



AISRe
Associazione Italiana
di Scienze Regionali

A.I.S.Re. XLI Conferenza Scientifica Annuale
REGIONI TRA SFIDE E OPPORTUNITÀ INATTESE
2 - 4 Settembre 2020

RETERURALE
NAZIONALE
20142020

COME SELEZIONARE UN'AGENZIA DI SVILUPPO LOCALE:
L'ESPERIENZA LEADER

2 settembre 2020

G. Ricciardi, M.A. D'Oronzio, E. Reda, M. Suanno



Il processo di selezione dei GAL e delle SSL, nella programmazione di sviluppo rurale 2014-2020, si è concluso nel mese di marzo 2020 con l'ammissione a finanziamento dell'ultimo GAL.

Diverse le cause del ritardo, tra le quali...

- presentazione di **ricorsi amministrativi**;
- necessità di adottare **nuovi schemi procedurali** come conseguenza della collocazione dell'approccio LEADER nell'ambito del PSR (Asse nel 2007-2013, Misura nel 2014-2020);
- necessaria **riorganizzazione degli uffici regionali** per l'adozione dei complessi flussi e circuiti amministrativi che governano il LEADER;
- **ridotta conoscenza** dello strumento LEADER da parte di **altri uffici/Fondi Strutturali di Investimento Europei** (FESR, FSE, FEAMP) chiamati a gestire, a livello regionale, più politiche territoriali sui medesimi territori rurali, o su loro porzioni.

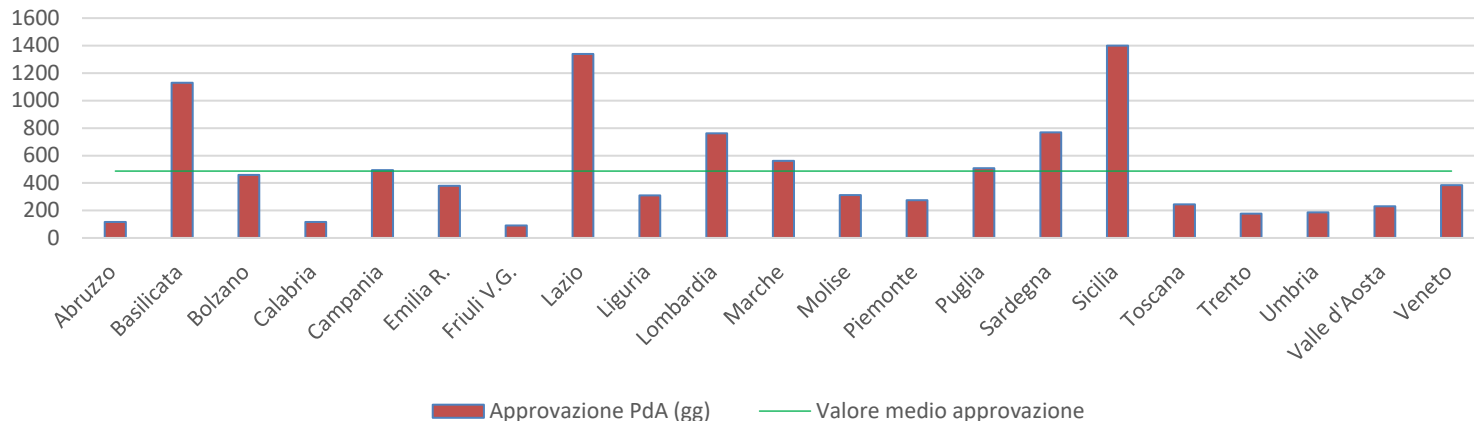


	GAL
Abruzzo	8
Basilicata	5
Bolzano	6
Calabria	13
Campania	15
Emilia R.	6
Friuli V.G.	5
Lazio	14
Liguria	5
Lombardia	12
Marche	6
Molise	4
Piemonte	14
Puglia	23
Sardegna	17
Sicilia	23
Toscana	7
Trento	2
Umbria	5
Valle d'Aosta	1
Veneto	9
TOTALE	200

Fonte: Elaborazione CREA PB

Il processo selettivo attuato dalle Regioni

Approvazione PdA (giorni) per Regioni



Rappresenta una fase cruciale per garantire un'efficace attuazione del Leader nelle zone rurali

Ha l'obiettivo di **guidare una corretta impostazione:**

- **dei partenariati** in termini di rappresentanza di un territorio omogeneo e di raggiungimento di una massa critica;
- **di una governance** capace di garantire una sana gestione finanziaria;
- **di una SSL** rispondente ai fabbisogni del territorio e in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del PSR.

Esistono margini di miglioramento
nell'impostazione delle
procedure selettive

con effetti rilevanti in merito:

- alla fluidità delle attività future, ai tempi, alla gestione finanziaria, ecc.;
- alla qualità del PdA e all'impatto sul territorio (Cacace, 2011).

Obiettivo



offrire un **contributo metodologico** di tipo **qualitativo** per:

- trarre indicazioni di carattere generale utili per la programmazione del CLLD LEADER post 2020 e per la fase di attuazione;
- nello specifico, favorire una migliore individuazione di **criteri di selezione** dei GAL e delle SSL efficaci e in linea con i principi di buona governance

Ci si è interrogati sull'opportunità di individuare un **“set di base” di criteri di selezione** utilizzabile nella programmazione post 2020, o modalità adatte alla sua definizione, per garantire:

- **maggiore celerità** dell'azione amministrativa nella fase selettiva;
- processi di costituzione dei GAL **più lineari ed efficaci** (trasparenti, assenza di conflitti di interesse);
- definizione di SSL **facilmente valutabili**



Criteri di selezione

definiti dalle AdG, previa consultazione del Comitato di Sorveglianza, per la selezione di GAL e SSL nell'ambito delle sottomisure:

- ✓ 19.1 “Sostegno preparatorio”;
- ✓ 19.2 “Sostegno all'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo”;
- ✓ 19.4 “Sostegno per i costi di gestione e animazione”.

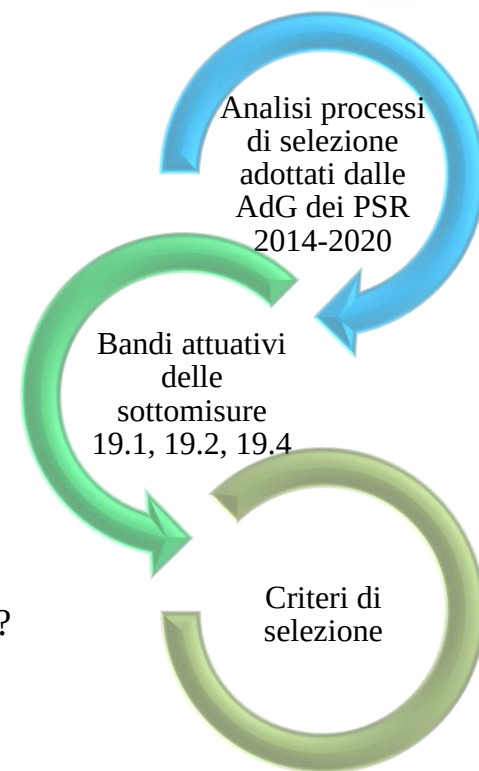
Sono norme, canoni razionali, su cui si **fondano distinzioni e giudizi**, volti a **garantire** (art. 49 del Reg. (UE) n. 1305/2013):

- **parità di trattamento** dei richiedenti;
- **migliore utilizzo delle risorse finanziarie**;
- **maggiore rispondenza delle misure alle priorità dell'Unione** in materia di sviluppo rurale.



Metodologia

- ✓ **Perché** i processi di selezione continuano ad essere complessi e a volte eccessivamente lunghi?
- ✓ **Quali** sono stati i problemi o le difficoltà nell'applicazione dei criteri adottati?
- ✓ **Dove** recuperare le informazioni?
- ✓ **In che modo** è possibile semplificare e rendere più celere il processo di selezione?
- ✓ I criteri di selezione adottati dalle diverse AdG sono uguali o simili? Se no, in cosa differiscono? **Quali** elementi sono stati considerati prioritari?
- ✓ **Risultati dell'analisi:**
 - **chi** sono i soggetti interessati?
 - **quando** possono essere impiegati utilmente?



Materiali e fonti

- PSR e schede di misura
- Bandi e criteri di selezione
- Ulteriori documenti di modifica e integrazione

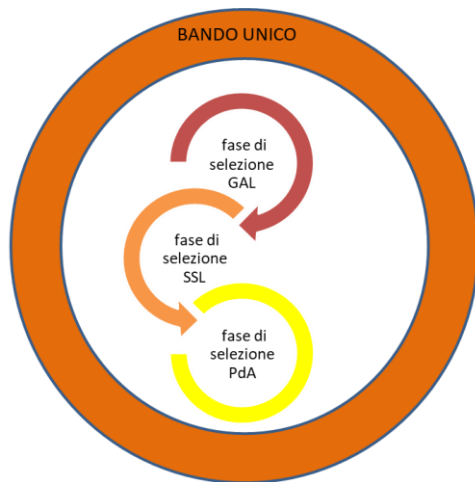


La «mappa concettuale» dei processi selettivi

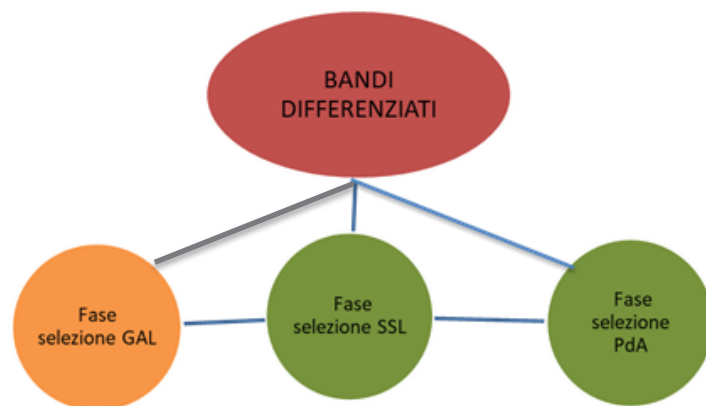
Le Regioni hanno adottato **modalità differenziate** per la selezione delle SSL prevedendo l'emanazione:

- 1) di un bando unico che integrasse le sottomisure;
- 2) di bandi differenziati per singola sottomisura.

Entrambe le tipologie di bando sono state declinate comunque in tre fasi di selezione, relative rispettivamente ai GAL, alle SSL e ai PdA.



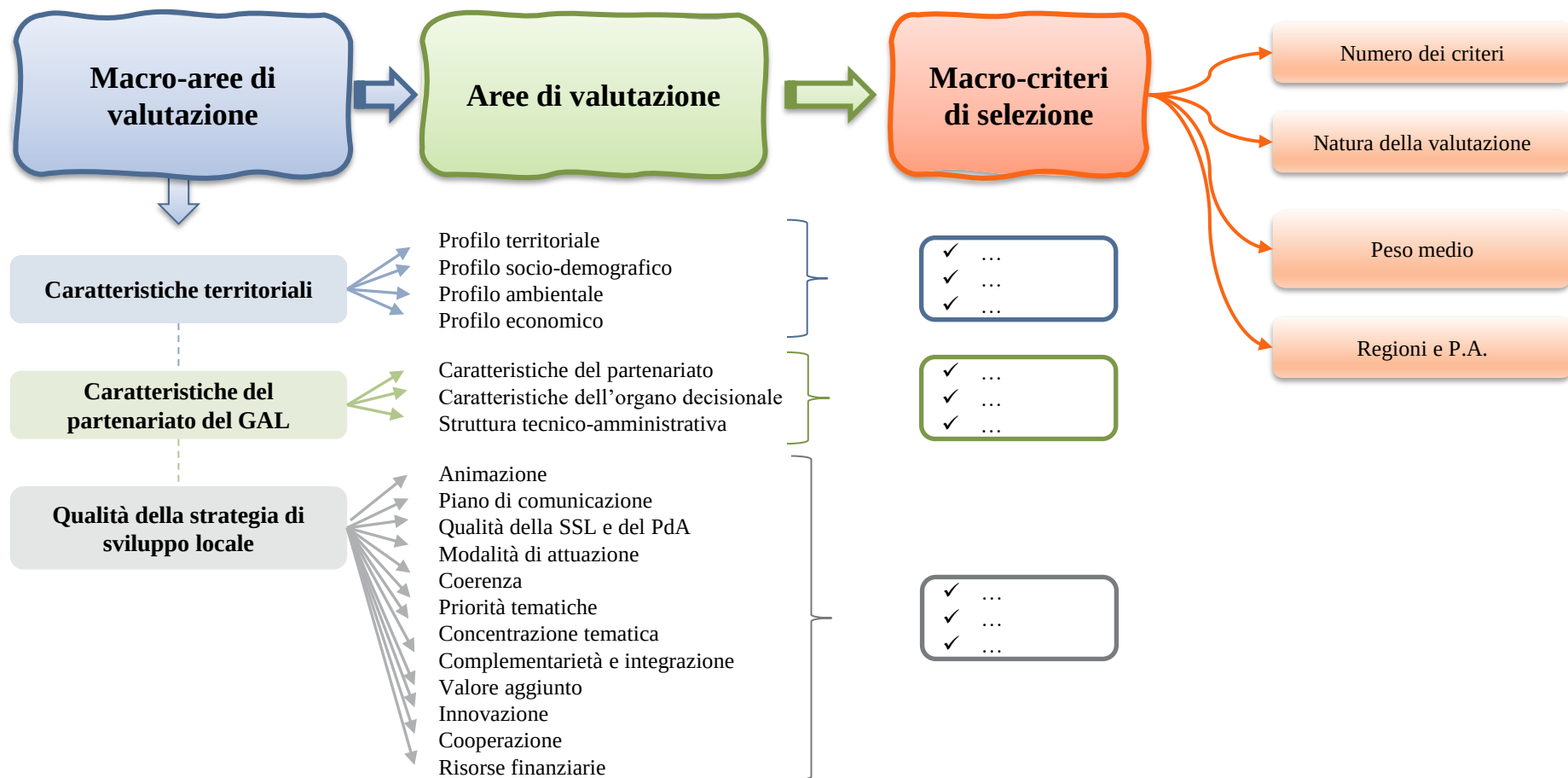
Fonte: Elaborazione RRN



- ✓ In alcuni casi, alle fasi individuate ne sono state aggiunte altre, come ad esempio:
 - l'emanazione di una manifestazione di interesse;
 - una fase di negoziazione tra AdG e GAL volta a integrare le SSL con azioni di dettaglio.

Metodologia di analisi

Banca dati dei criteri di selezione di GAL e SSL dei PSR 2014-2020

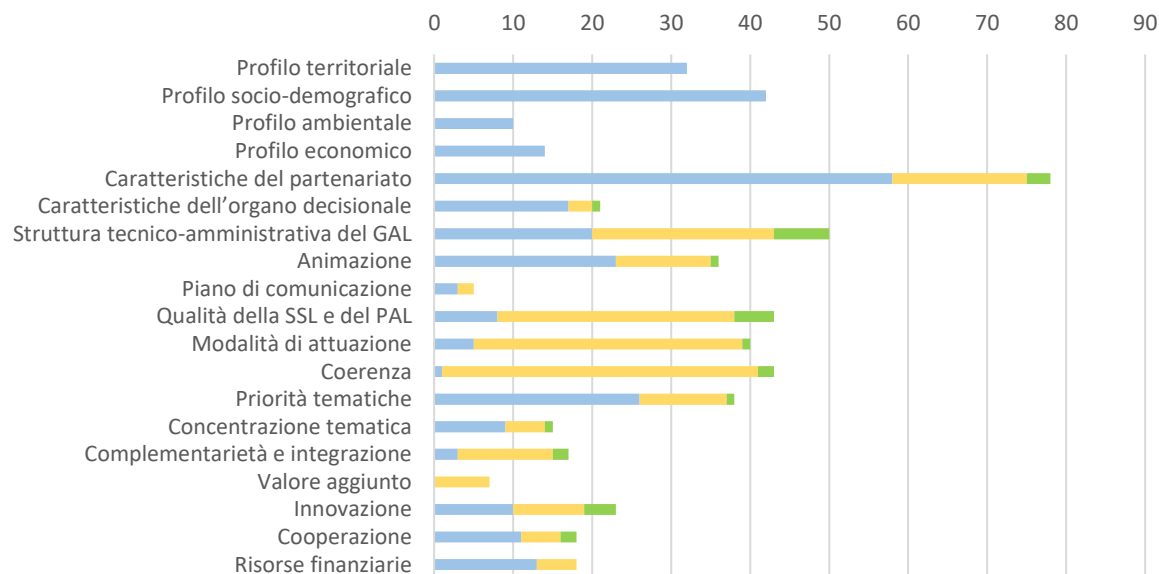


Nei casi, numericamente esigui, di criteri di selezione “complessi”, ossia composti da differenti elementi di valutazione, poiché l’individuazione di una categoria generale avrebbe fatto perdere utili informazioni di dettaglio, la classificazione è stata effettuata dando risalto all’elemento caratterizzante

Caratteristiche generali dei criteri di selezione esaminati (1/2)

- ✓ Numero molto elevato di criteri di selezione: **550 criteri di selezione suddivisi in 19 aree di valutazione e 115 macro-criteri**;
- ✓ **significative differenze** fra le Regioni, sia per numerosità che per aree di valutazione e macro-criteri attivati;
- ✓ presenza (ridotta) di **criteri di selezione “complessi”**, ossia composti da elementi di valutazione diversi tra loro, con conseguente complessità nella procedura di classificazione (riduzione ad un unico macro-criterio);
- ✓ presenza di **modalità di calcolo dei punteggi complesse** e a volte poco chiare;
- ✓ a fronte dell'impegno profuso per garantire trasparenza e oggettività nella selezione, solo il **55,5%** dei criteri di selezione **ha natura oggettiva-quantitativa**; il **39%** dei criteri richiede giudizi di natura soggettiva-qualitativa e il rimanente **5,5%** una valutazione mista.

Natura valutativa dei criteri per aree di valutazione



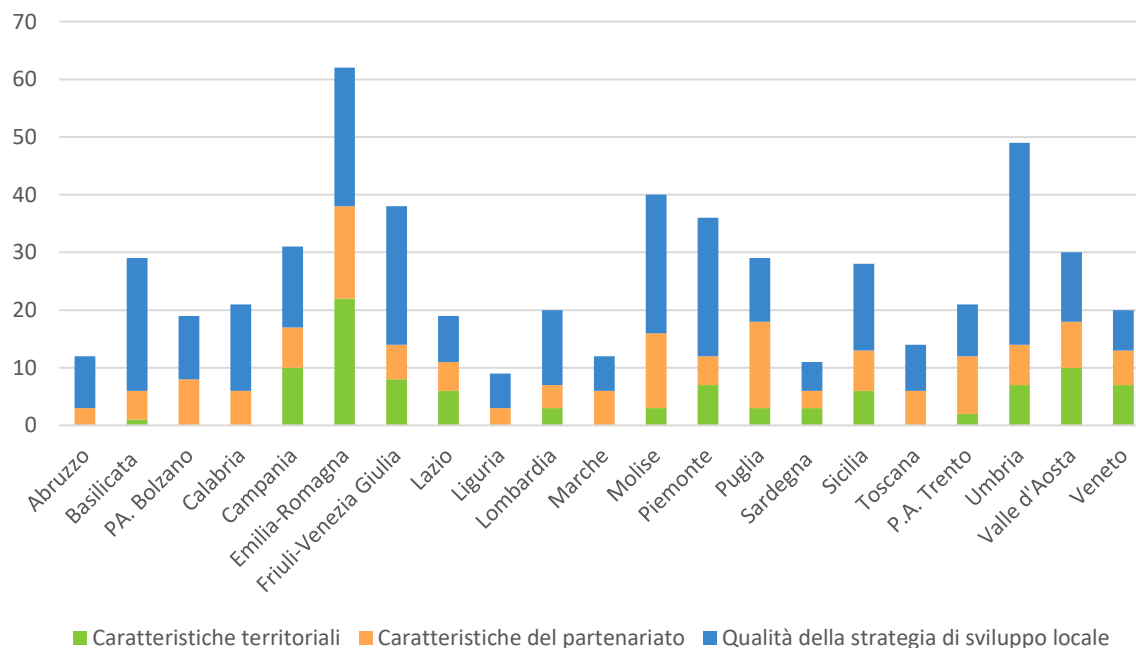
Fonte: Elaborazioni CREA PB

■ Oggettiva ■ Soggettiva ■ Mista

Caratteristiche generali dei criteri di selezione esaminati (2/2)

- ✓ **differenti visioni regionali** in merito agli **elementi** da considerare **indispensabili** per garantire una corretta ed efficace attuazione del Leader:
 - 6 le Regioni che hanno considerato gli elementi di natura territoriale come pure condizioni di ammissibilità, non prevedendo alcun criterio di selezione specifico;
 - altre regioni, invece, hanno adottato un numero elevato di criteri di selezione territoriali, soprattutto di natura socio-demografica, arrivando a definirne fino a 22 per l'intera macro-area (Emilia-Romagna).

Numero dei criteri di selezione per macro-aree di valutazione e Regioni



Fonte: Elaborazioni CREA PB

Classificazione dei criteri di selezione per macro-aree e aree di valutazione

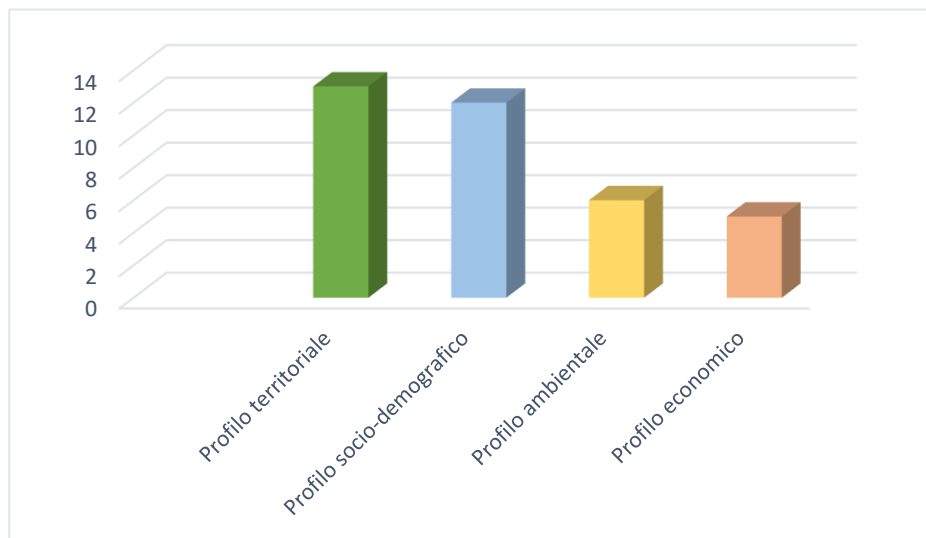
Macro-area di valutazione			Area di valutazione		
Macro-area	Criteri di selezione (n.)	Peso medio sul totale (%)	Area	Criteri di selezione (n.)	Peso medio sul totale (%)
Caratteristiche territoriali	98	15,35	Profilo territoriale	32	6,17
			Profilo socio-demografico	42	6,12
			Profilo ambientale	10	1,40
			Profilo economico	14	1,66
Caratteristiche del partenariato del GAL	149	25,34	Caratteristiche del partenariato	78	13,45
			Caratteristiche dell'organo decisionale	21	3,18
			Struttura tecnico-amministrativa	50	8,71
Qualità della strategia di sviluppo locale	303	59,31	Animazione	36	7,70
			Piano di comunicazione	5	0,78
			Qualità della SSL e del PdA	43	9,04
			Modalità di attuazione	40	7,40
			Coerenza	43	8,75
			Priorità tematiche	38	8,85
			Concentrazione tematica	15	3,91
			Complementarietà e integrazione	17	1,83
			Valore aggiunto	7	0,70
			Innovazione	23	4,13
			Cooperazione	18	2,90
			Risorse finanziarie	18	3,32

Fonte: Elaborazioni CREA PB su dati ufficiali dei PSR 2014-2020

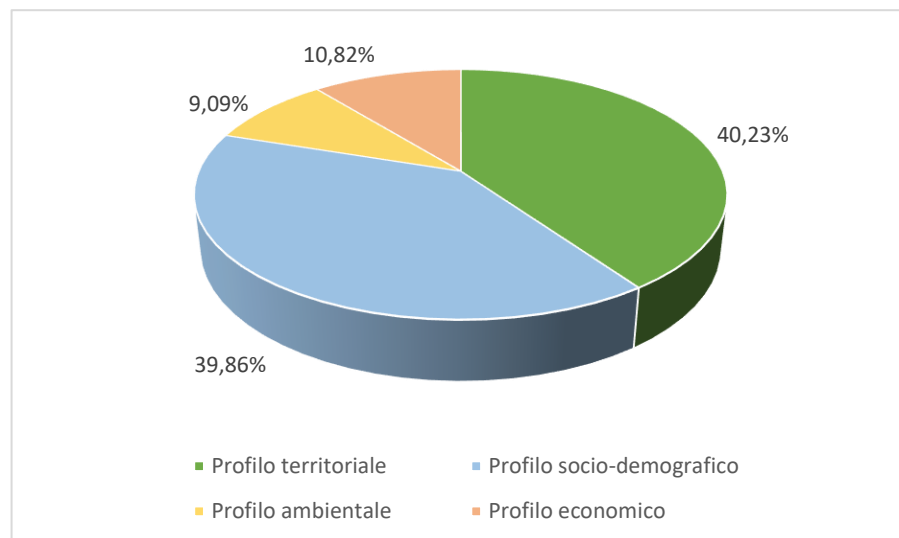
Macro-area “Caratteristiche territoriali” (1/2)

- ✓ Molti elementi territoriali sono stati considerati condizioni di ammissibilità.
- ✓ 6 regioni (Abruzzo, P.A. Bolzano, Calabria, Liguria, Marche, Toscana) non hanno previsto alcun criterio di selezione specifico.
- ✓ L'unica Regione che ha adottato criteri di selezione per tutte e quattro le aree di valutazione è l'Emilia-Romagna, con un totale di 22 criteri, seguita dalla Valle d'Aosta per numero di criteri adottati (10) per i profili territoriale, sociodemografico ed economico.
- ✓ 15 le Regioni che hanno adottato criteri di selezione afferenti ai profili territoriale e sociodemografico (Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e la P.A. di Trento).
- ✓ Hanno tutti (98) natura oggettiva-quantitativa.

Criteri sulla macro-area territoriale per Regioni



Peso dei criteri per area di valutazione



Fonte: Elaborazioni CREA PB su dati ufficiali dei PSR 2014-2020

Macro-area “Caratteristiche territoriali” (2/2)

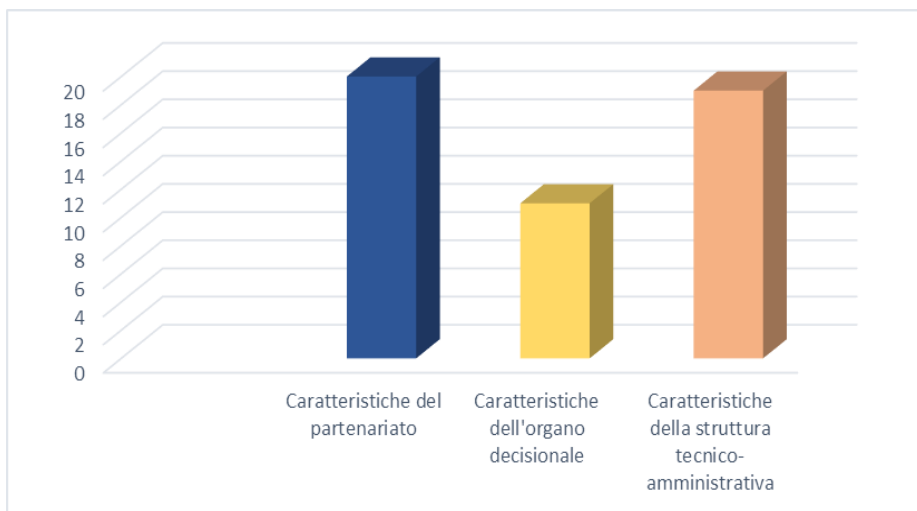
Area di valutazione	Criteri di selezione		Macro-criteri	
	(n.)	(%)	(n.)	Oggetto (esempi)
Profilo territoriale	32	32,65	10	Estensione territorio; omogeneità del territorio rurale (% Comuni in base alle aree B,C,D, % superficie ricadente in aree C, D, FEAMP, aree montane); prevalenza di Comuni montani; numero di Comuni interessati o classificati come Aree Rurali particolarmente marginali; inclusione di un’area interna; territori che non hanno usufruito dei precedenti programmi LEADER; presenza di Unioni di Comuni, Comunità montane; grado di ruralità
Profilo sociodemografico	42	42,86	10	Numerosità popolazione; densità abitativa; tasso di spopolamento; incidenza % della popolazione straniera residente; servizi pubblici di base; andamento demografico; indice di vecchiaia; tasso di disoccupazione; percentuale popolazione in aree montane e in aree classificate C e D; altri indici
Profilo ambientale	10	10,20	2	Presenza (o prevalenza) di aree protette o parchi ricompresi anche parzialmente; incidenza superficie ricadente in aree protette; almeno il 40% dei Comuni in area protette; numero di beni architettonici tutelati
Profilo economico	14	14,29	9	Investimento medio per residente; % delle unità locali del settore manifatturiero sul totale; variazione % delle unità locali e degli addetti; % unità locali del settore servizi sul totale; concentrazione attività imprenditoriali; variazione SAU; variazione % del n. aziende agricole; concentrazione posti letto turistici/100 ab

Fonte: Elaborazioni CREA PB su dati ufficiali dei PSR 2014-2020

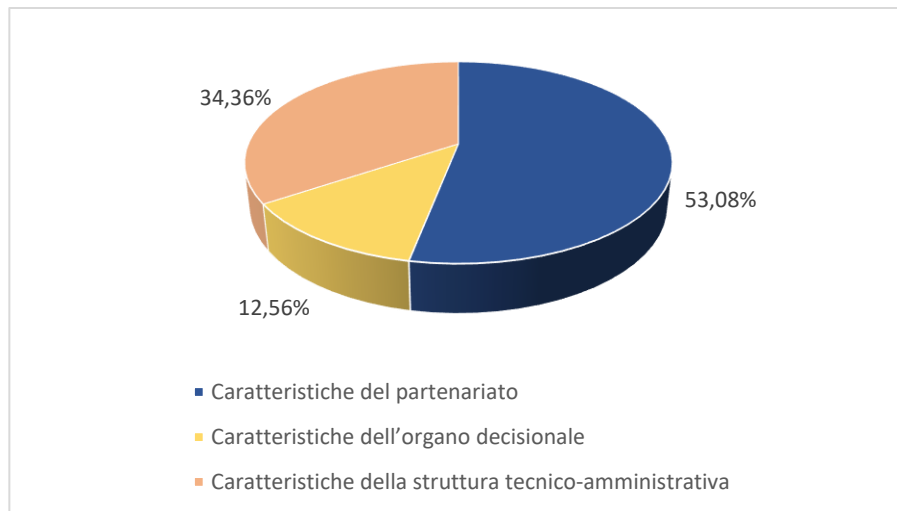
Macro-area “Caratteristiche del partenariato del GAL” (1/2)

- ✓ La macro-area (149 criteri) è stata attivata da tutte le Regioni (n. di criteri compreso tra 3 e 16).
- ✓ 14 le Regioni che hanno adottato criteri afferenti a tutte e tre le aree di valutazione (Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e la P.A. di Bolzano).
- ✓ Il numero maggiore di criteri è stato adottato da Emilia-Romagna (8) e Molise (8), seguite da Veneto (6) e P.A. di Trento (6).
- ✓ I criteri volti a premiare determinate caratteristiche dell'organo decisionale sono stati attivati soltanto da 10 AdG.
- ✓ I criteri di natura qualitativa (43%) sono stati utilizzati soprattutto per valutare le caratteristiche della struttura tecnico-amministrativa del GAL (53%) e le caratteristiche del partenariato (40%); i criteri di natura mista si concentrano prevalentemente (64%) sulla valutazione della struttura tecnico-amministrativa del GAL.

Criteri sulla macro-area territoriale per Regioni



Peso percentuale per area di valutazione



Fonte: Elaborazioni CREA PB su dati ufficiali dei PSR 2014-2020

Macro-area “Caratteristiche del partenariato del GAL” (2/2)

Area di valutazione	Criteri di selezione			Macro-criteri
	(n.)	(%)	(n.)	Oggetto (esempi)
Caratteristiche del partenariato	78	52,35	8	Composizione del partenariato (ampiezza; tipologia di partner); n. associazioni rappresentate (di categoria professionali, culturali, ambientalistiche, dei consumatori, operanti nel sociale e/o servizi alla persona); Università e Enti di Ricerca aderenti che hanno attuato processi di innovazione/trasferimento di conoscenza; esperienza del partenariato; rappresentatività (rispetto al tema/territorio); coerenza del partenariato con la SSL; durabilità nel tempo delle iniziative presentate; affidabilità finanziaria
Caratteristiche dell'organo decisionale	21	14,09	7	Peso della componente privata o pubblica; numero componenti CdA; pari opportunità (presidente donna/giovane, presenza di donne o diversamente abili nel CdA; almeno il 25% di donne o il 35% di giovani); procedure decisionali (livello di definizione); prevenzione dei conflitti di interessi; % laureati tra i componenti dell'organo decisionale
Caratteristiche della struttura tecnico-amministrativa	50	33,56	4	Formazione e qualificazione (esperienza pluriennale in precedenti programmazioni Leader/PSR/progetti europei, nazionali e regionali; laurea, dottorati o master universitari; figure professionali aggiuntive con funzioni specifiche qualificate differenti da quelle previste nel bando); pari opportunità; efficienza organizzativa (n. unità lavorative; modalità organizzative; figure professionali dedicate all'attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PdA; chiara descrizione delle modalità di rispetto delle regole sulla concorrenza, delle modalità di gestione, sorveglianza e valutazione della SSL); ulteriori soluzioni per rendere efficace il PdA; buon livello di coordinamento (tempistica, organigramma, buona e chiara descrizione dei ruoli, calendario e frequenza delle riunioni); sostenibilità gestionale

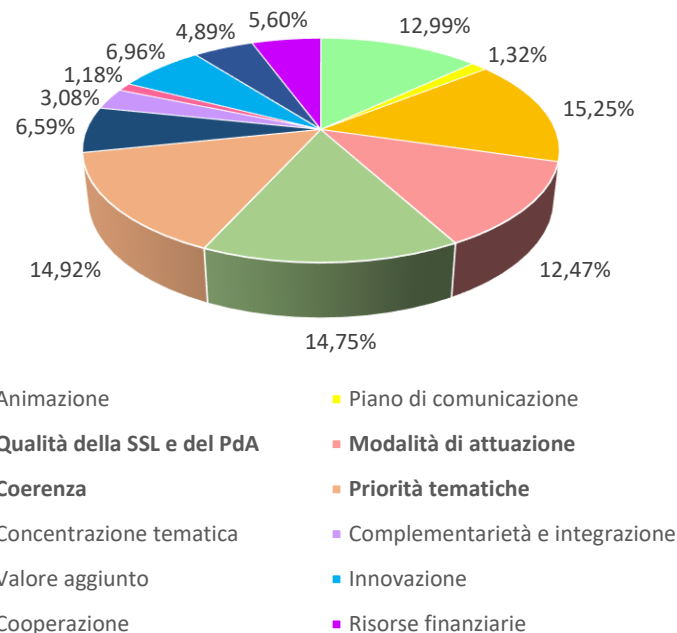
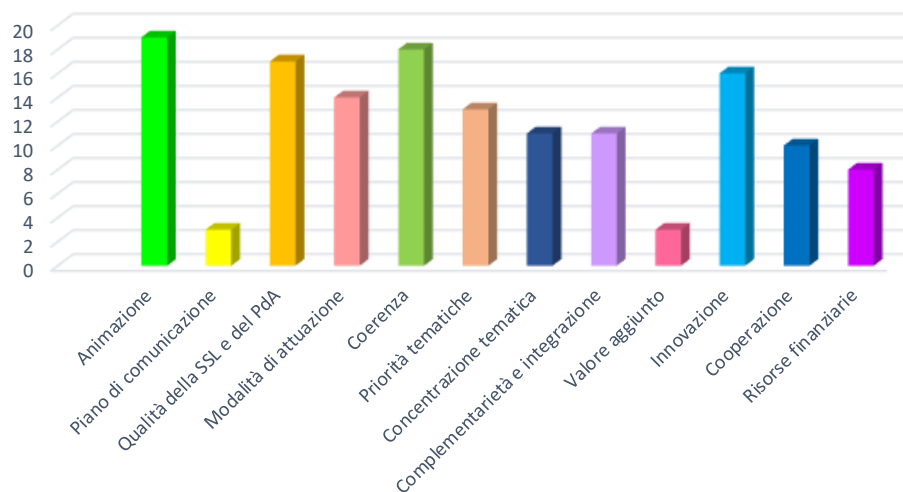
Fonte: Elaborazioni CREA PB su dati ufficiali dei PSR 2014-2020

Macro-area “Qualità della strategia di sviluppo locale” (1/2)

- ✓ La macro-area (303 criteri) è stata **attivata da tutte le Regioni**.
- ✓ GAL sollecitati ad affrontare **temi caldi** (es. crescita del capitale umano, aumento delle opportunità di lavoro, rispetto delle pari opportunità, riduzione dell'esodo dalle aree rurali marginali, promozione della diversificazione delle economie rurali).
- ✓ 6 Regioni hanno previsto punteggi specifici per la previsione di **sistemi adeguati di monitoraggio e valutazione dei risultati previsti** (modalità di attuazione), che integrassero quanto previsto da AdG per la valutazione complessiva del PSR.
- ✓ **Attenzione ridotta** su elementi centrali del Leader, quali il **valore aggiunto**: solo 3 Regioni (Basilicata, Lombardia, Umbria) hanno premiato i GAL in grado di evidenziare il valore aggiunto dell'attuazione Leader (es. mediante individuazione di ambiti tematici ulteriori in grado di rafforzarlo o indicatori specifici per misurarlo e valutarlo).
- ✓ In 16 Regioni sono stati adottati anche criteri per stimolare l'introduzione di **innovazioni** di processo/prodotto.

Criteri sulla macro-area territoriale per Regioni

Peso dei criteri per area di valutazione



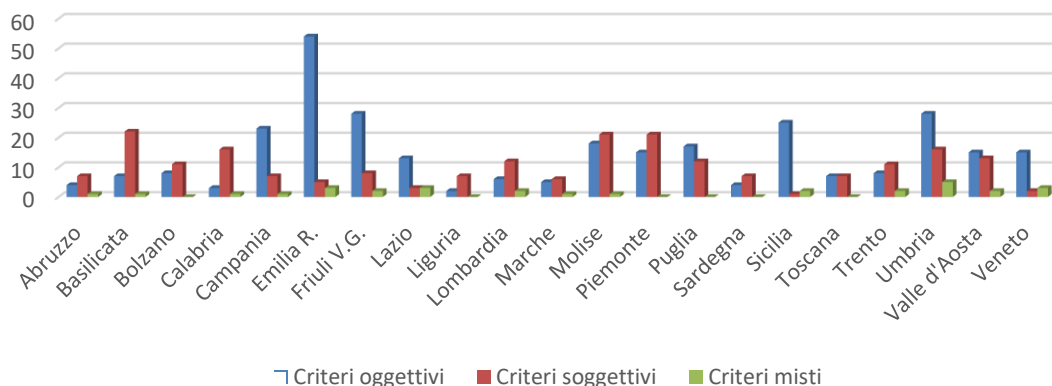
Fonte: Elaborazioni CREA PB su dati ufficiali dei PSR 2014-2020

Area di valutazione	Criteri di selezione			Macro-criteri
	(n.)	(%)	(n.)	
Animazione	36	11,88	7	Previsione di un piano di animazione; qualità e diversificazione delle attività di animazione; n. delle attività di anim. effettuate
Piano di comunicazione	5	1,65	1	Qualità del Piano: livello di definizione e collegamento con SSL; grado di dettaglio ed efficacia; strumenti previsti; output del processo partecipativo in pagina web dedicata)
Qualità della SSL e del PdA	43	14,19	7	Qualità della progettazione (chiarezza e completezza contenuti; completezza analisi territoriale; analisi arricchite con indagini in campo o con approccio bibliografico); definizione dei criteri di demarcazione rispetto alle misure standard del PSR , di fabbisogni concreti e coerenti, di obiettivi conseguibili e misurabili; numerosità, coerenza e definizione delle azioni attivate
Modalità di attuazione	40	13,2	7	Procedure trasparenti per la selezione dei progetti; criteri di selezione oggettivi , quantificabili, verificabili, coerenti, pertinenza con quelli del PSR (anche aggiuntivi, e adeguati per le azioni specifiche Leader); indicatori di risultato pertinenti, misurabili, coerenti, completi; verificabilità e controllabilità SSL (piste di controllo); chiara descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della SSL; congruità cronoprogramma
Coerenza	43	14,19	2	Coerenza interna (tra PdA e SSL, tra fabbisogni, SWOT, obiettivi, ambiti tematici, azioni e risultati attesi) e coerenza esterna (con PSR, Reg. 1305, Accordo di partenariato)
Priorità tematiche	38	12,54	13	Occupazione; pari opportunità; servizi per la popolazione e l'inclusione sociale; sostegno alla creazione di reti (tra soggetti pubblici e privati, filiere corte, mercati locali); sostenibilità ambientale ; competitività; azioni di filiera; capitale umano e imprenditorialità; economie rurali (rivitalizzazione); infrastrutture su piccola scala; turismo sostenibile
Concentrazione tematica	15	4,95	5	Concentrazione di interventi e risorse in pochi ambiti tematici e misure; individuazione di un'azione Faro ; integrazione e sinergie tra le tematiche scelte; presenza di ambiti tematici aggiuntivi definiti nel PSR
Complementarietà e integrazione	17	5,61	3	Interventi integrati e coerenti con SSL e misure del PSR; complementarietà e integrazione degli obiettivi e/o interventi con altre politiche territoriali (strategia aree interne o macroregionale alpina); qualità della descrizione (demarcazione rispetto ad altri Fondi SIE; grado di approfondimento analisi rispetto a misure del PSR, azioni FESR e FSE, ad altre programmazioni in atto nel territorio, contratti di fiume, ecc.)
Valore aggiunto	7	2,31	4	Efficacia della descrizione ; individuazione di ambito tematico diverso da quelli individuati nella scheda di misura , in grado di rafforzare il valore aggiunto; individuazione di progetti chiave suscettibili di attuazione congiunta ed integrata con altri GAL ; indicatori puntuali per misurare il valore aggiunto
Innovazione	23	7,59	6	Introduzione di innovazioni (software gestionale, servizi innovativi per aree rurali, ecc.); numerosità di azioni innovative; peso finanziario; qualità dell'analisi e descrizione; evidenza del grado di innovatività
Cooperazione	18	5,94	3	Presenza di progetti di cooperazione nella SSL; finalità funzionali alle attività economiche della 19.2; progetti rivolti al sostegno di reti tra operatori; qualità del progetto (coerenza con la SSL; grado della descrizione delle idee di massima e del sistema di selezione; n. di partner coinvolti; % delle risorse destinate alla cooperazione)
Risorse finanziarie	18	5,94	7	Incidenza della spesa privata su quella pubblica; incidenza della spesa su tematiche specifiche; livello di definizione del cronoprogramma finanziario (sottomisure, operazioni, annualità)

È possibile definire un «indice di valutabilità» dei criteri di selezione?

Potrebbe orientare la definizione di
un «set di base» dei criteri di
selezione nell'ambito della prossima
programmazione e guidare i GAL
nell'autovalutazione

Natura dei criteri per macro-area e Regioni



Fonte: Elaborazioni CREA PB

Cosa dovrebbe esprimere?

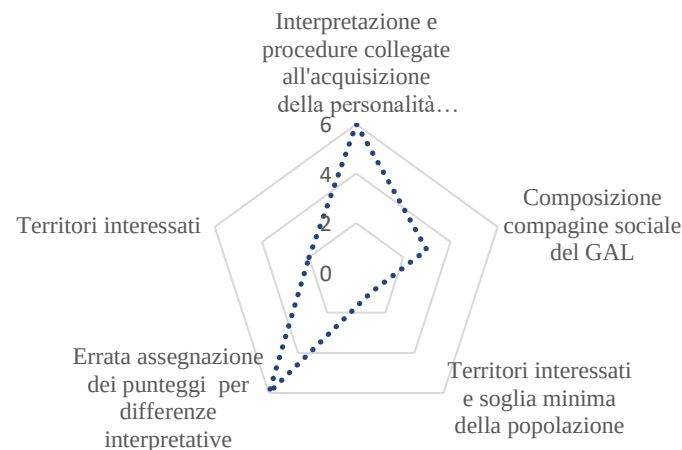
- ❖ natura della valutazione del criterio (oggettiva/soggettiva/mista);
- ❖ coerenza con le caratteristiche peculiari dei GAL e delle SSL;
- ❖ ...

È in corso un'analisi comparata con altri
elementi, quali:

- ❖ i motivi dei ricorsi amministrativi
- ❖ i tempi della selezione;
- ❖ ...

Procedura complessa... percorso
in itinere

Elementi oggetto di ricorso da parte dei GAL



Fonte: Elaborazione CREA PB

Considerazioni conclusive

- ✓ **Ampio e variegato spettro** di criteri di selezione, che per oltre il 45% ha richiede valutazioni di **natura anche soggettiva**.
- ✓ **Comportamenti e valutazioni differenti** tra le Regioni nei processi di selezione dei GAL
Ad esempio: 1) alcune hanno concentrato i punteggi della selezione in un numero ristretto di aree di valutazione (da 8 a 13), volendo stimolare l'attenzione dei GAL su aspetti specifici; 2) altre hanno preferito dare un taglio trasversale alla procedura selettiva, arrivando ad attivare fino a 17 aree di valutazione;
- ✓ estrema **importanza** di procedere **sin dall'inizio ad una impostazione corretta ed efficace** dell'intero procedimento selettivo.

Prime indicazioni per contenere il rischio di rallentamenti nelle procedure selettive...

procedura innovativa per la selezione dei GAL, più “omogenea” e “snella”, basata sull'univocità e misurabilità dei criteri di selezione adottati, nel rispetto delle peculiarità tipiche dell'approccio Leader

In base agli schemi attuativi e procedurali dettati dalle norme regolamentari del post 2020 e all'esperienza acquisita:

- costruire un «**set di base**» dei criteri di selezione capace di orientare la scelta principalmente su **criteri di selezione oggettivi**;
- *l'utilizzo dei criteri di natura soggettiva dovrebbe essere sempre giustificato da un'effettiva e diretta incidenza sulla qualità dell'oggetto della selezione*;
- sarebbe opportuno stabilire un **limite** al punteggio complessivo da assegnare, nell'ambito di ciascun bando, tramite criteri di natura soggettiva;
- assicurare una formazione specifica e l'aggiornamento necessario per garantire l'acquisizione di competenze adeguate ai soggetti preposti alla selezione.

Grazie per l'attenzione

gabriella.ricciardi@crea.gov.it

Per approfondimenti:

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15903>