionali) |

1.2 La pesatura degli indicatori rispetto all'efficienza interna e l'efficacia esterna

I 17 indicatori di performance attuativa identificati sono stati sottoposti ad una “pesatura” realizzata con il coinvolgimento dei responsabili di Misura attraverso una tecnica denominata **Scala delle priorità Obbligate (S.P.O)**. Ai responsabili è stato chiesto di ordinare dal più importante al meno importante gli indicatori rispetto a due dimensioni tra loro ortogonali¹:

- **l'efficienza interna**, intesa come tutto ciò che garantisce la fluidità del processo gestionale e attuativo all'interno della struttura regionale;
- **l'efficacia esterna**, intesa come tutto ciò che garantisce il massimo ritorno sul territorio.

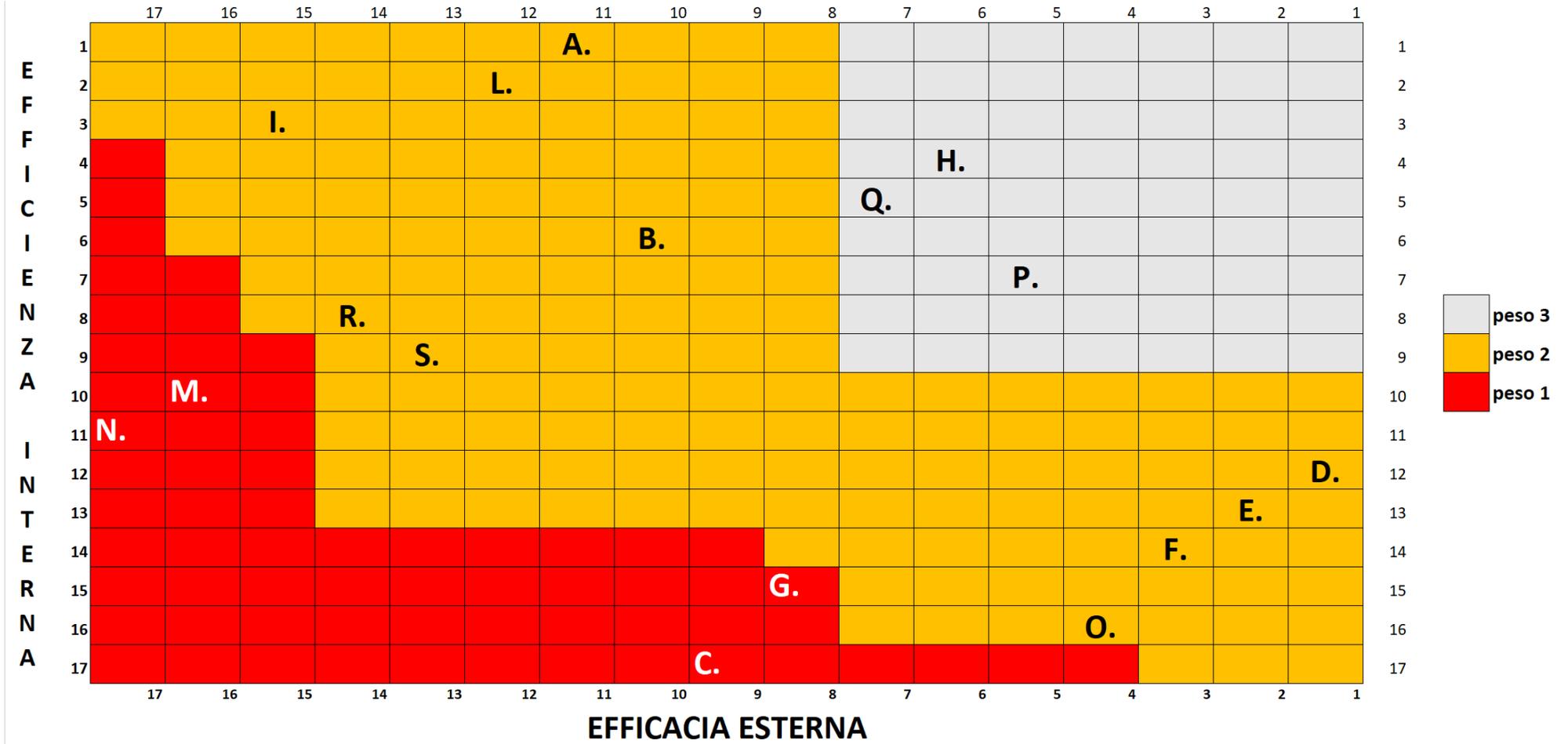
Nella figura alla pagina seguente è sintetizzata la mappa concettuale degli indicatori di performance. Il posizionamento di ciascun indicatore all'interno della mappa, consente di identificare delle aree di rilevanza differenti (massima rilevanza peso 3, fino a rilevanza minore peso 1), come di seguito descritto.

| |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Area della massima rilevanza (indicatori strategici con peso 3) H. Competenze interne - P. Vincoli esterni - Q. Rapporti con l'OP |
| Area di rilevanza intermedia (indicatori intermedi con peso 2) A. Sistemi informativi a supporto dell'istruttoria - B. Strumenti di semplificazione amministrativa - D. Predisposizione e profilazione dei bandi - E. Selezione delle domande di sostegno - F. Gestione delle domande finanziate - I. Dimensionamento della struttura - L. Coordinamento Struttura - O. Capacità di conseguire gli obiettivi - R. Governance verticale - S. Governance orizzontale |
| Area di rilevanza minore (indicatori minori con peso 1) C. Strumenti di comunicazione per l'utenza - G. Supporto ai beneficiari - M. Benessere lavorativo - N. Obiettivi di performance del PSR |

Va sottolineato, come questo esercizio di pesatura, non è finalizzato alla “svalutazione” di parte degli indicatori identificati, al contrario consente di monitorare nel tempo il loro grado di strategicità, all'interno di un articolato processo di autovalutazione periodica. La mappa concettuale restituisce dunque la fotografia della rilevanza attuale degli indicatori rispetto all'efficienza e all'efficacia del PSR, tale “assetto” può dunque nel tempo modificarsi.

¹ Con questo termine si vuole indicare che le due dimensioni oggetto di pesatura sono “complementari” e pertanto possono essere rappresentate su uno spazio cartesiano, come due variabili tra loro indipendenti: l'efficienza interna guarda ad elementi differenti rispetto all'efficacia esterna.

Fig. 1.2-a Mappa concettuale degli indicatori sulla performance attuativa del PSR (efficacia esterna - efficienza interna)



2. L'autovalutazione della performance attuativa a giugno 2018

2.1 La modalità di calcolo dell'indice sintetico di misurazione della performance attuativa

La misurazione della percezione da parte dei Responsabili di Misura sullo "stato" assunto da ogni indicatore è stata effettuata attraverso una *Nominal Group Technique*.

La *Nominal group Technique* consente di guidare il gruppo nella misurazione dello stato di ogni indicatore identificato, attraverso l'utilizzo di una scala di valori condivisa, che va da un massimo ad un minimo. Come di seguito descritto, ad ogni differente gradazione di performance viene associato un valore numerico, che in questo caso che va da 5, il massimo, a 1 il minimo:

- **molto positivo**, quando si ritiene che l'indicatore si collochi in una posizione ottimale ("di più non si può fare) – valore 5
- **positivo**, quando si ritiene che l'indicatore si trovi in una posizione positiva (più che sufficiente, ma si potrebbe fare meglio – valore 4;
- **normale**, quando si reputa che vi siano luci e ombre (aspetti positivi e negativi presenti in egual misura) – valore 3;
- **negativo**, quando si ritiene che l'indicatore si collochi in una posizione critica (se non interveniamo può andare molto peggio) valore 2;
- **molto negativo**, quando la situazione è allarmante ed è necessario intervenire il prima possibile.

La trasformazione delle differenti gradazioni di performance in valori numerici consente di costruire un indice sintetico della performance, come descritto nella formula seguente:

$$\text{Indice sintetico performance} = \left(\frac{\sum_{i=1}^{17} v_i * p_i - \text{punteggio minimo}}{\text{punteggio massimo} - \text{punteggio minimo}} \right) * 100$$

dove,

- $\sum_{i=1}^{17} v_i * p_i$ è la sommatoria del punteggio medio² attribuito dai votanti per l'indicatore i-simo moltiplicato per il rispettivo peso³ (per tutti gli indicatori dal primo al diciassettesimo, restituisce una somma totale dei punteggi attribuiti).
- **il punteggio massimo** è il valore massimo che si otterrebbe se tutti votassero "molto positivo"
- **il punteggio minimo** è il valore minimo che si otterrebbe se tutti votassero "molto negativo".

L'indice sintetico varia dunque da un minimo di 0, quando tutti assegnano a ciascun indicatore il valore "molto negativo" (il numeratore diventa pari a 0) ad un massimo pari a 100, quando tutti assegnano il valore "molto positivo" (numeratore e denominatore sono uguali e pertanto il loro rapporto è uguale ad uno).

Sulla base degli esiti della votazione possono essere pertanto individuate delle fasce differenti che descrivono sinteticamente lo stato della performance attuativa:

1. da 0-25 Critica
2. da 26 a 40 Rischio diffuso
3. da 40 a 60 Normale
4. da 61 a 75 Buona
5. da 76 a 100 Ottima

² Si tratta di una media ponderata, tiene infatti conto del numero di voti assegnati per ogni singola gradazione di performance e ne restituisce dunque il valore medio rispetto al numero totale di voti.

³ I pesi sono stati introdotti e descritti nel paragrafo 1.2.

2.2 I risultati della *Nominal Group Technique* per il calcolo dell'indicatore sintetico

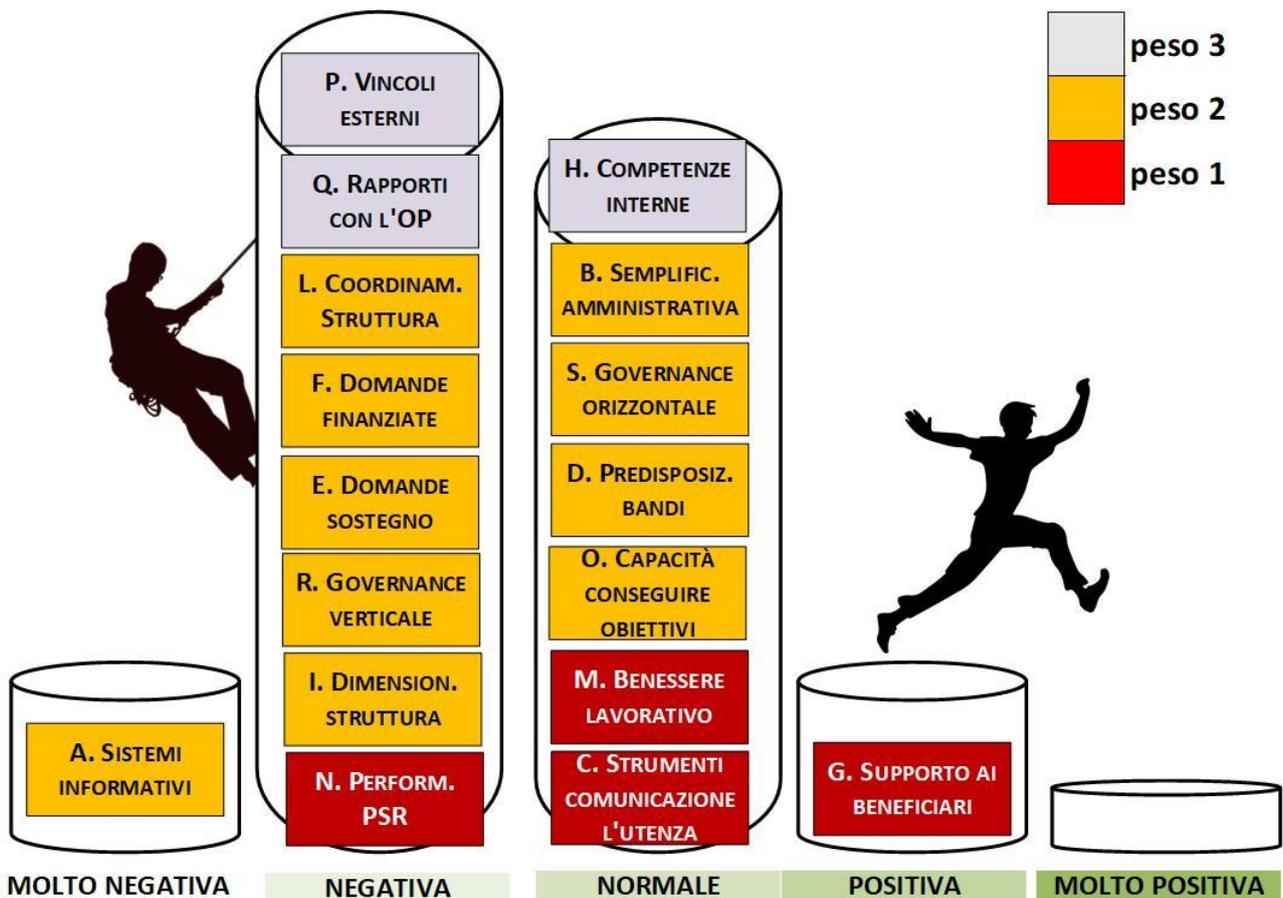
Ai responsabili è stato chiesto di esprimere liberamente e in maniera autonoma (ognuno per conto suo) la propria percezione sullo “stato” di ogni indicatore descrittivo della dimensione oggetto di valutazione: la percezione della *performance* attuativa del PSR.

Ogni partecipante ha votato ciascuno dei 17 indicatori descrittivi esprimendo la propria preferenza rispetto alle differenti gradazioni di performance introdotte: da “molto positiva” (valore pari a 5) a “molto negativa” (valore pari a 1). Trattandosi di referenti di più Misure differenti, dopo lo spoglio dei voti, non si è proceduto a far convergere i partecipanti verso un valore condiviso, quanto piuttosto approfondire le differenze sugli indicatori per i quali non vi erano uniformità di vedute.

L'indicatore sintetico di *performance* restituisce un valore pari a 36,3

Tale valore sta dunque ad indicare nella percezione della performance attuativa da parte dei responsabili regionali la presenza di un **rischio diffuso di mancata efficacia ed efficienza**.

Nella figura seguente sono sintetizzati gli esiti della votazione: ogni indicatore, colorato in maniera differente in base al suo peso strategico, è collocato in uno dei cinque “contenitori”, uno per ogni “stato” possibile che poteva essere assegnato dal gruppo.



Di seguito vengono sintetizzati gli elementi salienti raccolti durante la discussione successiva allo spoglio dei voti, partendo dalle percezioni positive e, per ogni stato dell'indicatore, da quelli più strategici a quelli meno.

Indicatori con percezione “positiva”

- [Indicatore G. Supporto ai beneficiari \(Peso strategico 1\)](#) - lo spoglio ha restituito una distribuzione dei voti concentrati sullo stato “positivo” (6 voti su 10) e “molto positivo” (1 voto su 10) i restanti 3 voti sono confluiti sullo stato “normale”. Tale percezione è giustificata, dalla maggioranza dei responsabili di Misura, dal fatto che c'è un dialogo continuo tra tecnici (incaricati dai beneficiari e potenziali beneficiari) e funzionari regionali volto a risolvere le eventuali criticità (difficoltà interpretative, richiesta integrazioni) che si possono palesare all'atto della presentazione della domanda di sostegno e dopo la concessione.

Indicatori con percezione “normale”

- [H. Competenze interne \(Peso strategico 3\)](#) - lo spoglio ha restituito una distribuzione dei voti concentrati sullo stato “normale” (5 voti su 11) e “negativo” (4 voti su 11) i restanti 2 voti sono confluiti sullo stato “positivo”. A giudizio dei presenti, vi è la diffusa percezione che manchino figure con competenze trasversali su aspetti di natura informatica, giuridica e amministrativa. In alcuni casi, ad esempio per le Misure volte ad accrescere le conoscenze del capitale umano, si evidenzia anche l'assenza di personale con competenze specifiche sulla materia.
- [B. Strumenti di semplificazione amministrativa \(Peso strategico 2\)](#) - lo spoglio ha restituito una distribuzione dei voti concentrati sui valori “normale” (6 voti su 10) e “negativo” (3 voto su 10), solo un voto è confluito sullo stato “molto negativo”. Il dato che emerge dalla discussione è legato all'appesantimento burocratico delle procedure FEASR che inevitabilmente investe le strutture regionali ed i beneficiari, soprattutto rispetto al passato (quando gli investimenti erano gestiti esclusivamente con fondi regionali).
- [S. Governance orizzontale \(Peso strategico 2\)](#) - i voti si sono concentrati sui valori “normale” (5 voti su 10) e “positivo” (3 voti su 10), due voti sono stati assegnati allo stato “negativo”. Rispetto a tale votazione gli aspetti positivi messi in evidenza riguardano il buon livello di collaborazione con le Associazioni di Categoria e gli ordini professionali, quelli negativi sono legati invece al crescente clima di delusione e rabbia, di cui le rappresentanze si fanno portavoce, nell'aver disatteso le aspettative degli agricoltori, soprattutto rispetto alla questione del ritardo nei pagamenti.
- [D. Predisposizione e profilazione dei bandi \(Peso strategico 2\)](#) - i voti si sono concentrati sui valori “normale” (8 voti su 11) e “positivo” (2 voti su 10), un solo voto è confluito sullo stato “negativo”. A giudizio dei presenti mentre su alcune sottomisure si è entrati a regime, resta ancora aperta la questione della banda larga e del LEADER. Sulla Misura 19 in particolare, il GAL ancora non è operativo (non ha ricevuto l'anticipo sulle spese di funzionamento) e dovrà essere affrontato ancora tutta la questione della predisposizione e profilazione dei bandi del GAL.
- [O. Capacità di conseguire gli obiettivi \(Peso strategico 2\)](#) - lo spoglio ha restituito una situazione equidistribuita attorno allo stato “normale” (5 voti su 11), tra un giudizio “positivo” (3 voti su 11) e “negativo” (3 voti su 11) i restanti 2 voti sono confluiti sullo stato “positivo”. A giudizio dei presenti, al di là delle problematiche di natura procedurale e organizzativa, i progetti sono conformi agli obiettivi, mentre tra chi vede anche aspetti negativi viene segnalata una qualità della progettazione inferiore alle attese.
- [M. Benessere lavorativo \(Peso strategico 1\)](#) - i voti si sono distribuiti simmetricamente intorno al valore “normale” (5 voti su 11), a seguire “molto positivo” (1 voto su 11), “positivo” (2 voti su 10), “negativo” (2 voti su 11) e “molto negativo” (1 voto su 11). I giudizi variano a seconda dei carichi di lavoro percepiti.
- [C. Strumenti di comunicazione per l'utenza \(Peso strategico 1\)](#) - i voti si sono concentrati sul valore “normale” (9 voti su 11), residuali a seguire “positivo” (1 voto su 11) e “negativo” (1 voto su 11). I giudizi in questa fase sono ancora interlocutori, tenendo conto che a breve verrà implementata una nuova versione del sito web del PSR.

Indicatori con percezione “negativa”

- P. Vincoli esterni (Peso strategico 3) - i voti si sono concentrati sui valori “negativo” (8 voti su 11) e in via residuale sul normale (2 su 11) e “molto negativo” (1 su 11). Come già accennato e come emerge dalla discussione su altri indicatori di seguito descritti, vi è la percezione diffusa che le regole “imposte” nella gestione del FEASR rappresentino più un vincolo che un’opportunità. Soprattutto sugli investimenti aziendali si evidenzia una forte discontinuità rispetto al passato, quando la gestione dei procedimenti di finanziamento, su leggi regionali di settore, era slegata dalle regole di istruzione e controllo e dalle procedure messe a punto dall’OP AGEA.
- Q. Rapporti con l’OP (Peso strategico 3) - lo spoglio ha restituito una distribuzione dei voti concentrati sui valori “negativo” (5 voti su 9) e “molto negativo” (3 voti su 9), solo un voto è stato attribuito allo stato “normale”. Quasi tutti lamentano la scarsa cooperazione di AGEA rispetto alle richieste dei responsabili di Misura nella risoluzione delle criticità che sono emerse dall’avvio del PSR ad oggi.
- L. Coordinamento Struttura (Peso strategico 2) - i voti sono concentrati sui due “stati” “normale” (4 voti su 10) e “negativo” (4 voti su 10), due voti sono stati assegnati allo stato “molto negativo” (1 voto su 11). La principale motivazione alla base della percezione negativa è legata, come già accennato, alla “rivoluzione” organizzativa generata dall’aver incluso nel PSR linee di intervento settoriali che erano gestite esclusivamente con fondi regionali. I tecnici lamentano un basso livello di collaborazione e condivisione tra gli uffici, un deficit di informazioni dall’alto verso il basso e dal basso verso l’alto.
- F. Gestione delle domande finanziate (Peso strategico 2) - i voti sono concentrati sullo stato “negativo” (8 voti su 11), residuali il “normale” (2 su 11) e il “molto negativo” (1 su 11). I responsabili regionali ritengono che persiste tuttora una situazione di criticità nella gestione delle domande finanziate soprattutto per quanto concerne la fase di liquidazione delle domande di pagamento.
- E. Selezione delle domande di sostegno (Peso strategico 2) - i voti sono concentrati sugli “stati” “normale” (4 su 11) e “negativo” (6 voti su 11), residuale il “positivo” (1 su 11). Nella percezione tendente al negativo contribuisce in parte la *performance* del sistema informativo, i ritardi nella concessione degli aiuti e nei procedimenti istruttori è stata complicata dalla non operatività del sistema informativo. Viene inoltre segnalata la scarsa efficacia dello sportello unico nell’alleggerire i compiti dei funzionari nella gestione delle richieste da parte dei potenziali beneficiari.
- R. Governance verticale (Peso strategico 2) - i voti sono concentrati sugli “stati” “normale” (3 su 7) e “negativo” (4 voti su 7). Il giudizio negativo è legato alla percezione di una non adeguata collaborazione tra i differenti soggetti esterni alla Regione (Mipaaf, RRN, MISE) nella condivisione e risoluzione di criticità che sono comuni alle AdG che hanno come organismo pagatore AGEA.
- I. Dimensionamento della struttura (Peso strategico 2) - i voti sono concentrati sugli “stati” “negativo” (4 su 11) e “molto negativo” (4 voti su 11). La motivazione addotta dai Responsabili di Misura è legata al nuovo *modus operandi* previsto dal PSR e dalla necessità di ri-organizzare le strutture in un’ottica funzionale al presidio dell’iter amministrativo. La percezione è che con i futuri pensionamenti, senza aver previsto la sostituzione e la formazione di nuovo personale, la situazione corra il rischio di peggiorare.
- N. Obiettivi di performance del PSR (Peso strategico 1) - i voti si sono concentrati sul valore “negativo” (9 voti su 11), i due voti residuali sono confluiti sullo stato “normale”. A giudizio dei responsabili gli obiettivi di *performance* del PSR sono critici su alcune Misure sulle quali si sta cercando di intervenire (►Cap.3.3).

Indicatori con percezione “molto negativa”

- A. Sistemi informativi a supporto dell’istruttoria (Peso strategico 2) –i voti sono concentrati sui due “stati” “negativo” (5 voti su 11) e “molto negativo” (6 voti su 11). I giudizi negativi sono accentuati anche dall’aver “rinnovato”, e dunque abbandonato, gli strumenti informativi di supporto per i procedimenti gestiti in passato a livello regionale, con sistemi informativi poco efficienti ed efficaci. Rispetto al sistema informativo dell’OP sono stati evidenziati ritardi nel rilascio di applicativi per la profilazione dei bandi, per le istruttorie delle domande di sostegno e pagamento.

2.3 Principali evidenze emerse dal confronto con l'AdG

Sulla base di quanto emerso nella sessione di autovalutazione della performance si è proceduto a condividere con l'AdG gli elementi più rilevanti emersi, al fine di raccogliere indicazioni dai Responsabili dell'AdG e nell'ottica di stimolare una riflessione puntuale sulle possibili azioni da intraprendere per migliorare la performance.

In particolare sono stati analizzati i seguenti elementi:

- Se e come l'attuale assetto organizzativo dell'assessorato preposto alla gestione e implementazione del PSR può essere modificato al fine di tener conto delle criticità emerse sulle funzioni di coordinamento interno, nella distribuzione dei carichi di lavoro, nell'attribuzione di personale con competenze specifiche rispetto alle funzioni da assolvere, ovvero se è necessario introdurre dei processi più codificati all'interno per dare maggiori certezze o al contrario se tale percezione di "negatività" non sia colta dai responsabili dell'AdG;
- Se e come l'AdG intende agire rispetto alle criticità evidenziate sui sistemi informativi dell'OP AGEA, se sono stati già presi degli accordi con l'OP, se sono in essere dei rapporti multilaterali che coinvolgono anche altre AdG con OP AGEA.

Rispetto al primo punto, l'AdG ha certamente colto il clima di negatività diffuso e perdurante da svariati mesi. Rileva che vi siano dati oggettivi che evidenziano carenze di talune competenze come rappresentato dai responsabili di Misura, in particolare per quanto riguarda gli aspetti informatici e giuridici. Peraltro, nel corso del 2018 il Dipartimento ha acquisito 2 funzionari con competenze giuridico amministrativo ed è in fase di acquisizione una figura con competenze informatiche. È opportuno segnalare come "storicamente" l'assessorato sia stato composto da personale con profili squisitamente tecnico-specialistici che hanno dovuto sopperire, loro malgrado, alla mancanza di riferimenti con competenze più prettamente amministrative.

Per quanto riguarda l'aspetto del coordinamento, la presenza di modelli organizzativi utilizzati per decenni, articolati sulla base di leggi regionali di settore, ha creato e continua a generare una rigidità culturale rispetto alle novità introdotte dal PSR. In risposta al clima di negatività e al fine di mettere a sistema talune problematiche, al fine di una loro ancorché parziale risoluzione, l'AdG ha organizzato (8 febbraio 2018) una sessione di *team building* dove sono stati condivisi problemi e soprattutto le soluzioni. Il 19 aprile 2019 è stato organizzato inoltre un incontro informativo per presentare gli obiettivi di spesa e di performance del PSR da raggiungere entro il 31/12/2018. Questo percorso dovrà essere proseguito. Rispetto alla negatività di alcuni indicatori, l'indicazione dell'AdG è che i dirigenti e i funzionari dovrebbero farsi maggiormente carico delle criticità proponendo soluzioni collegiali, attutendone però l'enfasi e trasferendo al personale dipendente (tecnico e amministrativo) sia le scelte - in ottica evolutiva - condivise nell'ambito del Comitato di coordinamento del PSR, sia un clima di collaborazione più sereno.

Segnala, inoltre, che un importante ruolo di intermediazione tra dirigenti e personale tecnico/amministrativo dovrebbe essere garantita dai funzionari a cui è stata conferita una particolare posizione organizzativa (PPO) che, per l'appunto, prevede di assolvere a funzioni non solo tecniche ma anche organizzative. Come già detto, le continue evoluzioni (normative, informatiche, di personale, ecc.) e una certa rigidità nell'accogliere le novità introdotte dal PSR stanno rendendo meno efficace il compito di tali figure. L'aspetto della reciproca comunicazione, informazione e relazione a livello dirigenziale e di funzionariato deve essere più incisivo. C'è la presa di coscienza, anche di fronte alla pesante riduzione di personale registrata negli ultimi anni, che sia sempre più necessario creare una trasversalità delle competenze a supporto di tutti gli uffici, per arrivare alla risoluzione delle problematiche.

Altro aspetto importante è legato al fatto che l'Assessorato ha conosciuto numerosi cambiamenti a livello politico (4 Assessori si sono succeduti dall'avvio del PSR), con conseguenti evoluzioni di natura programmatica e procedurale.

In conclusione, la percezione negativa è quindi generata dalla difficoltà di creare e mantenere un modello organizzativo stabile che possa far fronte alle continue novità che si presentano, anche tenendo conto della frustrazione nel non vedere i risultati del lavoro sin qui fatto (in termini soprattutto di pagamenti ai beneficiari); a tal proposito, è certamente utile condividere con il personale non solo le criticità, ma anche le notizie positive

(avanzamenti procedurali significativi, liquidazioni effettuate dall'OP, nuovi innesti di personale, ecc.) che possono migliorare il clima e il benessere lavorativo.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'AdG segnala che recentemente (DGR n. 782 del 19 giugno 2018) la Giunta ha approvato un Accordo integrativo della convenzione Regione-AGEA, siglata a luglio 2017, per l'individuazione di due figure (di profilo tecnico senior e junior) che forniscano assistenza agli uffici regionali per quanto concerne gli aspetti informatici e la risoluzione di criticità di vario genere. Tale accordo integrativo regolarizza l'assistenza fornita da AGEA nel secondo semestre del 2017 a titolo gratuito: nel nuovo accordo, il compenso sarà corrisposto dalla Regione a valere sulla Misura 20.

Esperienze di tavoli multilaterali con Regioni che hanno OP AGEA si limitano, allo stato attuale, alla Misura 7.3 "Banda Larga", che vede la partecipazione delle Regioni Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta, accomunate dal fatto di essere state riunite nel 2° lotto dell'appalto per l'affidamento dei lavori per la diffusione della banda ultra larga sui rispettivi territori.

Sullo stato di implementazione dei sistemi informativi AGEA c'è stato più uno scambio solo con alcune Regioni (come il Friuli), ma non c'è una vera "lobby" regionale.

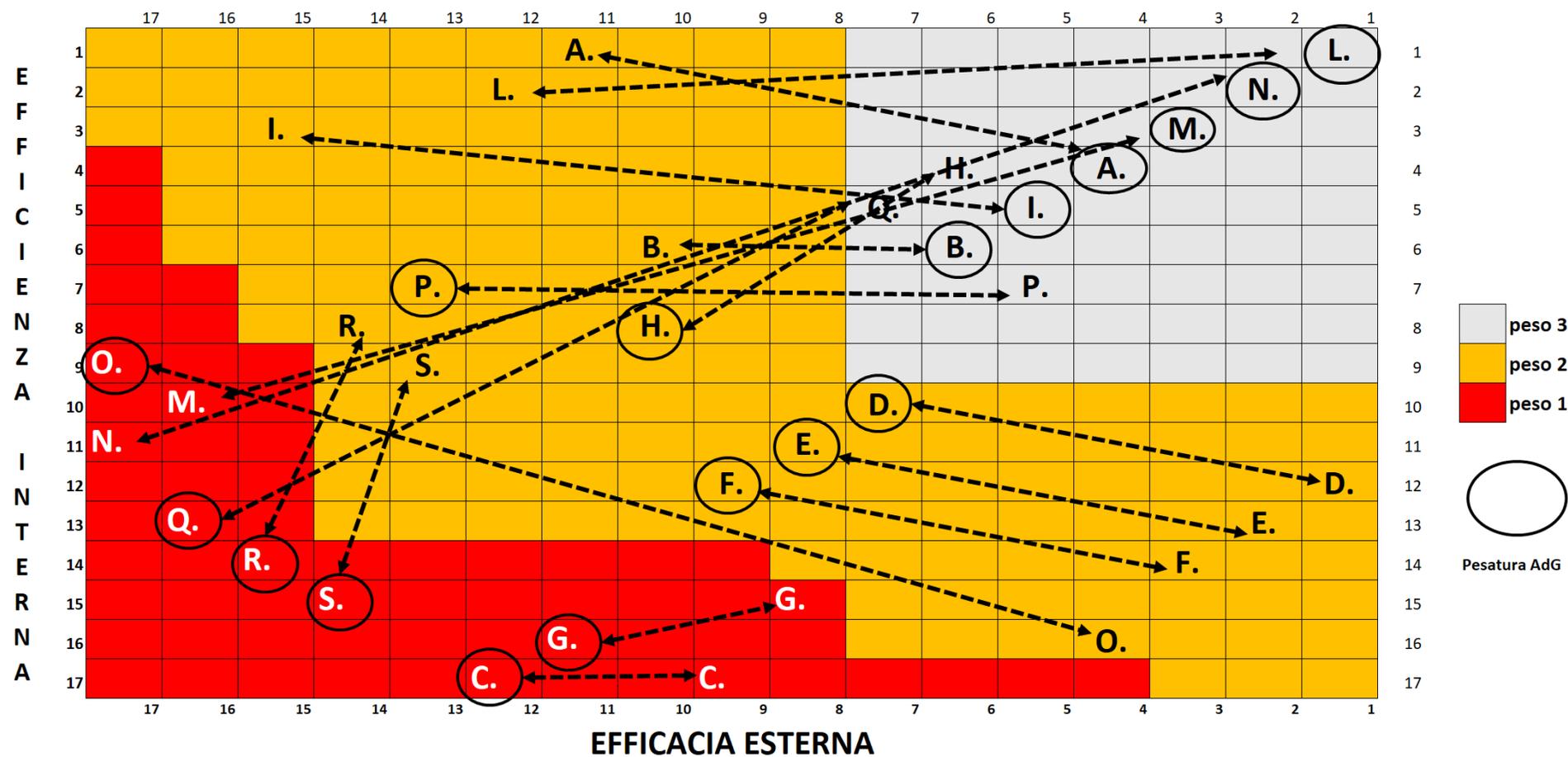
Scambi efficaci e proattivi sono invece continui soprattutto con la Regione Marche (da settembre 2016) per lo sviluppo del SIAR. La scelta del SIAR nasce dall'esigenza di cogliere le opportunità legate ad una più facile gestione e profilazione del sistema informativo a livello regionale, per altri usi che non sono limitati al PSR (es. gestione carburante e altri servizi all'agricoltore). La "decentralizzazione" del sistema informativo (avendone il controllo nello sviluppo) ha permesso di andare avanti nelle fasi di prima attuazione del PSR, quando SIAN era predisposto secondo una modalità semplificata che non garantiva un sufficiente grado di controllo né prevedeva un set minimo di *check list* a supporto delle istruttorie delle domande di sostegno e pagamento per le Misure strutturali. Essendo già implementato dalla Regione Marche nella programmazione 2007-2013, grazie ad una spesa minima è stato possibile adeguare il SIAR alle specifiche regionali, e prevederne un ulteriore sviluppo nei prossimi anni, anche in vista della futura programmazione 2021-2027.

È stato chiesto, infine, all'AdG di fornire una sua gerarchizzazione degli stessi indicatori identificati con i responsabili di Misura rispetto alle due dimensioni introdotte, l'efficacia esterna e l'efficienza interna (**vedi** Fig. 1.2-a). Nella figura alla pagina seguente (**Fig. 2.3-a**) sono evidenziati con un cerchio gli indicatori pesati dalla AdG e con delle frecce tratteggiate le distanze rispetto agli stessi indicatori pesati dai responsabili di Misura. Tale rappresentazione consente di mettere a fuoco la "distanza" culturale tra i responsabili dell'AdG e i responsabili di Misura (e i funzionari con PPO) rispetto alle priorità che dovrebbero orientare la gestione e implementazione del PSR da parte di tutte le strutture preposte. La consapevolezza di questo disallineamento, come descritto sopra, è già presente nell'AdG, che ha già intrapreso le azioni necessarie per superare le rigidità interne e creare un clima più collaborativo.

Nella tabella seguente viene evidenziato il differente posizionamento di ciascun indicatore all'interno della mappa. Nella colonna dell'AdG sono sintetizzate le "distanze" rispetto alla pesatura proposta dai responsabili di Misura, e in particolare, sono formattati **in grassetto** gli Indicatori che hanno una distanza massima (da peso 3 a peso 1 o viceversa), *in corsivo* quelli che hanno una distanza inferiore (un solo "scatto") e con lo stesso formato quelli rimasti invariati.

| PESATURA DA PARTE DEI RESPONSABILI DI MISURA | PESATURA DA PARTE DELLA ADG |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>AREA DELLA MASSIMA RILEVANZA</u> (indicatori strategici con peso 3) H. Competenze interne - P. Vincoli esterni - Q. Rapporti con l'OP</p> | <p><u>AREA DELLA MASSIMA RILEVANZA</u> (indicatori strategici con peso 3) <i>B. Strumenti di semplificazione - A. Sistemi informativi - L. Coordinamento Struttura - I. Dimensionamento della struttura - M. Benessere lavorativo - N. Obiettivi di performance del PSR</i></p> |
| <p><u>AREA DI RILEVANZA INTERMEDIA</u> (indicatori intermedi con peso 2) A. Sistemi informativi a supporto dell'istruttoria - B. Strumenti di semplificazione amministrativa - D. Predisposizione e profilazione dei bandi - E. Selezione delle domande di sostegno - F. Gestione delle domande finanziate - I. Dimensionamento della struttura - L. Coordinamento Struttura - O. Capacità di conseguire gli obiettivi - R. Governance verticale - S. Governance orizzontale</p> | <p><u>AREA DI RILEVANZA INTERMEDIA</u> (indicatori intermedi con peso 2) D. Predisposizione e profilazione dei bandi - E. Selezione delle domande di sostegno - F. Gestione delle domande finanziate - <i>P. Vincoli esterni</i> <i>H. Competenze interne</i></p> |
| <p><u>AREA DI RILEVANZA MINORE</u> (indicatori minori con peso 1) C. Strumenti di comunicazione per l'utenza - G. Supporto ai beneficiari - M. Benessere lavorativo - N. Obiettivi di performance del PSR.</p> | <p><u>AREA DI RILEVANZA MINORE</u> (indicatori minori con peso 1) <i>O. Capacità di conseguire gli obiettivi - Q. Rapporti con l'OP</i> - G. Supporto ai beneficiari - C. Strumenti di comunicazione per l'utenza - <i>S. Governance orizzontale - R. Governance verticale</i></p> |

Fig. 2.3-a La Mappa della distanza culturali nella pesatura degli indicatori sulla performance attuativa del PSR (Adg – Responsabili di Misura-funzionari)

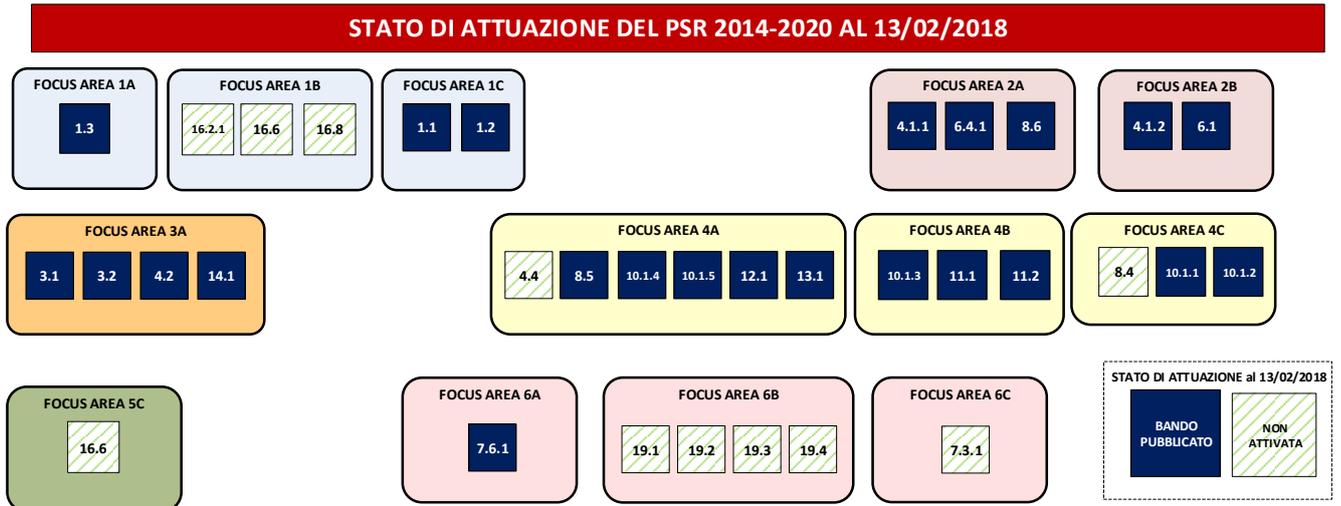


3. Stato dell'attuazione

3.1 Avanzamento del PSR

Lo stato di avanzamento del PSR al 13/02/2018 (► figura seguente) evidenzia come sia stata pubblicata la maggior parte dei bandi, mentre manifestano un ritardo le misure collegate alla FA 1B inerenti le Misure di cooperazione e le Misure legate alla FA 6B relative all'approccio LEADER.

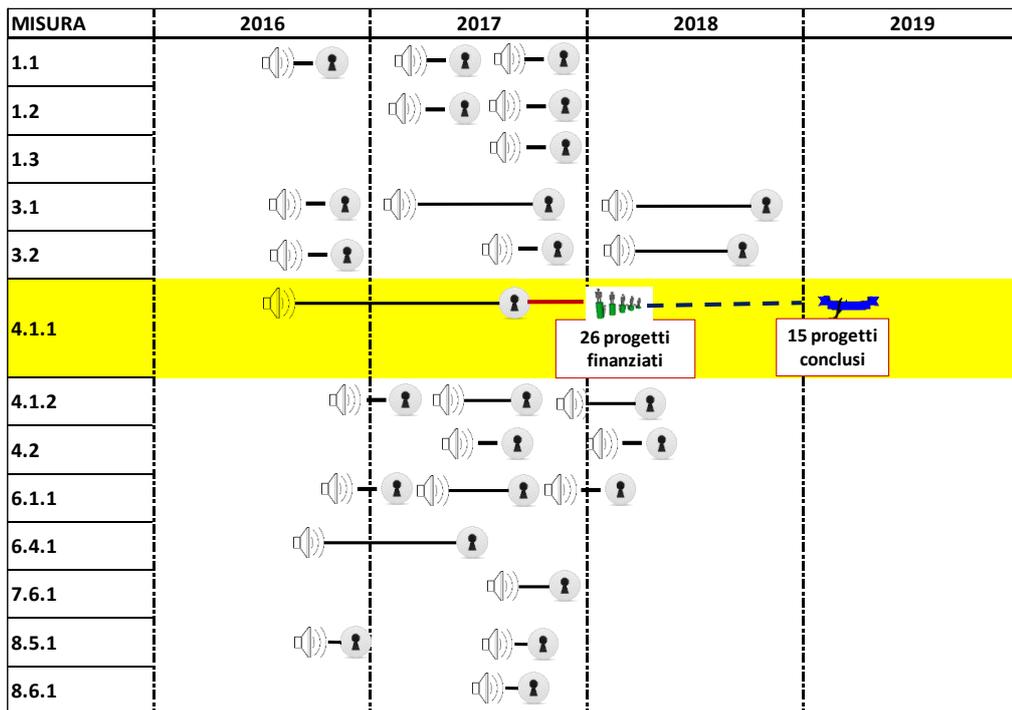
Fig. 3.1-a Stato di attuazione del PSR VDA (13/02/2018)



Fonte: elaborazione su dati Rete Rurale Nazionale

Per quanto attiene le Misure strutturali ed a superficie, il valutatore ha ricostruito la tempistica di pubblicazione e chiusura dei bandi (► fig. 3.1-b e 3.1-c).

Fig. 3.1-b Stato di attuazione delle Misure strutturali (in giallo un esempio con dei dati ipotetici di attuazione)



Fonte: elaborazione su dati Rete Rurale Nazionale

Fig. 3.1-c Stato di attuazione delle Misure a superficie (in giallo un esempio con dei dati ipotetici di attuazione)

| MISURA | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.1.1 |   |   |   |
| 10.1.2 |   |    |   50 progetti finanziati |
| 10.1.2 | |   |   |
| 10.1.3 |   |   |   |
| 10.1.4 |   |   |   |
| 10.1.5 |   |   |   |
| 11.1 |   |   |   |
| 11.2 |   |   |   |
| 12.1 |   |   |   |
| 13.1 |   |   |   |
| 14.1 |   |   |   |

| | |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Bando pubblicato |  |
| Bando chiuso |  |
| Progetti finanziati |  |

Fonte: elaborazione su dati Rete Rurale Nazionale

Passando a esaminare l'avanzamento finanziario del PSR, considerando l'esigenza dell'Amministrazione di monitorare l'andamento in funzione dell'eventuale disimpegno delle risorse ed in relazione al fatto che in concomitanza con la convocazione del Comitato di Sorveglianza in data 14/06/2018 è stato presentato un ulteriore prospetto di dati aggiornato al 10/06/2018, il valutatore ha deciso di prendere in considerazione tali dati, che rappresentano di conseguenza la fotografia più aggiornata relativamente all'avanzamento finanziario del PSR 2014-2020.

La tabella seguente illustra, dunque, l'avanzamento del PSR al 10/06/2018, evidenziando per ciascuna Misura sia il Piano finanziario che i pagamenti effettuati, distinguendo la componente FEASR dalla spesa pubblica.

Delle 13 Misure presenti nel PSR 2014-2020 (escludendo la Misura di AT ed i trascinalti sulla ex Misura 113 - Prepensionamento) si registrano ancora 4 Misure (le Misure 1, 7, 8 e 16) rispetto alle quali non sono stati effettuati pagamenti.

Analizzando le Misure che hanno fatto registrare un avanzamento della spesa, è possibile notare come la percentuale maggiore si registri in relazione alla Misura 13, i cui finanziamenti collegati costituiscono il 64,9% del totale erogato.

L'avanzamento finanziario complessivo del PSR risulta essere pari a 25,31M€, ossia il 18,4% della spesa complessiva programmata.

| Misure PSR 2014-2020 | Piano Finanziario | | PAGAMENTI al 10/06/2018 | | % sul totale dei pagamenti |
|-------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------------------|
| | Spesa Pubblica | FEASR | Spesa Pubblica | FEASR | |
| Misura 1 | 400.030,15 | 172.493,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% |
| Misura 3 | 2.000.132,19 | 862.457,00 | 126.469,27 | 54.533,55 | 0,5% |
| Misura 4 | 27.351.769,48 | 11.794.083,00 | 494.409,76 | 213.189,48 | 2,0% |
| Misura 6 | 5.044.415,58 | 2.175.152,00 | 308.894,87 | 133.195,17 | 1,2% |
| Misura 7 | 7.600.503,25 | 3.277.337,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% |
| Misura 8 | 4.000.266,70 | 1.724.915,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% |
| Misura 10 | 28.301.878,48 | 12.203.770,00 | 4.391.723,19 | 1.893.711,36 | 17,3% |
| Misura 11 | 2.276.152,60 | 981.477,00 | 9.518,22 | 4.104,26 | 0,0% |
| Misura 12 | 800.053,34 | 344.983,00 | 62.388,59 | 26.901,96 | 0,2% |
| Misura 13 | 41.412.516,24 | 17.857.077,00 | 16.440.044,71 | 7.089.004,25 | 64,9% |
| Misura 14 | 8.000.531,08 | 3.449.829,00 | 3.190.871,54 | 1.375.903,83 | 12,6% |
| Misura 16 | 400.027,83 | 172.492,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% |
| Misura 19 | 7.700.507,88 | 3.320.459,00 | 22.225,00 | 9.583,42 | 0,1% |
| Misura 20 (A.T.) | 1.130.074,21 | 487.288,00 | 111.810,36 | 48.121,63 | 0,4% |
| <u>M113 (trasc.)</u> | <u>506.001,86</u> | <u>218.188,00</u> | <u>159.236,87</u> | <u>68.662,93</u> | <u>0,6%</u> |
| TOTALE | 136.924.860,87 | 59.042.000,00 | 25.317.592,38 | 10.916.911,84 | 100,0% |

3.2 Raggiungimento obiettivi di spesa (n+3)

Secondo gli ultimi dati di avanzamento della spesa effettivamente sostenuta al **10/06/2018**⁴, si evidenzia che la **Regione Autonoma Valle d'Aosta ha registrato una spesa cumulata** (quota FEASR) comprensiva del prefinanziamento iniziale del 3%, **pari a 12.663.210,21 euro a fronte di un impegno finanziario** dell'anno 2015 di **12.734.000,00** euro. La percentuale di realizzazione delle spese dell'anno di impegno 2015 è quindi pari al 99,4%, il che significa che il rischio di disimpegno di risorse finanziarie è ormai praticamente nullo.

In tal senso, occorre osservare che si è assistito ad **un'accelerazione dell'avanzamento della spesa del PSR nei primi mesi del 2018** (la spesa è infatti passata **dal 12% al 18,4%** sul totale complessivo del PSR), dovuta in parte anche al miglioramento dei meccanismi legati all'Organismo Pagatore (come sottolineato in sede di CdS dal rappresentante della Commissione Europea - DG Agricoltura e Sviluppo rurale), per cui non si produrranno perdite finanziarie sul Programma.

Al momento attuale l'avanzamento di spesa è di 25.317.592 euro, di cui circa 14 milioni di euro spesi tra febbraio e giugno, **quasi esclusivamente afferenti alle misure a superficie**. Tale accelerazione, come detto, ha consentito di raggiungere sostanzialmente l'obiettivo di spesa al 31/12/2018 scongiurando il rischio di disimpegno automatico che ancora a marzo di quest'anno mostrava un livello dei pagamenti con un rischio moderato di disimpegno.

Per dare un'idea della situazione di ritardo accumulata nell'erogazione della spesa, principalmente per le difficoltà correlate alla piena implementazione del SIAN, nella figura seguente vengono rappresentati graficamente i risultati di un'analisi condotta sul rischio di disimpegno presente a livello nazionale tra i vari PSR alla data del 31/03/2018 (► figura seguente).

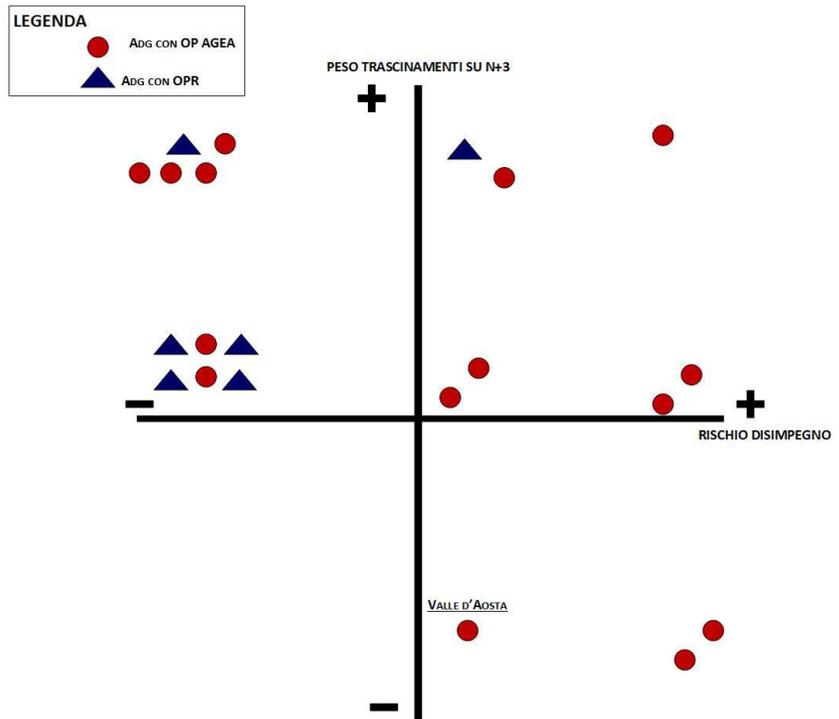
⁴ Avanzamento della spesa pubblica presentato al Comitato di Sorveglianza riunito in data 14/06/2018 presso la sede dell'Assessorato agricoltura e risorse naturali, in Saint-Christophe (AO).

Il **rischio di disimpegno dei PSR italiani** è stato definito in tre classi “**Alto**”, “**Moderato**” e “**Assente**” tenendo conto dei seguenti elementi:

- la **quota residua** da rendicontare per evitare il disimpegno;
- il **peso dei trascinamenti** rispetto alle risorse FEASR da rendicontare entro il 2015;
- il **peso dei trascinamenti ancora non rendicontati** in relazione alla quota residua.

Nel **grafico** sono inoltre **rappresentate** con due forme differenti le **Regioni con OP Agea** (cerchio) e le **Regioni con OP regionale** (triangolo)

La **Regione Autonoma Valle d’Aosta**, al 31/03/2018 si attestava nell’area del grafico in corrispondenza di un **rischio moderato di disimpegno** e di un **peso dei trascinamenti molto basso** (10% sul n+3 al 2015).



Come sottolineato, tuttavia, il **rischio di disimpegno che il Valutatore classificava come moderato** (probabilità di disimpegno presente ma non attestata ad un livello di criticità elevata) è stato scongiurato da una decisa accelerata nei pagamenti avvenuta nel primo semestre del 2018.

3.3 Performance framework

Il Performance Framework (PF) si configura come uno strumento nuovo (in quanto non previsto nella precedente programmazione), finalizzato a valutare l’efficacia dell’attuazione. A seguito della verifica sullo stato degli indicatori (prevalentemente fisici e finanziari) selezionati in relazione a ciascun Programma, la UE attribuisce la riserva di performance alle sole priorità che hanno conseguito i rispettivi target intermedi, mentre un livello non soddisfacente di conseguimento dei target (grave carenza) può determinare anche sanzioni (come la sospensione dei pagamenti nel 2019 e correzioni finanziarie nel 2025).

Il conseguimento o meno dei target è determinato, quindi, sulla base di soglie minime di realizzazione fissate dal Regolamento (UE) n. 215/2014 e al riguardo si possono configurare tre situazioni:

- 1) **riserva di performance assegnata** (tutti gli indicatori sono maggiori all’85% tranne uno che può attestarsi almeno al 75%);
- 2) **riserva di performance non assegnata** (almeno due indicatori non raggiungono l’85% ma almeno due si trovano al di sopra del 65%);
- 3) **riserva di performance non assegnata e sanzioni per grave carenza** (almeno due indicatori presentano un tasso di conseguimento al di sotto del 65%).

Focalizzando l’attenzione sul PSR Valle d’Aosta 14-20, il forte avanzamento dei primi mesi del 2018 ha scongiurato il rischio di disimpegno automatico, mentre la situazione **non è altrettanto positiva** per quanto riguarda la **valutazione della performance**, effettuata a livello di **singola priorità**.

A causa di vari fattori, quasi tutte le priorità interessate al calcolo del PF presentano un significativo distacco dai valori obiettivo previsti a fine 2018, al punto che sono state proposte delle modifiche per **“ritarare” i target** inizialmente previsti sulle priorità 2, 3, 4 e 6 del Programma, correggendo eventuali errori fatti dall’AdG in fase di prima elaborazione.

La priorità 2 *“potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell’agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste”*, ad esempio, sconta in parte la scelta fatta in sede di approvazione del PSR di fissare delle percentuali di aiuto delle Misure interessate su livelli alquanto contenuti, limitando l’appetibilità delle Misure stesse, generando di conseguenza una **scarsa adesione da parte delle aziende agricole** ai bandi emanati. Successivamente, grazie alle modifiche apportate dall’AdG che hanno portato all’innalzamento delle aliquote di finanziamento, si è potuta rilevare una maggiore adesione di beneficiari, nonché un buon numero di investimenti significativi quanto a spesa complessiva. Tuttavia, anche per **problemi di carattere informatico** legati al doppio inserimenti sui due portali (SIAN e SIAR) ed alla **necessità di formazione** degli operatori, per le domande in questione sono tuttora in corso le istruttorie da parte degli uffici competenti, per cui non è possibile rilevare gli avanzamenti finanziari. La revisione del target, pertanto, si rende necessaria, considerando che entro la fine del 2018 non sarà possibile concludere tutte le istruttorie e provvedere al pagamento. Oltretutto, a partire dai primi mesi del 2018, al fine di migliorare la performance degli uffici, è stata intrapreso un processo di riorganizzazione interna che, a partire dall’adeguamento del Sistema di Gestione e Controllo (SIGECO), ha visto la creazione di un team amministrativo per il supporto interno ed esterno e l’attivazione di nuove procedure (es. controlli antimafia preventivi per ridurre i tempi di attesa degli esiti). Sono inoltre stati organizzati incontri con il personale addetto alle istruttorie per sensibilizzarlo sull’importanza che riveste la conclusione tempestiva delle istruttorie e delle procedure di pagamento. Tali correttivi si pongono lo scopo di apportare significativi aggiustamenti per migliorare la governance e la performance interne.

Per quanto attiene alla Priorità 3, in questo caso si registra un buon grado di avanzamento, grazie soprattutto alla Misura 14 “Benessere animale”, che ne costituisce la componente trainante. In fase di programmazione, tuttavia, **era stata ipotizzata una maggiore adesione** da parte dei beneficiari in relazione all’introduzione del nuovo intervento “tappetini di gomma” che, tuttavia, non ha prodotto l’effetto atteso perché, probabilmente, c’è stata una sostituzione del tipo di substrato utilizzato (da paglia a tappetino) da parte dei medesimi beneficiari della programmazione 2007-2013. Nel contempo, non è stato considerato adeguatamente il **trend negativo del numero di allevamenti in Valle d’Aosta**, il che ha condotto ad una valutazione poco prudente del numero di beneficiari potenziali della Misura 14.

Sulla Priorità 4, che contiene le misure a superficie, quelle forestali e quelle ad investimento a connotazione ambientale, si segnala invece la difficoltà **connessa al completamento dei pagamenti** relativa alle prime 3 campagne di aiuti, criticità che dovrebbero risolversi entro l’autunno anche grazie alla liquidazione dell’anticipo per la campagna 2018. In fase di programmazione si era ipotizzato un target di spesa pari al 50% da raggiungere al 31/12/2018, previsione ottimistica che fu fatta sulla base della pluriennale esperienza nella gestione delle misure a superficie. Le previsioni iniziali non si sono rilevate corrette, a causa di un’errata valutazione dell’impatto del nuovo sistema di Verificabilità e Controllabilità delle Misure (VCM) predisposto dall’Organismo pagatore, secondo cui ogni bando, prima di essere pubblicato, deve essere validato da AGEA sulla base di criteri di ammissibilità ed impegni. Considerata la mole di lavoro che ha richiesto il nuovo adempimento, la pubblicazione dei bandi ha risentito di tempi di emanazione più lunghi rispetto a quelli previsti, pertanto non è stato possibile raggiungere il target finanziario (50% della spesa totale della P4) che, nelle ipotesi iniziali, era stato fissato ipotizzando la piena liquidazione delle prime 3 campagne e dell’anticipo 2018. Del resto i target inizialmente indicati sulla priorità 4 risultavano i più elevati tra quelli delle altre 12 regioni che hanno come Organismo pagatore AGEA. Si è dovuto pertanto adeguare il target previsto a quello medio previsto dagli altri PSR.

La Priorità 5, finalizzata ad azioni volte al contrasto delle cause del *climate change*, era alimentata da un’unica misura, la 16.6. A seguito di una valutazione sugli obiettivi del Programma, la Misura **è stata ricollocata nell’ambito della Priorità 3**, “disattivando” di fatto la priorità 5.

Infine, la Priorità 6, su cui insistono le Misure 7.3 (banda larga), 7.6 (ristrutturazione alpeggi) e 19 (Leader), fa registrare un **avanzamento solo di carattere procedurale ed amministrativo**, ma non finanziario, per via di aspetti di natura procedurale che bloccano l'inizio dei lavori, mentre per quanto riguarda la Misura 19 (Leader), l'unico GAL selezionato si sta strutturando per poter garantire una capacità amministrativa adeguata, soprattutto in termini di personale. La richiesta di modifica del target relativo alla priorità 6 è da considerare anche in relazione all'attuale stato di avanzamento del progetto banda larga, gestito dal Ministero dello Sviluppo Economico e per il quale, pertanto, l'AdG ha solo un ruolo di soggetto pagatore, non potendo influire sulla gestione.

4. Valutazione delle modalità operative dell'OP

4.1 Analisi dell'efficacia e dell'efficienza delle modalità operative individuate

L'Organismo pagatore del PSR della Regione Autonoma della Valle d'Aosta è AGEA. La Regione VdA, infatti, non ha avviato in passato e né intende avviare in futuro la costituzione di un OP regionale.

Secondo la convenzione stipulata dalla Regione con AGEA spetta a quest'ultima la responsabilità della corretta gestione delle attività di controllo e di pagamento dei fondi del PSR 2014-2020 e, in particolare:

- della gestione delle “domande di pagamento” e della relativa “funzione di controllo e autorizzazione dei pagamenti”,
- delle attività previste per l'applicazione delle ‘procedure in caso di debiti finalizzate al recupero dei crediti comunitari accertati in sede istruttoria
- delle “Procedure in materia di anticipi e cauzioni”.

Nella **programmazione 2014-2020 sono state introdotte numerose novità per ridurre il tasso di errore e per “velocizzare” l'iter amministrativo e la sua gestione, attraverso un processo di automatizzazione dei controlli, di smaterializzazione della relativa documentazione tecnica e amministrativa di supporto, e nella gestione dei procedimenti (PEC, firma digitale).** In particolare le novità normative riguardano prevalentemente:

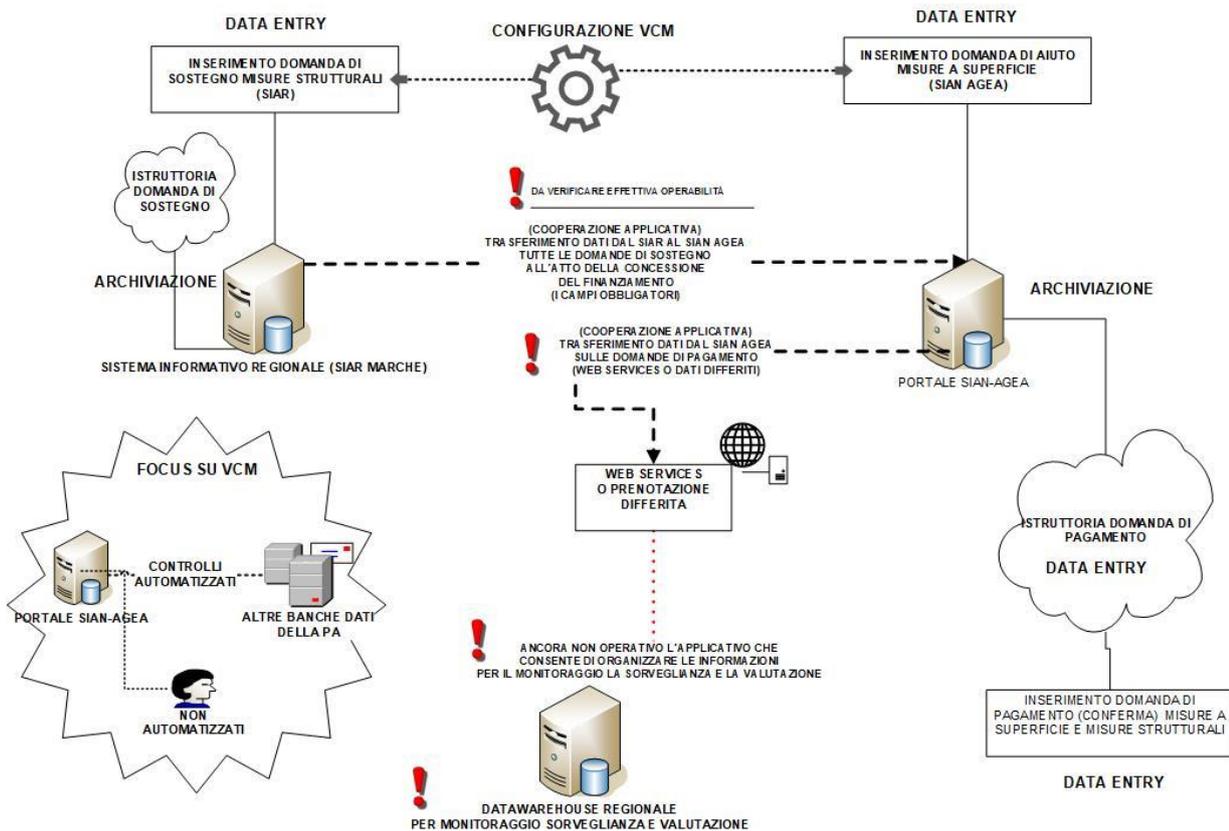
- la **verificabilità e controllabilità delle misure** – (Art. 62 - Reg. UE 1305/13);
- la **modifica delle percentuali** (dal 4 al 5%) di **estrazione del campione di ammissibilità** (controllo in loco) e contenuto dei controlli in loco – (Artt. 50 e 51 - Reg. UE 809/2014);
- la **modifica del calcolo delle sanzioni** (Esito) – (Art. 63 - Reg. UE 809/14);
- la disponibilità di informazioni essenziali e aggiornate sull'attuazione dei programmi mediante lo **scambio elettronico dei dati** (Reg. UE 1303/2013).

Il SIAN è il sistema informativo unificato di servizi del comparto agricolo, agroalimentare e forestale implementato dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) per assicurare lo svolgimento dei compiti relativi alla gestione degli adempimenti previsti dalla PAC. Il SIAN **presidia una serie di macro attività** come illustrato nella tabella seguente.

| Macro attività | Descrizione | Servizi | Stato attività |
|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Sistema VCM | È l'attività di definizione, a partire dai programmi di sviluppo rurale, dell'insieme dei dati strutturati e degli impegni, criteri di ammissibilità, criteri di selezione ed obblighi e delle relative modalità di controllo propedeutici alla successiva fase di predisposizione dei bandi e, quindi, di presentazione delle domande, la cui responsabilità amministrativa è dell'ADG. Tale sistema ottempera a quanto previsto dalla normativa comunitaria (art. 62 reg. Ue 1305/2013). | | In esercizio |
| Il sistema di predisposizione e dei bandi | È l'attività di definizione, a partire dai programmi di sviluppo rurale, dell'insieme di parametri regionali propedeutici alla successiva fase di presentazione delle domande, la cui responsabilità amministrativa è dell'ADG. Tali parametri definiscono sia le interazioni tra i vari fondi sia quelle tra le varie misure dello sviluppo rurale. In questa fase vengono anche definite e gestite informazioni atte all'attività di governance finanziaria. | | In esercizio |
| Gestione domande di sostegno | Rappresenta la gestione del ciclo di vita amministrativo relativo alla domanda di richiesta di aiuti comunitari | Servizi di presentazione della domanda di sostegno | In esercizio |
| | | Servizi di istruttoria delle domande di sostegno | In esercizio nella forma base |
| | | Gestione graduatoria | In completamento |
| | | Gestione interazione/comunicazione con l'agricoltore | In completamento |
| | | Gestione del work flow del procedimento | In completamento |
| | | Servizio di consultazione del procedimento e del progetto | In completamento |
| | | Sistema di monitoraggio del procedimento e del progetto risultante (dss) | In completamento |
| | | Servizi di cooperazione | In completamento |

| Macro attività | Descrizione | Servizi | Stato attività |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Gestione domande di pagamento | Rappresenta la gestione del ciclo di vita amministrativo relativo alle diverse tipologie di domande di pagamento correlate ad uno specifico progetto, una volta che per questo sia stato definito l'atto di concessione all'aiuto comunitario | Servizi di presentazione della domanda di pagamento | In esercizio nella forma base |
| | | Servizi di istruttoria delle domande | In esercizio nella forma base |
| | | Gestione interazione/comunicazione con l'agricoltore | In completamento |
| | | Gestione del work flow del procedimento | In completamento |
| | | Servizio di consultazione del procedimento e del progetto | In completamento |
| | | Sistema di monitoraggio del procedimento e del progetto risultante (dss) | In completamento |
| | | Servizi di cooperazione | In completamento |
| Gestione piani finanziari | Rappresenta la gestione delle informazioni in merito agli impegni economici definiti nei bandi, impegni economici assunti dalle singole autorità di gestione, avanzamento della spesa richiesta, avanzamento della spesa effettiva, disponibilità dei fondi ancora non impegnati | | In completamento |
| Il sistema di monitoraggio fisico e procedurale | Il sistema gestione di monitoraggio (fisico e procedurale) permetterà la raccolta delle informazioni di monitoraggio e la definizione delle modalità di raccolta ed aggregazione più adeguate al contesto organizzativo regionale, secondo le modalità stabilite di concerto con il livello nazionale e comunitario | | In completamento |
| Sistema RAE | Il sistema RAE (relazione annuale) permetterà la raccolta delle informazioni necessarie alla stesura della relazione annuale da parte delle autorità di gestione attraverso la definizione di modalità di raccolta ed aggregazione stabilite di concerto con il livello nazionale e comunitario | | In completamento |
| Sistema firma digitale | Il sistema permette di firmare direttamente in modalità elettronica i documenti necessari per l'erogazione degli aiuti in ambito PSR | | In esercizio |
| Assistenza tecnica presso le ADG | Migliorare il coordinamento delle amministrazioni coinvolte nella gestione dei singoli PSR, nonché di ampliare la partecipazione delle strutture regionali decentrate (ispettorati e/o servizi provinciali ed enti territoriali), anche attraverso strumenti operativi che permettano di semplificare e rendere più trasparente l'azione amministrativa | | In avvio |

Come indicato nella terza colonna della tabella (stato attività) **molte delle macro attività previste non sono ancora completamente implementate**, altre in esercizio hanno ancora funzionalità limitate. Come emerso in occasione degli incontri con l'AdG e con i responsabili di Misura, e ribadito in sede di Comitato di Sorveglianza (riunione del 14/06/2018), **i ritardi accumulati hanno avuto ripercussioni negative nel processo di attuazione delle misure**, in particolare di quelle a superficie, che hanno fatto registrare forti ritardi nei pagamenti dovuti anche alle carenze e ai malfunzionamenti del SIAN per la gestione dei pagamenti. Al fine di superare queste difficoltà tecniche, **la VdA ha stipulato una convenzione con la regione Marche** per l'utilizzo del sistema informativo **SIAR** che dovrebbe rappresentare una soluzione ponte fino alla completa implementazione del SIAN per la gestione delle misure strutturali. Non vi sono ancora elementi per poter esprimere un giudizio di efficacia ed efficienza sul SIAR, ma il doppio inserimento delle domande sui due portali SIAN (nazionale) e SIAR (regionale) a causa dell'assenza di molte funzionalità sul portale SIAN, ha provocato ritardi importanti nell'erogazione dei pagamenti; a questo si aggiungono i tempi di formazione degli operatori e le azioni per rendere interoperabili i due sistemi informativi (► Figura seguente).



In particolare per quanto riguarda la Verificabilità e controllabilità delle misure, **è stato introdotto un sistema denominato VCM**, che identifica e **assicura la tracciabilità dei controlli** su tutti gli elementi cogenti presenti nei dispositivi attuativi delle Misure che sono indispensabili per la concessione del contributo. Il VCM richiede all'AdG di identificare gli elementi che deve essere accertati (**ICO**) declinandoli in elementi di controllo (**EC**) la cui verificabilità viene tradotta operativamente in passi di controllo (**passi**). Per le Misure a superficie è prevista l'implementazione di un'istruttoria automatizzata sulla base di algoritmi predisposti da AGEA, attualmente non del tutto implementati, che hanno rallentato i procedimenti e determinato consistenti ritardi nei pagamenti.

Tale ritardo ha generato un **elevato grado di insoddisfazione da parte dei portatori di interessi** rispetto al PSR (insoddisfazione che non si era invece registrata nella programmazione 2007-2013) e una **“pressione” sugli uffici competenti** che ne ha complicato lo svolgimento delle attività procedurali.

Rispetto alla complessità riscontrata nella “traduzione” all'interno dei bandi di attuazione delle Misure delle indicazioni riportate nella scheda misura del PSR, **le difficoltà più rilevanti hanno riguardato l'impostazione del VCM**, dovuta anche alla rigidità dello strumento informatico che difficilmente si adatta alle peculiarità dei diversi bandi.

Il **giudizio sulla funzionalità dei sistemi informativi è piuttosto critico** con livelli di soddisfazione molto modesti soprattutto per quanto riguarda la disponibilità e qualità dei dati ai fini del monitoraggio e la sorveglianza del Programma, con problemi inerenti soprattutto la tempistica di fornitura dei dati da parte dell'OP e la profilazione del bando.

I **referenti regionali assegnano, a priori, un peso molto rilevante all'OP AGEA** nell'assicurare che l'espletamento dell'iter procedurale avvenga in maniera efficiente ed efficace, ma **evidenziano come a fronte delle criticità intervenute, la disponibilità a collaborare** per risolvere le criticità e **soprattutto l'efficacia delle soluzioni proposte sia piuttosto contenuta**. Tale livello di cooperazione e capacità di intervento è, inoltre, diminuita con l'avanzare del processo di implementazione, in conseguenza dell'incremento dei carichi di lavoro per AGEA (OP di altre Regioni, tra cui Lazio, Sicilia, Campania, Umbria, Liguria, Puglia).

4.2 Conclusioni e raccomandazioni

I ritardi nell'implementazione delle differenti macro aree del SIAN stanno generando serie ripercussioni sul processo attuativo del PSR della Valle d'Aosta che si riverberano su più livelli:

- sulla sfera organizzativa, con carichi di lavoro che si sono concentrati sulla gestione informatica dei procedimenti a scapito di quella strategica-tecnica e amministrativa;
- sulla sfera attuativa, sia in termini di performance di spesa (sebbene negli ultimi mesi la situazione sia migliorata) che rispetto al raggiungimento delle *milestone* previste nel quadro della performance;
- sul contesto di intervento, nei confronti dei beneficiari che vedono dilatarsi i tempi per poter avviare gli investimenti o per programmare l'attività ordinaria senza certezze sul cash-flow a disposizione;
- sulla *governance* più ampia del PSR, nei rapporti tra AdG e stakeholders, dove quest'ultimi sollecitati dalle pressioni dei loro rappresentanti, spostano il focus della programmazione sulla spesa più che sui risultati.

Il ricorso ad un altro sistema informativo (SIAR Regione Marche) considerando i ridotti tempi trascorsi, non ha ancora prodotto risultati evidenti rispetto all'accelerazione dell'iter procedurale. Tale soluzione comporta comunque la necessità di realizzare protocolli di comunicazione informatica tra i due sistemi (web service) che allo stato attuale ancora non sono stati completati e che potrebbero far insorgere un'ulteriore difficoltà con conseguente rallentamento dell'iter procedurale.

Le difficoltà incontrate nella fase di definizione del sistema di verifica e controllabilità delle misure potevano essere, almeno in parte, attenuate con una più rilevante partecipazione dell'OP al processo programmatico soprattutto per quanto attiene la definizione delle condizioni di ammissibilità e dei criteri di selezione, in maniera da verificare in sede di programmazione l'effettiva possibilità di oggettivare le procedure di controllo. Tale possibilità è stata resa difficoltosa dal ritardo con cui è stato progettato il VCM rispetto al processo programmatico.

Considerando che le problematiche relative al corretto utilizzo dei sistemi informativi sono comuni a più amministrazioni regionali sarebbe auspicabile la realizzazione di tavoli di confronto volti:

- alla disseminazione di buone pratiche ed alla soluzione condivisa delle problematiche comuni. Tale confronto potrebbe essere inoltre finalizzato alla individuazione di elementi di verifica e controllabilità comuni alle diverse misure regionali, al fine di standardizzare e rendere più efficaci le procedure di controllo;
- alla definizione di procedure di rilascio di un set minimo di dati a fini di monitoraggio, sorveglianza e valutazione dei PSR (con il coinvolgimento dei Valutatori indipendenti).

5. Analisi delle informazioni raccolte e formulazione delle conclusioni, rispetto ai fenomeni osservati, e delle raccomandazioni utili a rafforzare la qualità complessiva del PSR

Di seguito viene presentato, sotto la forma di un *Diario di Bordo*, una sintesi delle principali raccomandazioni emerse nella descrizione degli esiti degli approfondimenti valutativi. Nell'ultima colonna viene riportato lo spazio dove nel corso della programmazione (a partire dalla prossima annualità) verrà dato conto di come l'AdG ha recepito la raccomandazione.

| SEZIONE DEL RVA | ELEMENTI OSSERVATI | RACCOMANDAZIONE | FOLLOW-UP |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2. Autovalutazione della performance attuativa | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Percezione da parte dei Responsabili di Misura e dei funzionari con PPO di una diffusa criticità che investe più dimensioni del sistema di attuazione del PSR ▪ Disallineamento tra AdG e Responsabili di Misura sugli elementi prioritari che guidano la gestione e l'attuazione del PSR | Favorire azioni mirate di team building e accompagnare processi di integrazione delle competenze all'interno della struttura regionale | |
| 4. Valutazione delle modalità operative dell'OP | I referenti di misura chiedono un rafforzamento delle funzioni di supporto dell'OP | Verifica periodica dell'efficacia delle azioni di supporto a seguito dell'integrazione della convenzione tra Regione e Agea | |

6. Analisi “standardizzate” e reiterate per ambiti tematici da sottoporre utilmente a verifiche periodiche

Trattandosi del primo RVA, non sono presenti analisi reiterate.

Nei prossimi Rapporti annuali si darà seguito al processo di follow up delle raccomandazioni sopra esposte e si accompagnerà il percorso di autovalutazione sulla performance attuativa descritta nel Cap. 2.