
LA SELEZIONE DEI GAL E DEI PSL IN ITALIA: REQUISITI DI ACCESSO E CRITERI DI VALUTAZIONE.

Gennaio 2010



Rete Rurale
Nazionale
2007.2013



Documento realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale

Task force Leader

Autore Dario Cacace (INEA)

Indice

1.AMMISSIBILITÀ E REQUISITI DI ACCESSO	7
2.VALUTAZIONE DEI GAL E DEI PSL	9



Premessa

Con l'avvicinarsi dei cicli di programmazione, in ogni regione si registrano sostanziali innovazioni nell'articolazione delle procedure di selezione dei PSL che non sono semplicisticamente riconducibili ai mutati scenari regolamentari. In modo più o meno consapevole, le Autorità di Gestione hanno definito procedure e criteri di selezione funzionali al perseguimento di determinati obiettivi, che occorre adeguatamente indagare.

Di norma, l'attività istruttoria si articola in due momenti fondamentali: il primo ha per obiettivo la verifica del possesso dei requisiti minimi richiesti per poter accedere alla fase di valutazione; il secondo mira ad individuare proposte da ammettere a finanziamento. Di seguito si illustrano sinteticamente i risultati delle analisi sviluppate sui bandi sin qui pubblicati dalle Autorità di Gestione¹.

¹ L'analisi tiene conto dei bandi pubblicati al 15 dicembre 2009. Non sono considerati, dunque, gli elementi di valutazione dei PSL della Regione Abruzzo. Riguardo alla Regione Campania, invece, sono considerati i soli elementi di valutazione relativi alla prima fase istruttoria (selezione dei Gal) prevista dal PSR.

1. Ammissibilità e requisiti di accesso

Quanto alla verifica dell'ammissibilità delle candidature dei partenariati le Autorità di Gestione hanno individuato soluzioni procedurali molto differenziate², riconducibili a due modelli:

- *pre-selezione delle candidature*. Tale soluzione è stata adottata da tutte le Autorità di Gestione che hanno articolato la procedura selettiva in almeno due fasi. L'obiettivo della pre-selezione è quello di individuare soggetti (e territori) in possesso delle caratteristiche minime richieste per poter beneficiare delle risorse dell'Asse 4. Per questo motivo i requisiti si concentrano, in questa fase, in via prevalente o esclusiva sulle caratteristiche del partenariato e su un set di variabili territoriali.
- *indicazione dei requisiti minimi di accesso nel bando per la selezione dei Gal e dei PSL*. Laddove il procedimento è stato articolato in un'unica fase, le Autorità di Gestione hanno comunque previsto una preventiva fase di verifica del possesso di elementi minimi necessari al fine di accedere alla successiva fase di valutazione.

In entrambi i casi viene verificato il rispetto dei requisiti minimi fissati dal Regolamento (CE) 1698/05, nonché di ulteriori requisiti di volta in volta determinati dalle Autorità di Gestione. Va precisato, in proposito, che i requisiti di accesso indicati dal legislatore comunitario definiscono un quadro comune, valido in tutto il territorio dell'Unione europea, volto a limitare l'ambito di applicazione territoriale dell'approccio Leader e ad assicurare la presenza di alcuni elementi minimi nella composizione dei partenariati. Alle Autorità di Gestione è stata tuttavia riconosciuta la facoltà di restringere ulteriormente l'ambito di applicazione in presenza di:

- specifiche condizioni di contesto territoriale (caratteristiche demografiche, scenario istituzionale ed amministrativo, quadro della programmazione urbanistico-territoriale, ecc.);
- obiettivi specifici che si intendono perseguire attraverso l'implementazione dell'approccio Leader (finalità della pianificazione locale, ruolo dei partenariati e articolazione delle reti relazionali locali, ecc.).

E' interessante segnalare che, nella quasi totalità dei casi, sono stati individuati requisiti di accesso che vanno ben oltre le indicazioni di massima imposte dal legislatore comunitario. Tra i più frequenti, si segnalano:

- Requisiti territoriali
 - limiti al carico demografico diversi (più restrittivi) da quelli indicati nel Reg. (CE) 1974/06;
 - non sovrapposibilità territoriale tra proposte avanzate da partenariati diversi;
 - contiguità geografica dei comuni interessati dalle strategie di sviluppo locale;
 - appartenenza a determinati sistemi territoriali / aree geografiche.

² Per una disamina delle procedure di selezione adottate nei PSR italiani si veda La selezione dei Gal e dei PSL italiani - Procedure e stato d'avanzamento al 27 ottobre 2009. Rete Rurale Nazionale 2007-2013 - Task Force Leader. <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2407>

-
- Partenariato
 - aspetti giuridici (forma giuridica, elementi statutari);
 - dimensioni minime del capitale sociale;
 - rappresentatività rispetto al tema strategico proposto;
 - presenza obbligatoria di determinate categorie di soggetti.

L'individuazione di ulteriori requisiti di accesso da parte delle Autorità di Gestione segnala la presenza di specifiche priorità strategiche e di indirizzo: ha lo scopo di caratterizzare l'attuazione dell'approccio Leader, orientandone la progettazione locale su binari ben definiti. La loro presenza viene richiesta quale elemento inderogabile, non negoziabile né valutabile ai fini dell'attribuzione del punteggio. Naturalmente, comporta anche conseguenze di notevole rilievo ed è pertanto utile, per le Autorità di Gestione, porsi alcuni interrogativi:

- la determinazione di requisiti di accesso "aggiuntivi" - che inevitabilmente restringe l'ambito di applicazione dell'Asse 4 o, comunque, limita lo spettro di scelte da parte dei partenariati locali - rappresenta lo strumento più appropriato per raggiungere più efficacemente gli obiettivi prioritari?
- la considerazione degli stessi elementi non ai fini dell'accesso alla procedura, ma ai fini della valutazione, può essere considerata un'alternativa perseguibile?
- quali ulteriori requisiti è opportuno fissare al fine di garantire adeguate caratteristiche in termini di rappresentatività, affidabilità e capacità organizzative e progettuali dei Gruppi di Azione Locale?

Le risposte non sono semplici, né univoche. Le scelte adottate in materia sono le più varie ed il confronto tra i bandi finora pubblicati dalle Autorità di Gestione dei PSR italiani mostra che lo stesso criterio viene talvolta considerato quale requisito di accesso, talvolta come parametro di valutazione. Ciò che appare utile sottolineare, è che:

- l'individuazione di requisiti di accesso "specifici" genera automaticamente effetti di rilievo nella successiva implementazione dell'iter istruttorio e, più in generale, nell'attuazione del programma, orientando in una direzione ben definita l'organizzazione dei partenariati, gli assetti interni, il ruolo dei singoli partner, ecc. Occorre dunque ponderare con cura l'opportunità di porre ulteriori vincoli, poiché non mancano casi in cui questi producono effetti del tutto indesiderati;
- considerata la delicatezza della materia, ed anche la necessità di valutare l'ammissibilità di una candidatura ad un successivo iter istruttorio, è opportuno definire requisiti di accesso esclusivamente di tipo oggettivo, che sfuggano alla discrezionalità dei soggetti che svolgono le attività istruttorie.

2. Valutazione dei Gal e dei PSL

Le Autorità di Gestione dei PSR italiani hanno adottato criteri di selezione molto diversificati, riconducibili, per grosse linee, alle seguenti categorie, alle quali sono stati attribuiti, in media, i pesi indicati:

- Caratteristiche territoriali 13,2%
- Caratteristiche del Partenariato 23,4%
- Qualità del Piano 63,3%

Nel complesso, dunque, l'attenzione della valutazione si concentra prevalentemente sulla qualità delle proposte strategiche, ma va anche detto che, come osservato poc'anzi, le caratteristiche territoriali e del partenariato (o almeno, alcuni elementi di natura formale) sono tenute in considerazione ai fini della verifica dei requisiti di accesso.

○ Caratteristiche territoriali

La valutazione degli aspetti territoriali assume, in genere, un peso piuttosto limitato nelle griglie di valutazione adottate dalle Autorità di Gestione: in media il 13,2%. Ciò dipende principalmente dal fatto che, rispetto alla precedente Iniziativa Leader+, le Autorità di Gestione hanno considerato le caratteristiche del territorio soprattutto ai fini della definizione dei requisiti di accesso.

Alle caratteristiche socio-demografiche ed al "profilo territoriale" (tipologia di macroaree, ruralità, dimensioni, ecc.) è attribuito, all'interno di quest'area di valutazione, un peso significativo, mentre minore rilievo è attribuito agli aspetti economico-produttivi.

Tab. 1.a: I criteri di selezione: Caratteristiche territoriali

Area di valutazione		Criteri	Punti	
Il Territorio	Profilo socio-demografico	Densità abitativa	2,0%	6,0%
		Numerosità popolazione	0,8%	
		Variazione residenti	1,3%	
		Indice di vecchiaia	0,5%	
		Mercato del lavoro	1,0%	
		Altri indici	0,4%	
	Profilo economico-produttivo	Massa critica	0,6%	1,1%
		Reddito pro-capite	0,3%	
		Rilievo dell'agricoltura	0,3%	
	Profilo territoriale	Dimensioni (superficie)	0,9%	6,1%
		Dotazione di servizi	0,5%	
		Tipologia di macroaree	1,3%	
		Naturalità	0,7%	
		Presenza di nuove aree leader	0,2%	
		Omogeneità	1,7%	
Ruralità		0,8%		
Totale Territorio			13,2%	

○ *Caratteristiche del Partenariato*

Alle caratteristiche del Partenariato sono mediamente attribuiti oltre 23 punti percentuali. L'attenzione delle Autorità di Gestione si concentra prevalentemente sulla composizione del partenariato e, soprattutto, sulla sua rappresentatività rispetto al territorio (in assoluto, il criterio al quale è attribuito il peso maggiore) o al tema prescelto. Si registra inoltre un certo interesse anche riguardo alla composizione dell'Organo Decisionale. In entrambi i casi i Gal vengono sollecitati a tenere in maggiore considerazione il principio delle Pari Opportunità, favorendo la partecipazione delle donne (e, in misura più limitata, dei giovani) non solo alle attività assembleari, ma anche all'interno degli organismi di governo delle strategie di sviluppo.

Agli aspetti giuridici e finanziari non sembra essere riconosciuto un particolare rilievo. In realtà, molte Autorità di Gestione fissano, in materia, criteri piuttosto vincolanti ai fini dell'accesso alla procedura selettiva.

Tab. 1.b: I criteri di selezione: Caratteristiche del partenariato

Area di valutazione		Criteri	Punti	
II Partenariato	Aspetti giuridici	Forma giuridica	0,7%	0,7%
	Caratteristiche Organo Decisionale	Coerenza rispetto al tema	0,4%	4,6%
		Pari Opportunità	2,6%	
		Peso della componente privata	1,5%	
		Peso della componente pubblica	0,1%	
	Composizione del partenariato	Coerenza rispetto al tema	1,1%	14,3%
		Pari Opportunità	0,1%	
		Presenza dei privati	2,2%	
		Rappresentatività (rispetto al Tema)	1,4%	
		Rappresentatività (rispetto al territorio)	9,6%	
	Esperienza	dei singoli Partner	1,6%	3,6%
		del Partenariato	2,0%	
	Profilo finanziario	Affidabilità finanziaria	0,2%	0,2%
	Totale Partenariato			23,4%

○ *Qualità del Piano*

All'interno di quest'area di valutazione sono stati ricondotti anche gli aspetti gestionali ed organizzativi, poiché si ritiene che, di fatto, siano una componente del piano. Ciò premesso, dall'analisi della tabella 1.c emergono alcuni aspetti:

- la dimostrazione delle modalità con le quali sono garantite l'integrazione e la complementarità è oggetto di particolare rilevanza in sede valutativa. Tali aspetti sono considerati sia nella loro dimensione "interna" (al PSL), sia in relazione agli altri strumenti d'intervento (coerenza "esterna"). Come noto, l'Asse 4 partecipa al perseguimento degli obiettivi fissati per gli altri tre Assi prioritari del PSR e, di conseguenza, occorre verificare l'allineamento delle strategie locali rispetto agli indirizzi generali del Programma. Viene inoltre avvertita l'esigenza, più che in passato, di assicurare coerenza (soprattutto in termini di complementarità e non sovrapposizione) con gli strumenti d'intervento delle politiche di coesione e con gli eventuali indirizzi e programmi di sviluppo attivati localmente;
- gran parte delle Autorità di Gestione individua nell'assetto organizzativo e gestionale un elemento centrale dell'implementazione dell'Asse, soprattutto in considerazione della complessa articolazione dei circuiti finanziari e delle responsabilità attribuite ai Gal. In talune circostanze viene richiesta la dimostrazione degli specifici impegni assunti da ciascun partner, soprattutto in relazione al ruolo di supporto in fase di implementazione delle strategie;

- l'integrazione della cooperazione nelle strategie di sviluppo locale è un elemento considerato da tutte le AdG, peraltro in risposta ad uno specifico indirizzo della Commissione. In molti casi è valutata la semplice manifestazione di una volontà a cooperare e la relativa indicazione delle tematiche di interesse. Non mancano casi in cui è valutata anche la qualità delle proposte progettuali, circostanza che impone ai Gal una descrizione di maggior dettaglio delle attività di cooperazione;
- è stato dato il giusto rilievo alla coerenza complessiva del Piano, sia in termini di "consequenzialità" tra analisi, fabbisogni, obiettivi, strategie (e definizione delle risorse allocate), sia in termini di quadro logico, ovvero di collegamento tra obiettivi operativi, di risultato e di impatto;
- si osserva una generale tendenza a stimolare i Gal a rendere il "bottom up" una pratica concreta, piuttosto che una definizione generica o formale. A tal fine in molti casi è richiesta una dimostrazione molto rigida delle attività di animazione effettivamente svolte ai fini della progettazione, ma anche la descrizione delle modalità con le quali tali attività saranno sviluppate in fase attuativa.

Tab. 1.c: I criteri di selezione: Qualità del Piano

Area di valutazione		Criteri	Punti	
II Piano	Animazione e bottom up	Partecipazione e condivisione (in fase progettuale)	4,7%	6,5%
		Partecipazione e condivisione (in fase attuativa)	1,8%	
	Chiarezza e completezza del PSL	...delle analisi	2,0%	4,8%
		...delle azioni	1,0%	
		...in generale	0,3%	
		...nella definizione degli indicatori	0,5%	
		...nella illustrazione della strategia	1,1%	
	Coerenza	...delle analisi	0,4%	6,9%
		...del piano finanziario rispetto a fabbisogni ed obiettivi	1,4%	
		...in generale	1,3%	
		...delle strategie rispetto alle analisi	3,8%	
	Cooperazione	Presenza della cooperazione	4,6%	7,0%
		Qualità delle strategie di cooperazione	2,4%	
	Impatti	Su tematiche prioritarie	1,4%	2,3%
		Effetti nel tempo	0,1%	
		Effetti nell'area	0,8%	
	Innovatività	Innovatività	5,9%	5,9%
	Integrazione e complementarità	Coerenza esterna: rispetto a pianificazione locale/regionale	1,0%	10,4%
		Coerenza esterna: rispetto al PSR	1,1%	
		Coerenza esterna: rispetto a PSR e Politiche di Coesione	5,1%	
Coerenza esterna: rispetto al 2000-2006		0,3%		
Coerenza interna		2,0%		
Integrazione		0,9%		
Modalità di attuazione	Aspetti procedurali e gestionali	4,3%	8,4%	
	Cronoprogramma	0,4%		
	Impegni dei Partner	0,6%		
	Modello organizzativo	3,1%		
Priorità tematiche	Agricoltura	0,3%	2,2%	
	Ambiente	0,9%		
	Pari Opportunità	1,0%		
Priorità trasversali	Ammissibilità delle operazioni	0,2%	1,9%	
	Concentrazione	0,3%		
	Distribuzione territoriale delle opportunità	0,3%		
	Multisetorialità	0,8%		
	Trasferibilità	0,4%		
Qualità complessiva	Qualità complessiva	4,4%	4,4%	
Struttura finanziaria	Mobilizzazione delle risorse locali	2,4%	2,4%	
Totale Piano			63,3%	