

SCHEDA DI VALUTAZIONE

Asse IV

Approccio LEADER

**Rapporto di valutazione
intermedia del PSR 2007-2013
Regione Piemonte**

Dicembre 2010

Il presente documento è stato redatto da:

NUVAL Piemonte

1. ASSE IV: ATTUAZIONE DELL'APPROCCIO LEADER	1
1.1 PREMESSA	1
1.2 CARATTERISTICHE.....	1
1.3 QUADRO LOGICO	3
1.4 STATO DI ATTUAZIONE FINANZIARIO	6
1.5 STATO DI ATTUAZIONE FISICO	7
1.6 SINERGIE E COMBINAZIONI CON ALTRE MISURE.....	9
1.7 MODALITÀ DI ATTUAZIONE – ASPETTI PROCEDURALI	10
1.7.1 Cronistoria della misura.....	10
1.7.2 Competenze e procedure di gestione della misura.....	11
1.8 RISPOSTE AI QUESITI VALUTATIVI	14
1.8.1 Premessa.....	14
1.8.2 Indicatori e fonti informative	14
1.8.3 Analisi descrittiva dei beneficiari	15
1.8.4 Analisi descrittiva degli aiuti	16
1.9 RISPOSTA AI QUESITI VALUTATIVI RELATIVI ALLA MISURA 410 – STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE.....	17
1.9.1 Quesito 1: In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a migliorare la corretta gestione amministrativa nelle zone rurali?.....	17
1.9.2 Quesito 2: In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a mobilitare il potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali?	18
1.9.3 Quesito 3: In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a introdurre approcci multisettoriali e a promuovere la cooperazione per l'attuazione di programmi di sviluppo rurale?.....	21
1.9.4 Quesito 4: In che misura l'approccio LEADER ha contribuito alle priorità degli assi 1,2 e 3?.....	23
1.10 RISPOSTA AI QUESITI VALUTATIVI RELATIVI ALLA MISURA 421 – REALIZZAZIONE DI PROGETTI DI COOPERAZIONE.....	24
1.10.1 Quesito 1: In che misura il sostegno ha contribuito a promuovere la cooperazione e incoraggiare la trasmissione di nuove pratiche?	24
1.10.2 Quesito 2: In che misura i progetti di cooperazione e/o la trasmissione di buone pratiche in base all'approccio LEADER hanno contribuito a un più ampio raggiungimento degli obiettivi di uno o più degli altri tre assi?	25
1.11 RISPOSTA AI QUESITI VALUTATIVI RELATIVI ALLA MISURA 431 – GESTIONE DEI GRUPPI DI AZIONE LOCALE, ACQUISIZIONE DI COMPETENZE E ANIMAZIONE	25
1.11.1 Quesito 1: In che misura il sostegno ha permesso di rafforzare le capacità dei gruppi di azione locale e di altri partner coinvolti nell'attuazione delle strategie di sviluppo locale?.....	25
1.11.2 Quesito 2: In che misura il sostegno ha contribuito a rafforzare le capacità di attuazione dell'iniziativa LEADER?	26
1.11.3 Quesito 5-PIE: Quali sono state le difficoltà procedurali?	28
1.11.4 Quesito 6-PIE: In che modo i GAL hanno saputo comunicare le loro attività al pubblico?	31
1.12 VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLA MISURA	32

1. ASSE IV: ATTUAZIONE DELL'APPROCCIO LEADER

STATUS DELLE MISURE AL 31.5.10: Misure attivate con domande ammesse (413, 431);
Misure non attivate: 411, 412, 421

1.1 Premessa

L'attuale Programma di Sviluppo Rurale prevede l'integrazione al suo interno dell'approccio LEADER, il cui nome, acronimo del francese "Liaison entre actions de développement de l'économie rurale", indica un programma pensato per sostenere progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale al fine di rivitalizzare il territorio in modo integrato, endogeno e sostenibile. Nato nel 1991, LEADER è giunto alla quarta edizione, per la prima volta all'interno del PSR. Il suo carattere di approccio integrato renderebbe più logico analizzarlo nel suo complesso: tuttavia, l'inserimento all'interno di uno strumento già strutturato come il PSR ha determinato alcune modifiche nell'assetto di LEADER, composto oggi da tre misure principali, per ciascuna delle quali il QCMV prevede un set di domande valutative differenti. Si è quindi scelto di procedere all'analisi dell'andamento generale dell'asse IV dal punto di vista logico, fisico e finanziario considerandolo nella sua totalità, mentre i quesiti valutativi vengono in seguito riportati e trattati misura per misura.

1.2 Caratteristiche

L'asse IV prevede un costo totale di 96 milioni di euro (di cui 58 milioni a carico pubblico¹), pari al 7% del costo previsto per il PSR sull'intero periodo di programmazione. Al suo interno, le risorse sono ripartite come riportato in Tabella 1.

L'asse IV – Approccio LEADER promuove lo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile dei territori rurali attraverso la realizzazione di Programmi di Sviluppo Locale (PSL) presentati da 13 Gruppi d'Azione Locali (GAL) presenti sul territorio.

In particolare, la misura 410 – Strategie di sviluppo locale – prevede che i GAL elaborino e attuino, attraverso i PSL, una strategia di intervento sul proprio territorio, imperniata sulle misure dell'asse III e integrata da misure degli assi I e II.

¹ Attualmente si trova al vaglio della Commissione una richiesta di modifica del Piano finanziario del PSR, che riguarda lo spostamento di una parte delle risorse dell'asse IV, pari a 5.440.416 Euro di spesa pubblica (2.393.783 Euro di quota FEASR) alla Misura 322.

La misura 421 – Cooperazione – prevede lo scambio di esperienze e *know-how* tra GAL, sia all'interno, sia all'esterno del territorio nazionale, al fine di creare legami tra territori tradizionalmente isolati.

La misura 431 – Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze e animazione – prevede infine il sostegno alle spese di gestione dei GAL, sia dal punto di vista delle risorse umane ed economiche necessarie per la realizzazione delle attività, sia al fine di realizzare azioni informative e promozionali.

Tabella 1 - Costo delle misure dell'asse IV

Misura	Costo Totale	Spesa Pubblica	Costo FEASR	Incidenza sul PSR	Incidenza su Asse IV
Totale Misura 410	81.640.888	44.975.000	19.789.000	5,8%	84,8%
Misura 411 – Competitività	17.492.063	9.637.500	4.240.500	1,3%	18,2%
Misura 412 – Gestione ambiente e territorio	5.830.688	3.212.500	1.413.500	0,4%	6,1%
Misura 413 – Diversificazione e qualità della vita	58.318.137	32.125.000	14.135.000	4,2%	60,6%
Totale Misura 421	2.920.454	1.752.273	771.000	0,2%	3,0%
Totale Misura 431	11.734.479	11.681.818	5.140.000	0,8%	12,2%

Fonte: PSR 2007-13- Testo adottato con DGR n. 2-9977 del 5 novembre 2008, integrato con modifiche Health Check al 10 dicembre 2009 e approvato con decisione CE 1161 del 7.3.2010.

I documenti programmatici nei quali è contenuto l'impianto strategico dei GAL sono i PSL, che devono evidenziare il legame tra i fabbisogni del territorio, gli obiettivi perseguiti e la coerenza con gli obiettivi generali del PSR. Ogni PSL infatti realizza una strategia di intervento integrata e multisettoriale che attinge alle misure degli altri assi. La strategia di ogni PSL viene sintetizzata in un tema unificante, che corrisponde all'obiettivo globale dell'intervento, ed è declinata in linee di intervento, che si basano su una misura principale dell'asse III (312, 313, 321, 323), a cui si collegano altre misure per il raggiungimento di un unico obiettivo finale. Anche le iniziative di cooperazione devono essere coerenti e collegate alla strategia, di conseguenza all'interno di una linea di intervento può essere inserita anche la misura 421. La misura 431 invece supporta l'attuazione del PSL e delle linee di intervento.

1.3 Quadro logico

L'analisi di contesto del PSR mette in luce una tendenza alla marginalizzazione del territorio piemontese nelle aree rurali intermedie e nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, caratterizzati inoltre da un progressivo peggioramento della situazione occupazionale e da un crescente spopolamento. Tali aree sono quelle in cui maggiormente è avvertita la necessità di consolidare e rendere stabili le reti tra gli operatori locali tramite una programmazione di tipo integrato che valorizzi il potenziale di sviluppo endogeno e i modelli di *governance* del territorio.

Tavola 1 – Approccio LEADER: fabbisogni e azioni chiave del PSR

OBIETTIVI SPECIFICI ASSE IV	OBIETTIVI OPERATIVI	FABBISOGNI: Consolidare le reti partenariali e organizzare le istanze locali attraverso meccanismi di "regia" basati sull'approccio partecipato	FABBISOGNI: Consolidare e diffondere la capacità di progettare e attuare programmi di sviluppo locale integrato
Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale	APPROCCIO LEADER		X
Valorizzazione delle risorse endogene dei territori		X	

* X – relazione diretta/principale; + relazione indiretta/secondaria

L'asse IV si propone di promuovere azioni di rivitalizzazione del tessuto socioeconomico che mirino a fornire opportunità di reddito, e quindi di mantenimento dei livelli occupazionali e di creazione di nuovi posti di lavoro, indispensabili per bloccare il processo di spopolamento ed attrarre nuovi residenti. Il metodo LEADER è caratterizzato da un approccio di tipo *bottom-up*, secondo il quale le iniziative partono dal basso e si muovono seguendo obiettivi strategici comuni, cercando di integrare interventi e risorse per evitare l'eccessiva frammentazione.

Per sua stessa natura, l'asse IV è collegato con numerose misure afferenti agli altri assi: in particolare, alcune misure o azioni sono attuabili esclusivamente all'interno dei PSL. La tabella 3 mostra tutte le misure attivabili dai GAL, indicandone le modalità di attuazione. Si tratta di un set molto vario di misure, che comprende anche misure dell'asse I e dell'asse II, conferendo ai GAL ampie possibilità di scelta. Bisogna inoltre ricordare che la misura 341 "Acquisizione di competenze e animazione" è la misura propedeutica all'implementazione dell'asse 4, perché è mirata all'animazione del territorio e alla costituzione del partenariato (per maggiori dettagli, vedere la scheda della misura 341).

Tabella 2 – Misure e azioni attivabili nell'ambito dei PSL dei GAL

MISURA	AZIONE		Modalità di attuazione*	Attivazione solamente nell'ambito dei PSL dei GAL
	Cod.	Titolo		
Misura 411 - Competitività				
111	1.A	Formazione imprenditori e addetti dei settori agricolo e alimentare	A bando	
	1.B	Informazione nel settore agricolo	A bando	
	2	Formazione e informazione (settore forestale)	A bando	
121		Ammodernamento delle aziende agricole	A bando	
122		Accrescimento del valore economico delle foreste	A bando	
123	2	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti forestali	A bando	
	3	Sviluppo delle microimprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	A bando	
124	1	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agro- alimentare	A bando	
	2	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore forestale	A bando	
133		Informazione e promozione sui prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare	A bando	
Misura 412 – Gestione dell'ambiente e del territorio				
216		Sostegno agli investimenti non produttivi – Realizzazione di elementi dell'agroecosistema con funzione ambientale e paesaggistica	A bando	
227		Sostegno agli investimenti non produttivi	A bando	
Misura 413 – Diversificazione e qualità della vita				
311		Diversificazione in attività non agricole	A bando	
312	1	Sviluppo delle microimprese	A bando	X
	2	Creazione di microimprese	A bando	X
313	2	Sviluppo e commercializzazione di servizi al turista a supporto dell'offerta locale	A regia e a bando	X
321	1	Servizi di accompagnamento allo sviluppo e creazione di impresa	A regia	X
	2	Servizi innovativi per la popolazione	A regia e a bando	X
	3	Creazione e sviluppo di centri polifunzionali	A regia e a bando	X
323	2	Valorizzazione del patrimonio naturale	A regia e a bando	X
	3	Valorizzazione del patrimonio culturale	A regia; a bando o a invito	X
331		Formazione e informazione	A bando o a invito	X
Misure asse IV				
421	1	Cooperazione interterritoriale	A regia	X
	2	Cooperazione transnazionale	A regia	X
431	1	Spese di funzionamento dei GAL	A regia	X

MISURA	AZIONE		Modalità di attuazione*	Attivazione solamente nell'ambito dei PSL dei GAL
	Cod.	Titolo		
	2	Studi e informazioni sulla strategia dei GAL	A regia	X
	3	Formazione del personale dei GAL	A regia	X
	4	Eventi promozionali	A regia	X

* Per alcune misure le modalità di attuazione sono molteplici perché comprendono interventi di natura diversa (sottoazioni), a loro volta attuabili a regia o a bando

Fonte: RAE 2009

Per quanto concerne la coerenza tra gli obiettivi operativi dell'approccio LEADER e i **criteri di selezione** previsti dai bandi, è necessario operare una distinzione tra due livelli: il primo riguarda il GAL in qualità di beneficiario, il secondo vede il GAL come programmatore e istruttore degli interventi. Il primo caso riguarda sostanzialmente la selezione dei PSL (in quanto le operazioni a regia non prevedono la selezione dei beneficiari e degli interventi tramite la formazione di una graduatoria, in quanto il beneficiario è individuato nel GAL, mentre il PSR e il PSL individuano gli interventi attivabili); il secondo caso riguarda le operazioni a bando. Non essendo ancora attive al 31.05.2010 azioni a bando, l'analisi delle coerenza che viene riportata è pertanto relativa solo ai criteri di selezione dei PSL. In generale si riscontra un livello di coerenza elevato tra i criteri di selezione dei PSL e l'obiettivo di implementare l'approccio LEADER. Infatti, LEADER è caratterizzato da:

- ✓ Approccio *bottom-up* (creazione di un processo decisionale partecipato)
- ✓ Approccio territoriale integrato (omogeneità nella definizione del territorio)
- ✓ Promozione della partnership locale (creazione di gruppi locali)
- ✓ Carattere innovativo dell'azione
- ✓ Collegamento tra azioni (creazione di interventi integrati)
- ✓ Creazione di una rete (creazione di reti per lo scambio di esperienze)
- ✓ Modalità autonome di gestione e finanziamento

I criteri di selezione dei PSL assegnano un punteggio per categorie riconducibili a queste caratteristiche fondamentali, e in particolare valutano le caratteristiche del partenariato, le caratteristiche del territorio, la qualità della strategia, l'efficienza della gestione nelle passate edizioni e l'efficienza della gestione proposta. Il criterio territoriale prevede l'ammissione dei soli territori già beneficiari di LEADER nelle sue passate edizioni.

Tavola 2 –Livello di coerenza tra obiettivi prioritari dell'asse LEADER e criteri di selezione dei PSL *

OBIETTIVO PRIORITARIO	CRITERI	
	TERRITORIALE	GENERALE
Approccio LEADER	ALTO	ALTO

* Livello di coerenza classificato come: alto, medio, basso.

1.4 Stato di attuazione finanziario

Dai dati di monitoraggio risulta che alla fine del mese di maggio del 2010 il totale della spesa pubblica in termini di pagamenti contabilizzati è pari a 760.000 euro, tutti relativi alla misura 431. Non sono presenti trascinamenti relativi al passato periodo di programmazione.

Tabella 3 - Totale pagamenti pubblici contabilizzati per anno e fonte di finanziamento (in migliaia di euro)

Fonte**	2007	2008	2009	2010*	Totale pagato al 31.5.10
Spesa pubblica	0	0	220	540	760
Quota FEASR			97	238	334
Quota Nazionale			86	212	298
Quota Regionale			37	91	128
Aiuti di stato aggiuntivi					0
Totale complessivo	0	0	220	540	760

*Valori al 31.05.2010

**Comprensivi di trascinamenti (sia la spesa pubblica, sia gli aiuti di stato aggiuntivi).

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

Tabella 4 - Pagamenti contabilizzati per anno e periodo di programmazione comunitaria (in migliaia di euro)

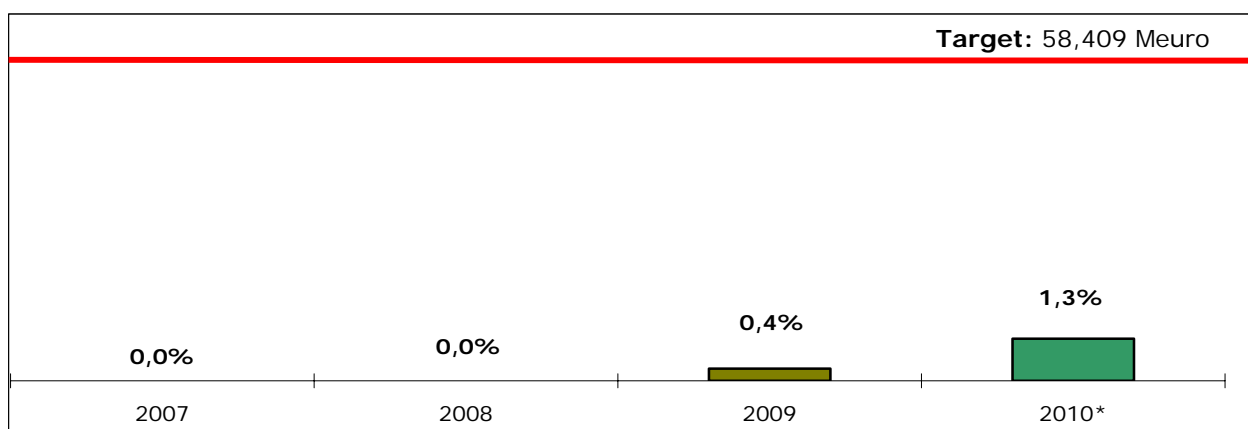
Periodo di programmazione**	2007	2008	2009	2010*	Totale pagato al 31.5.10
Programmazione 2007-13			220	540	760
di cui Health check		0	0	0	0
Trascinamenti passate programmazioni	nd	nd	nd	nd	0
Totale spesa pubblica	0	0	220	540	760

*Valori al 31.05.2010

**Programmazione 2007-13: Reg. (CE) n.1698/2005; Trascinamenti: Reg. (CE) n.1257/99.

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

Figura 1 – Grado di avanzamento finanziario cumulato dell'asse IV



*Valori al 31.05.2010

**Grado di avanzamento finanziario della misura (spesa pubblica con trascinamenti): totale pagato contabilizzato fino all'anno "n" sul totale stanziato dal piano finanziario al 2013.

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

1.5 Stato di attuazione fisico

Secondo i dati forniti dal sistema di monitoraggio statistico, al 31.5.2010 risultano complessivamente 65 domande presentate per diverse azioni a regia GAL, sia afferenti alla misura 413, sia alla misura 431. Le 7 domande pagate a saldo sono invece a valere esclusivamente sulla misura 431. Dato che l'asse IV è di nuova introduzione, non sono previsti pagamenti di trascinamenti relativi al precedente periodo di programmazione.

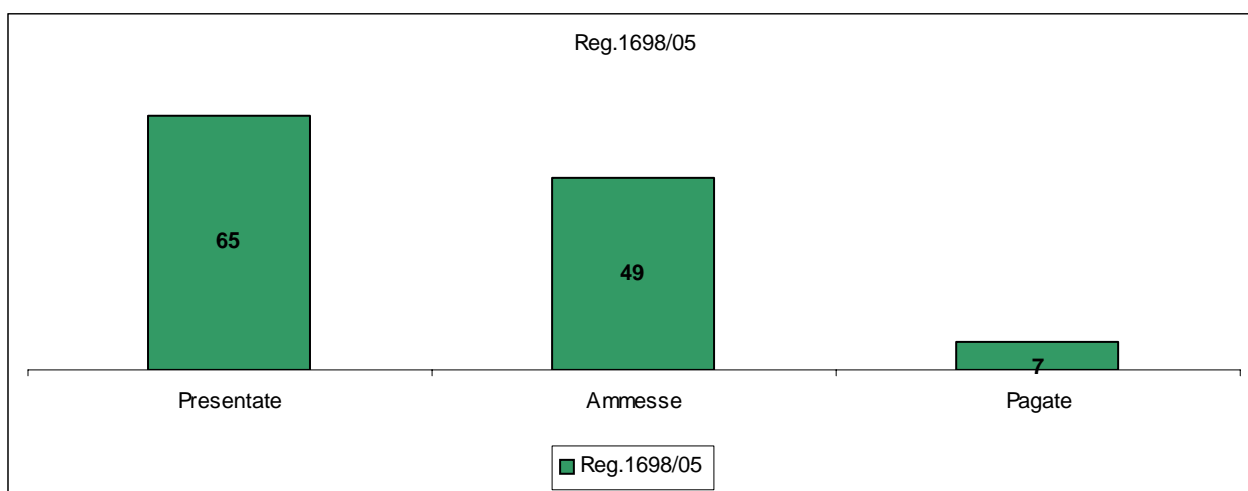
Tabella 5 - Situazione domande per Regolamento per anno civile (valori assoluti)

Anno civile	Reg. (CE) n.1698/2005				Trascinamenti**	Totale domande pagate a saldo
	N. bandi	Domande presentate	Domande ammesse	Domande pagate a saldo	Domande pagate a saldo	
2007						
2008	1					
2009		28	25	0		
2010*		37	24	7		
Totale cumulato		65	49	7		7

*Valori al 31.05.2010

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

Figura 2 - Avanzamento fisico delle domande* al 31.05.2010 (valori assoluti)



*Domande presentate e ammesse ai sensi Reg. (CE) n.1698/2005; pagate ai sensi Reg. (CE) n.1698/2005;

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

Le Tabelle 6 e 7 riportano il grado di avanzamento della misura rispetto agli obiettivi di realizzazione e di risultato di tutte le misure dell'asse IV.

Con riferimento agli obiettivi di realizzazione programmati, si può notare che i GAL ammessi a finanziamento superano il target previsto: ciò è dovuto al fatto che la metà dei gruppi di azione locale ammessi rientra nella fascia demografica di minori dimensioni (vedi Tabella 9). Infatti, anche se la popolazione totale coperta dai GAL ammonta a 753.000 individui, se si considera la sola popolazione ammessa a finanziamento si scende a 614.000: ai fini del calcolo del contributo pubblico, la popolazione dei comuni oltre i 5.000 abitanti è stata conteggiata solo

fino al detto limite (fonte: RAE 2009). Gli altri indicatori presentano bassi tassi di raggiungimento in ragione del limitato numero di domande al 31.05.2010.

Per quanto concerne, invece, gli obiettivi di risultato, il tasso di raggiungimento è pari a 0 in quanto non sono ancora stati realizzati investimenti a valere su occupazione o formazione.

Tabella 6 – Avanzamento fisico dell'asse IV rispetto agli obiettivi di Realizzazione

Misura	Stato delle pratiche e indicatore	Raggiunto al 31.05.10			Target*	Tasso di raggiungimento Target
		Programmazione 2007-2013	Trascinamenti	Totale		
410	Presentate					
	Numero di GAL finanziati	13	nd	13	12	108,3%
	Superficie totale coperta dai GAL	14.198	nd	14.198	15.000	94,7%
	Popolazione totale coperta dai GAL	752.951	nd	752.951	650.000	115,8%
	Numero di progetti finanziati dai GAL	33	nd	33	1.500	2,2%
	Numero di beneficiari	0	nd		1.400	0,0%
	Ammesse					
	Numero di GAL finanziati	13	nd	13	12	108,3%
	Superficie totale coperta dai GAL	14.198	nd	14.198	15.000	94,7%
	Popolazione totale coperta dai GAL	752.951	nd	752.951	650.000	115,8%
	Numero di progetti finanziati dai GAL	20	nd	20	1.500	1,3%
	Numero di beneficiari	0	nd		1.400	0,0%
421	Presentate					
	Numero di progetti di cooperazione finanziati	0	nd		10	0,0%
	Numero di GAL partecipanti	0	nd		5	0,0%
431	Presentate					
	Numero di azioni sovvenzionate	32	nd	32	120	26,7%
	Ammesse					
	Numero di azioni sovvenzionate	29	nd	29	120	24,2%
	Pagate a saldo					
	Numero di azioni sovvenzionate	7	nd	7	120	5,8%

*comprensivo di fondi HC ed eventuali trascinamenti

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI); PSR 2007-13- Testo adottato con DGR n. 2-9977 del 5 novembre 2008 e integrato con modifiche Health Check al 10 dicembre 2009.

Tabella 7 – Avanzamento fisico della misura rispetto agli obiettivi di Risultato

Misura	Obiettivo di Risultato	Target*	Raggiunto al 31.12.2007	Tasso di raggiungimento
410	Aumento dell'occupazione lordo	350	0	0%
	n. di persone che hanno portato a termine con successo un'attività formativa	450	0	0%
421	Aumento dell'occupazione lordo	20	0	0%
431	n. di persone che hanno portato a termine con successo un'attività formativa	40	0	0%

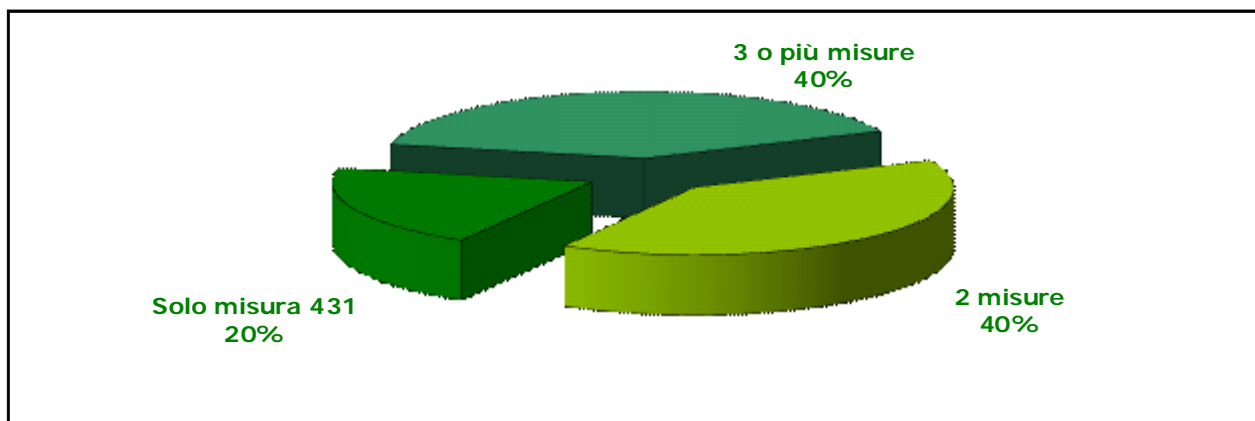
*comprensivo di fondi HC ed eventuali trascinamenti

Fonte: Regione Piemonte, RAE 2009

1.6 Sinergie e combinazioni con altre misure

La Figura 3 mostra le combinazioni fra misure utilizzando come fonte le domande ammesse al 31.05.2010. 10 Gal su 13 sono attivi, e hanno presentato almeno una domanda per le azioni a regia. Per quanto riguarda le ammissioni, due GAL presentano domande ammesse per almeno due misure e quattro GAL hanno domande ammesse per tre o più misure. Più che mettere in evidenza le sinergie, dato che si tratta di operazioni a regia, il grafico e la tabella mostrano lo stato di attivazione dei GAL al 31.05.2010.

Figura 3 - Beneficiari con domande ammesse per combinazioni di misure PSR (valori %)*



*Comprende tutte le domande ammesse al 31.05.2010

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

Tabella 8 – Sinergie all'interno dell'asse IV

Combinazione di misure	Numero beneficiari con domande ammesse*	Incidenza
Totale beneficiari asse IV	13	
Totale beneficiari che hanno presentato almeno una domanda	10	76,9%
di cui con:		
Solo Misura 431	2	20,0%
Misura 431 + Misura 321	2	20,0%
Misura 431 + Misura 323	2	20,0%
Misura 431 + Misura 321 + Misura 323	1	10,0%
Misura 431 + Misura 313 + Misura 321	2	20,0%
Misura 431 + Misura 313 + Misura 321+ Misura 323	1	10,0%

*Dati aggiornati al 31.05.2010

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

1.7 Modalità di attuazione – aspetti procedurali

1.7.1 Cronistoria della misura

L'invito pubblico per la misura 341 relativa all'animazione propedeutica è stato pubblicato nel febbraio 2008, ed è stato seguito a luglio 2008 dall'apertura dell'invito per la selezione dei PSL.

A ottobre 2008 si è chiuso il termine per la presentazione dei PSL, che sono stati valutati dagli uffici istruttori (vedere paragrafo successivo per maggiori dettagli): a febbraio 2009 è stata pubblicata la graduatoria, che ha visto l'ammissione di 10 PSL (e perciò di 10 GAL) sui 14 che avevano presentato il proprio PSL. L'invito per la presentazione dei PSL è stato riaperto a fine febbraio: il termine per la presentazione delle domande era aprile 2009 e, a seguito della valutazione degli uffici istruttori, a giugno 2009 sono stati ammessi altri 3 GAL sui 4 che avevano presentato il proprio PSL. Alla metà del 2009 risale l'attivazione delle prime misure a regia da parte dei primi GAL ammessi.

Tavola 3 – Cronistoria dell'asse IV - LEADER

2007	2008	2009	2010*
	<ul style="list-style-type: none"> Realizzazione della fase di animazione propedeutica (misura 341) Approvazione del primo invito pubblico per la presentazione e selezione dei PSL da parte dei GAL (presentazione domande: 01.07.08 – 05.10.2008, prorogato al 15.01.2008) 	<ul style="list-style-type: none"> approvazione della graduatoria dei PSL con i primi 10 GAL ammessi (04.02.09) riapertura dell'invito pubblico per la presentazione e selezione dei PSL (presentazione domande: 23.02.09 – 20.04.09) approvazione della graduatoria dei PSL con altri 3 GAL ammessi (09.06.09) prime domande sulle azioni a regia GAL e prime ammissioni 	<ul style="list-style-type: none"> avanzamento delle ammissioni sulle azioni a regia GAL primi pagamenti a valere sulla misura 431 preparazione dei bandi di filiera (primi bandi previsti per fine 2010)

* Informazioni aggiornate al 31.05.2010

Criticità riscontrate nell'attuazione della misura

L'asse IV – LEADER presenta un'attuazione caratterizzata da numerose problematiche di tipo procedurale. Un'analisi dettagliata è presentata nella risposta al Quesito 5 della misura 431. Inoltre, nella risposta ai singoli quesiti valutativi sono presenti riferimenti puntuali alle difficoltà procedurali di volta in volta incontrate.

1.7.2 Competenze e procedure di gestione della misura

A livello procedurale l'asse IV LEADER prevede i seguenti passaggi:

Fase di presentazione dei PSL:

1. ai GAL richiedenti, la predisposizione dei PSL;
2. agli uffici istruttori (nella fattispecie, il Settore Politiche Comunitarie, coadiuvato da un Comitato Tecnico di Gestione e Coordinamento²) la valutazione dei PSL, l'attribuzione dei punteggi previsti dal bando e la selezione dei PSL;
3. ai GAL con PSL selezionati, l'inserimento del piano finanziario di dettaglio sul sistema gestionale a seguito della pubblicazione della graduatoria.

Per quanto riguarda le misure attivate nei PSL, le procedure differiscono a seconda che si tratti di operazioni a regia GAL o a bando. Le **operazioni a regia GAL** sono finalizzate a soddisfare le esigenze del GAL in quanto società di sviluppo locale, o possono interessare la collettività locale nel suo complesso (è il caso ad esempio delle attività di animazione propedeutiche alla realizzazione di interventi materiali, delle attività di informazione e comunicazione, della realizzazione di studi); il GAL può realizzare tali interventi direttamente con proprio personale o attraverso un soggetto terzo prestatore di servizi, selezionato sulla base di più offerte economiche, con il quale stipula un regolare contratto di fornitura contenente i termini, le condizioni e le modalità per l'espletamento dell'incarico ai sensi del D. lgs. 163/2006. Per le **operazioni a bando** la concessione del contributo è destinata a soggetti terzi e deve avvenire mediante l'emissione di bandi pubblici da parte del GAL. Per le operazioni a invito, il GAL individua i possibili partner dell'operazione e li invita a presentare studi di fattibilità o progetti di massima, corredati dalla relativa documentazione (le modalità di istruttoria sono analoghe a quelle previste per le operazioni a bando).

Di seguito pertanto vengono descritti i passaggi previsti dalle procedure per ogni tipologia di operazione.

In particolare, per le operazioni a regia viene richiesto:

1. ai GAL richiedenti, la (eventuale) selezione del fornitore esterno e la predisposizione della domanda di aiuto, completa di relazione progettuale di dettaglio da sottoporre all'approvazione del Settore Politiche Comunitarie e al Comitato tecnico di gestione e coordinamento;

² Composto dai funzionari regionali competenti per i settori e le misure di applicazione degli interventi: Direzione Agricoltura, Direzione Opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste e Settore Politiche Comunitarie, Cultura, Turismo, Formazione professionale, Ambiente, Politiche territoriali ed edilizia, Commercio e attività produttive).

2. agli uffici istruttori, (nella fattispecie, il Settore Politiche Comunitarie, coadiuvato dal Comitato Tecnico di Gestione e Coordinamento), la verifica della conformità del progetto con il PSL approvato e la normativa di riferimento, la registrazione di pareri scritti e l'eventuale richiesta di modifiche o integrazioni e l'ammissione a finanziamento³;
3. all'eventuale fornitore esterno, la realizzazione fisica dell'intervento ammesso entro i termini indicati e la consegna dell'elaborato finale e dell'elenco delle spese;
4. al GAL beneficiario, l'approvazione dell'elaborato e dell'elenco spese e la presentazione della domanda di pagamento;
5. agli uffici istruttori, i controlli amministrativi e documentali, i controlli in loco per le pratiche estratte da ARPEA e l'invio dell'elenco di liquidazione ad ARPEA;
6. all'organismo pagatore, controlli amministrativi complementari sull'elenco di liquidazione e autorizzazione al pagamento.

Per le operazioni a bando o a invito viene richiesto:

1. ai GAL la predisposizione del bando e la registrazione sul sistema informatico, previa approvazione da parte del proprio CdA;
2. al Settore Politiche Comunitarie, coadiuvato dal Comitato Tecnico di Gestione e Coordinamento, la verifica della conformità del progetto con il PSL approvato e la normativa di riferimento, la registrazione di pareri scritti e l'eventuale richiesta di modifiche o integrazioni e l'approvazione del bando;
3. ai GAL, la pubblicazione del bando;
4. ai richiedenti, l'iscrizione all'anagrafe agricola unica e la presentazione della domanda al GAL;
5. agli uffici istruttori (nella fattispecie, la Commissione di Valutazione del GAL) l'istruttoria formale e tecnica delle domande di aiuto e la compilazione della graduatoria di merito;
6. ai GAL, l'approvazione della graduatoria, la comunicazione al beneficiario sull'esito della selezione e l'invio ad ARPEA dell'elenco degli ammessi;
7. ai beneficiari, la realizzazione degli interventi e la presentazione delle domande di pagamento;
8. agli uffici istruttori, (nella fattispecie, la Commissione di Controllo del GAL) i controlli amministrativi e in situ;

³ Non è prevista la formazione di una graduatoria in quanto il beneficiario è individuato nel GAL, e PSR e PSL individuano gli interventi attivabili.

9. al GAL, l'approvazione del parere della commissione di controllo e l'invio dell'elenco di ad ARPEA;
10. all'organismo pagatore, controlli amministrativi complementari sull'elenco di liquidazione e autorizzazione al pagamento

Il Settore Politiche Comunitarie possiede la delega da parte di ARPEA per le funzioni di autorizzazione al pagamento (operazioni **a regia GAL**), dalla ricezione delle domande ai controlli amministrativi e in loco.

I GAL possiedono una delega parziale da parte di ARPEA per le funzioni di autorizzazione al pagamento (operazioni **a bando**), che comprende i controlli amministrativi e gli eventuali controlli in situ e la formazione degli elenchi di liquidazione.

In particolare, in base al principio di separazione delle funzioni nessun funzionario può avere contemporaneamente incarichi in materia di istruttoria e autorizzazione al pagamento; inoltre le operazioni svolte da ciascun funzionario devono essere verificate da un membro del personale di grado superiore.

Il GAL è pertanto tenuto a dotarsi di due strutture distinte e separate, ciascuna delle quali fa capo a un responsabile diretto che sottoscrive la documentazione finale risultante dalle varie operazioni. E' quindi necessario che siano operative:

- ✓ Una struttura per le operazioni di istruttoria delle istanze (controlli amministrativi e ammissibilità) e per la formazione delle graduatorie (Commissione di Valutazione).
- ✓ Una struttura incaricata della gestione delle domande di pagamento per il controllo in fase di presentazione delle domande di pagamento (Commissione di Controllo).

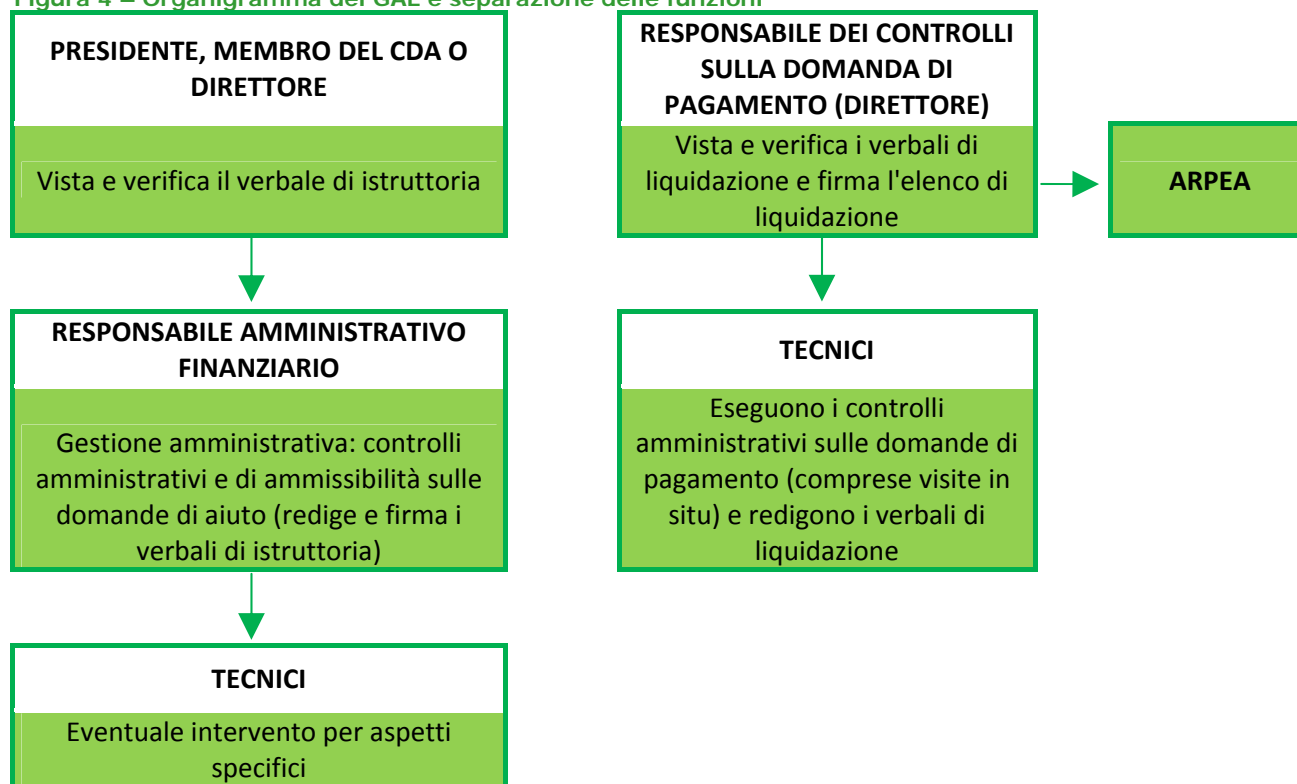
La prima struttura ruota intorno a un funzionario istruttore (**Responsabile amministrativo e finanziario del GAL**), che redige e firma i verbali di istruttoria (compilati eventualmente anche da tecnici competenti di settore per aspetti specifici); questa struttura inoltre fa capo a un funzionario di grado superiore (**Presidente del GAL o membro del CdA**) che vista e controfirma i verbali di istruttoria delle domande di aiuto (e inoltre mantiene i rapporti con il CdA, i soci del GAL e gli uffici regionali responsabili dell'attuazione dell'asse IV e dispone adeguate misure per evitare eventuali conflitti di interesse). La seconda struttura ruota intorno ai tecnici responsabili dei controlli, che eseguono i controlli amministrativi sulle domande di pagamento, comprese le visite in situ, e redigono i verbali di liquidazione. Questa struttura fa inoltre capo a un funzionario di grado superiore (**Direttore del GAL**), che vista e verifica i verbali di liquidazione redatti dai tecnici a seguito dei controlli in situ e firma l'elenco di liquidazione.

In casi eccezionali entrambe le strutture possono fare capo allo stesso funzionario di grado superiore: pertanto, il Responsabile Amministrativo e Finanziario (istruttoria delle domande di aiuto) e i tecnici dei controlli in situ (istruttoria delle domande di pagamento) trasmettono i

verbali a un'unica figura, che può essere il Presidente, un membro del CdA o, solitamente, il Direttore del GAL, che si occupa di inviare poi l'elenco di liquidazione all'organismo pagatore.

La figura seguente mostra schematicamente la ripartizione delle competenze all'interno del GAL.

Figura 4 – Organigramma del GAL e separazione delle funzioni



Fonte: RAE 2009 e Manuale ARPEA.

1.8 Risposte ai quesiti valutativi

1.8.1 Premessa

Data l'esiguità delle domande ammesse al 31.05.2010 e all'assenza di dati sulle operazioni a bando, non è possibile procedere a una risposta puntuale ai quesiti valutativi. Tuttavia, le informazioni disponibili sulle domande ammesse per quanto riguarda le azioni a regia possono contribuire a fornire elementi utili a un'analisi di tipo descrittivo dell'andamento dell'asse IV.

1.8.2 Indicatori e fonti informative

Per quanto riguarda le fonti informative di primo livello, i dati utilizzati sono ricavati principalmente dalla banca dati del sistema di monitoraggio. Vengono inoltre utilizzati i dati ricavati dalle istruttorie dei PSL, dai piani finanziari aggiornati dei GAL e dalle RAE 2009.

Data la scarsità di dati a disposizione, soprattutto per quanto riguarda l'analisi delle problematiche dell'asse IV, è stato inoltre organizzato in data 28 giugno 2010 un *focus group* al fine di raccogliere informazioni utili dai GAL e dai responsabili dell'AdG.

1.8.3 Analisi descrittiva dei beneficiari

Tabella 9 – Caratteristiche dei GAL selezionati

Caratteristiche dei GAL selezionati	Numero GAL	
	Valore Assoluto	%
Popolazione		
30.000 – 50.000	6	46%
50.000 – 70.000	3	23%
> 70.000	4	31%
% popolazione in area D sul totale		
0 %	2	15%
1 – 49%	2	15%
50 – 100%	9	69%
Provincia		
Alessandria	2	15%
Asti	1	8%
Biella	1	8%
Cuneo	4	31%
Novara	0	0%
Torino	3	23%
Vercelli	1	8%
Verbania-Cusio-Ossola	1	8%
Dimensione territorio		
< 500 kmq	1	8%
500 – 1000 kmq	8	62%
> 1000 kmq	4	31%
Tema strategico		
Turismo sostenibile	6	46%
Rafforzamento delle reti territoriali	4	31%
Diversificazione economica	1	8%
Imprenditoria giovanile	1	8%
Attrattività del territorio	1	8%
Quota di partecipazione di partner economici e associazioni		
50 – 60 %	6	46%
60 – 70%	5	38%
> 70%	2	15%
Quota di partecipazione privata		
< 25%	1	8%
25 – 50 %	9	69%
> 50 %	3	23%
Ragione sociale		
Società cooperativa a responsabilità limitata	1	8%
Società consortile (mista o a responsabilità limitata)	9	69%
Società a responsabilità limitata	3	23%
TOTALE	13	100%

Fonte: RAE 2009

1.8.4 Analisi descrittiva degli aiuti

Al momento (31.05.2010) sono attivi (cioè hanno presentato domande) 10 GAL su 13. La Tabella 10 mostra il dettaglio delle domande presentate e ammesse per misura, azione e sottoazione. La Tabella 11 mostra invece la spesa media richiesta e ammessa a finanziamento e l'aiuto medio ammesso per le misure attivate.

Tabella 10 – Distribuzione delle domande presentate e ammesse per misura

Misura	Descrizione	Domande presentate	Domande ammesse
413	Qualità della vita e diversificazione	33	20
313.2.A	Attività di studio per la creazione e la commercializzazione del prodotto turistico	7	3
321.1.A	Avviamento di sportelli locali	10	7
321.2.A	Indagini e studi per l'analisi del fabbisogno di servizi	6	4
323.2.A	Studi finalizzati all'individuazione di elementi tipici del patrimonio naturale	4	3
323.3.A	Indagini e studi propedeutici alla realizzazione di interventi di restauro di beni culturali	6	3
431	Gestione dei GAL, acquisizione di competenze e animazione	32	29
431.1.A	Attività connesse al funzionamento dei GAL nella fase di attuazione della strategia	10	10
431.2.A	Indagini e studi per la realizzazione del PSL	10	10
431.2.B	Informazione sull'attività del GAL e promozione delle risorse dell'area	8	6
431.3.A	Corsi di formazione e aggiornamento del personale GAL	2	2
431.4.A	Partecipazione a fiere	2	1
TOTALE		65	49

Fonte: elaborazioni su dati CSI di gestione pratiche estratti al 31.05.2010

Tabella 11 – Spesa media richiesta e ammessa e aiuto medio ammesso per le domande approvate a finanziamento al 31.05.10

Misura	Spesa media richiesta	Spesa media ammessa	Aiuto medio ammesso
313.2.A	12.474	12.474	9.094
321.1.A	53.301	53.301	47.254
321.2.A	11.100	11.100	9.315
323.2.A	9.593	9.593	7.971
323.3.A	13.669	13.669	10.753
431	179.537	179.537	167.756

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

1.9 Risposta ai quesiti valutativi relativi alla misura 410 – Strategie di sviluppo locale

1.9.1 Quesito 1: *In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a migliorare la corretta gestione amministrativa nelle zone rurali?*

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione non è possibile valutare il contributo dell'approccio LEADER al miglioramento della gestione amministrativa nelle zone rurali, ma si possono presentare alcune informazioni di massima. La fase di implementazione dell'asse IV è stata lunga e difficoltosa, e caratterizzata da numerosi problemi di ordine amministrativo dovuti per alcuni aspetti all'applicazione delle regole del PSR a LEADER, per altri invece a malfunzionamenti di sistema (circuiti finanziari, sistema informatico). Ad oggi pertanto non sembra che l'approccio LEADER sia riuscito a migliorare la corretta gestione amministrativa delle zone rurali, o meglio, l'inserimento all'interno del PSR ha comportato un notevole cambiamento e appesantimento rispetto al passato, che rendono difficile replicare le buone pratiche sviluppate in passato.

L'avanzamento fisico e finanziario dell'asse IV è stato ad oggi molto lento, anche se al momento della stesura del presente rapporto la situazione sembra in via di miglioramento. Le problematiche emerse in relazione alla gestione amministrativa sono state molteplici e si possono sintetizzare nei seguenti punti:

- ✓ Status giuridico dei GAL: il GAL è costituito in forma privata ma svolge funzioni assimilabili a quelle di un ente pubblico, senza però possederne i vantaggi in termini, ad esempio, di accesso alle banche dati amministrative. Questo comporta numerosi problemi soprattutto in relazione al ruolo del GAL come organismo delegato.
- ✓ Separazione delle funzioni: il nuovo organigramma (vedi Paragrafo 1.7.2), introdotto per razionalizzare le procedure del PSR, risulta uno strumento inadatto alla realtà del GAL, caratterizzato tradizionalmente da una struttura micro (2 – 3 persone) e di conseguenza da una forte interscambiabilità dei ruoli; alcune delle figure create sono ridondanti e presenti sostanzialmente solo per espletare i poteri di firma.
- ✓ Complessità e rigidità delle procedure di richiesta fondi: nell'ambito del tentativo di semplificazione delle procedure, l'introduzione di passaggi e documenti standardizzati ha spesso creato situazioni paradossali, che richiedono l'inserimento di informazioni in modo forzato: le procedure informatiche sono infatti trasposte direttamente dall'asse III, a fronte di esigenze e principi diversi a livello dei GAL. Viene inoltre sottolineato come una procedura esclusivamente *online* sia poco adatta a territori caratterizzati da scarsa alfabetizzazione informatica e parziale copertura della rete internet.

- ✓ Malfunzionamento del sistema informatico: il sistema tende a bloccarsi spesso, rendendo lunghi e difficoltosi gli inserimenti e contribuendo ad aumentare le tempistiche.
- ✓ Malfunzionamento del circuito finanziario: la velocità nei pagamenti è seriamente compromessa dal malfunzionamento del circuito finanziario, per cui i GAL sono soggetti a una carenza di liquidità che non consente loro di attivare alcune azioni a regia propedeutiche all'attivazione dei bandi pubblici per le imprese, e l'intero processo risulta di fatto bloccato.

1.9.2 Quesito 2: In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a mobilitare il potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione è possibile valutare solo parzialmente il contributo dell'approccio LEADER alla mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali. Ad oggi è possibile esprimere un giudizio sulla mobilitazione a livello di costituzione del partenariato del GAL, sostanzialmente equilibrato per quanto riguarda la partecipazione al capitale sociale di soci pubblici e soci privati e considerato generalmente rappresentativo del territorio. Le problematiche più rilevanti si rilevano invece per quanto riguarda il rapporto tra sviluppo endogeno e capacità di intercettare le risorse: anche in questo caso, si possono ascrivere in parte al cambiamento sopravvenuto a seguito dell'inserimento dell'approccio LEADER nel PSR, come già esposto nella risposta al Quesito 1. Parte delle difficoltà derivano inoltre da problematiche di competenza nazionale o regionale (ad esempio, il riordino delle Comunità Montane e i tagli effettuati ai loro bilanci, che ne hanno profondamente cambiato l'assetto amministrativo e fortemente limitato le capacità di spesa e cofinanziamento). In questo contesto, non sempre la Commissione Europea ha rappresentato un interlocutore in grado di rispondere tempestivamente a problematiche puntuali poste dall'AdG (ad esempio, per quanto riguarda il problema dei Comuni GAL ricadenti in poli urbani). Dal punto di vista della possibilità di intercettare le risorse la capacità di LEADER risulta pertanto limitata, con possibili effetti limitati sulla mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno dei territori rurali.

Uno degli elementi di partenza per lo sviluppo endogeno⁴ dei GAL può essere considerato il suo partenariato: l'approccio *bottom-up* tipico di LEADER prevede infatti che le iniziative partano

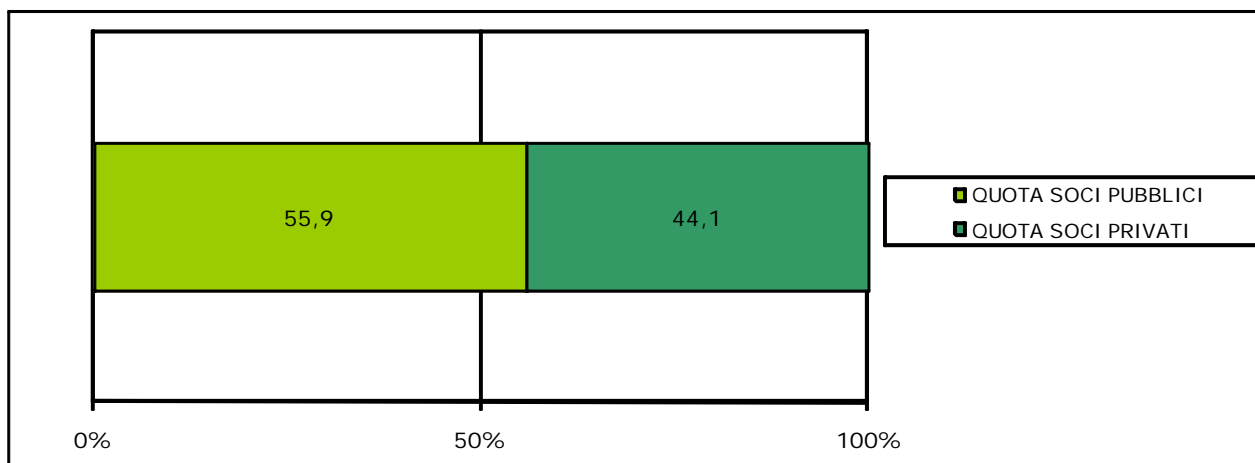
⁴ La definizione di "sviluppo endogeno" fa riferimento alla voce del glossario condiviso, elaborato con metodologia Delphi nella fase iniziale della valutazione. Nel glossario, il termine "sviluppo endogeno" viene definito come "sviluppo fondato su risorse disponibili a livello locale (fattori produttivi; spirito imprenditoriale; patrimonio culturale, materiale e ambientale, risparmi locali e reti di innovazione) in cui le pratiche di sviluppo si concretizzano in processi di crescita autocentranti e parti relativamente grandi del valore totale generato sono riallocate all'interno della stessa comunità locale" (NUVAL, Rapporto sulle condizioni di valutabilità).

dal basso, coinvolgendo attori pubblici e privati alla realizzazione di interventi su scala locale. E' quindi importante che il partenariato del GAL sia solido e rappresentativo del territorio. Dopo aver analizzato le fasi che hanno portato alla costituzione del partenariato e alla stesura dei PSL (vedere scheda della misura 341 per maggiori dettagli) si riportano di seguito alcune informazioni sulla composizione dei partenariati come primo elemento di sviluppo endogeno provocato da LEADER.

La rappresentatività del partenariato, cioè la capacità della partnership locale di rappresentare i principali operatori della vita economica e sociale della zona, è uno degli elementi che contribuiscono alla costruzione del punteggio di merito del PSL: dall'analisi del punteggio alla voce "caratteristiche del partenariato" i PSL hanno riportato un punteggio medio di 9,7/12. 3,9 su 5 è invece il punteggio medio riportato per la sottocategoria "rappresentatività del partenariato". Si può concludere che generalmente le parti economiche e sociali siano ben rappresentate e che questo possa contribuire alla mobilitazione dello sviluppo endogeno del territorio.

Per quanto riguarda la composizione del partenariato, si evidenzia un sostanziale equilibrio fra partecipazione pubblica e privata al capitale sociale dei GAL. Fra i maggiori soci di natura pubblica figurano soprattutto le Comunità Montane e le Province, mentre fra i maggiori soci privati compaiono istituti di credito e associazioni di categoria.

Figura 5 – Composizione del capitale sociale dei GAL (valori medi)



Fonte: dati contenuti nei PSL forniti dal referente di misura

Questa analisi è stata confermata dagli elementi emersi durante il focus group: l'adesione al partenariato dei soggetti territoriali è considerata buona da parte dei GAL, anche se in qualche caso è stata segnalata la mancata partecipazione di alcuni importanti attori. La natura dei soggetti rimasti esterni varia da caso a caso, a seconda delle specificità del territorio e delle relazioni preesistenti. In generale, le Camere di Commercio si sono rivelate attive e collaborative, e anche nei casi in cui hanno scelto di non aderire in qualità di soci mantengono comunque la disponibilità a partecipare a diverso titolo ad altre partnership. Buona è considerata anche la partecipazione degli istituti di credito, in molti casi favorita dalle azioni di

animazione: la possibilità di stringere accordi agevolati per operazioni di credito a favore dei GAL risulta infatti fondamentale poiché, con il passaggio da LEADER ad Asse IV, i GAL si trovano spesso nella condizione di dover fare anticipazioni di cassa per gli interventi approvati. Illustri assenti si sono rivelate invece in alcuni casi le Associazioni di Categoria più importanti, cioè quelle relative al commercio o all'agricoltura.

Infine, dal questionario distribuito a conclusione del focus, la risposta alla domanda su quanto l'asse IV sia coerente con l'approccio LEADER per quanto riguarda la capacità di promuovere la partnership locale ha raccolto risposte mediamente soddisfatte: la coerenza è stata giudicata mediamente tra molto e abbastanza alta. Per maggiori dettagli, si rimanda alla Tabella 15.

Un elemento emerso inoltre in numerose occasioni è relativo al rapporto tra sviluppo endogeno e capacità di intercettare le risorse: a questo proposito, è utile citare le problematiche incontrate nelle prime fasi di attuazione dell'asse IV.

- ✓ Un primo problema riguarda tre GAL della Provincia di Torino (Gal Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone, Gal Valli del Canavese, Gal Escartons e Valli Valdesi), che presentano al loro interno aree classificate come poli urbani e quindi non eligibili alla maggior parte degli interventi finanziabili dall'asse IV. La richiesta di ammissibilità, inoltrata dall'AdG alla Commissione Europea nel luglio 2008, ha ottenuto un primo riscontro positivo a metà 2010, ma la situazione di incertezza e l'assenza di una risposta ufficiale hanno notevolmente rallentato le tempistiche per l'apertura dei bandi di filiera nei tre GAL interessati.
- ✓ Un secondo problema riguarda l'obbligo di anticipazione delle spese per le azioni a regia e il mancato rimborso dell'IVA, che costringono i GAL a esporsi finanziariamente in un contesto in cui le procedure di erogazione dei fondi sono molto complesse e reperire le quote di cofinanziamento e di anticipazione da parte dei soci è molto difficile. A questo proposito, bisogna inoltre sottolineare che le Comunità Montane, membri del CdA di ogni GAL, sono state oggetto di un processo di riordino e di tagli al bilancio che hanno completamente bloccato le capacità di cofinanziamento e hanno pesantemente influito sulle attività dei GAL. Si rende quindi necessario lo sviluppo di proposte alternative, anche in vista di un'eventuale abolizione delle Comunità Montane stesse, che comporterebbe il blocco delle attività dei GAL.
- ✓ Un terzo problema riguarda nuovamente la complessità delle procedure, che tende a scoraggiare i potenziali beneficiari delle azioni a bando e può creare meccanismi di autoselezione. Le aziende potenzialmente interessate dai bandi GAL sono infatti spesso di piccolissime dimensioni, con obiettivi di investimento minimi, e non fanno domanda sui bandi regionali afferenti al PSR perché li considerano fuori portata, sia per la complessità di costituzione della domanda di aiuto, sia per la portata degli investimenti minimi richiesti. I GAL si sentono però impossibilitati a coadiuvare i beneficiari e spesso si vedono costretti a

reindirizzarli verso le associazioni di categoria, con una grossa perdita in termini di credibilità.

- ✓ Un quarto problema riguarda le forti limitazioni, vigenti per le normali azioni PSR e perciò estese anche all'asse IV, per la realizzazione di lavori in economia, che penalizza fortemente le piccolissime realtà imprenditoriali che solitamente beneficiano di LEADER. Questo aspetto, che è fortemente collegato al precedente, contribuisce a rinforzare il meccanismo di autoselezione delle imprese e a ridurre notevolmente il valore aggiunto di LEADER.

1.9.3 Quesito 3: In che misura l'approccio LEADER ha contribuito a introdurre approcci multisettoriali e a promuovere la cooperazione per l'attuazione di programmi di sviluppo rurale?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione non è possibile valutare il contributo dell'approccio LEADER all'introduzione di approcci multisettoriali e alla promozione della cooperazione per l'attuazione di programmi di sviluppo rurale in quanto al 31.05.2010 non sono presenti dati sulle operazioni a bando, attraverso le quali vengono veicolate l'integrazione e la cooperazione tra settori e operatori. Facendo nuovamente riferimento alle novità introdotte dall'inserimento di LEADER all'interno del PSR, emerge come la preparazione delle operazioni a bando, cioè lo strumento principale con cui realizzare l'approccio integrato, sia stata molto difficoltosa e abbia necessitato di un lungo lavoro di affiancamento e verifica da parte dell'AdG. A questo proposito però emergono anche problematiche ascrivibili essenzialmente a difficoltà interne all'AdG (scarsità di personale e carenza di comunicazione e coordinamento tra responsabili di misura) e a difficoltà interne alla rete GAL (anche in questo caso, carenza di comunicazione e soprattutto di uno spazio all'interno del quale scambiare opinioni ed esperienze di natura tecnica). Per sintetizzare, si può affermare che il livello di collaborazione tra AdG e GAL sia buono, mentre la collaborazione all'interno dell'AdG e all'interno della rete GAL appare scarsa e spesso contribuisce a rallentare e appesantire ulteriormente il processo.

Per quanto riguarda l'introduzione di approcci multisettoriali e la cooperazione, al momento non è possibile rispondere perché le operazioni a bando si trovano ancora in una fase preliminare. E' comunque utile sottolineare che, con l'obiettivo di valorizzare l'approccio LEADER ed evitare una semplice ripetizione dei bandi PSR, è stato effettuato un continuo lavoro di coordinamento per la realizzazione delle linee di intervento multisettoriali e integrate, che ha visto l'AdG impegnata in un costante compito di affiancamento e verifica. Dalle informazioni raccolte durante il focus e in occasione dei colloqui con il responsabile di misura, vengono inoltre evidenziati alcuni aspetti importanti:

- ✓ Difficoltà di comunicazione interna e di coordinamento all'interno dell'AdG e con l'AdG di altri fondi strutturali: le basi del funzionamento dell'asse IV, cioè la multisettorialità e l'integrazione, comportano un notevole carico di lavoro per adattare i progetti LEADER al funzionamento degli altri assi, di stampo più settoriale. Mentre l'asse III presenta caratteri compatibili dal punto di vista dell'integrazione, gli assi I e II sono più difficilmente adattabili: soprattutto per le operazioni a bando è quindi necessario un lungo lavoro di verifica delle informazioni e dei requisiti con ciascun referente delle misure degli altri assi, procedimento che allunga necessariamente i tempi di lavorazione. Manca inoltre un approccio strutturato alla comunicazione interna, e la scarsa circolazione delle informazioni contribuisce ad aumentare i carichi di lavoro.
- ✓ Insufficienza delle risorse umane a disposizione nei soggetti partecipanti a LEADER: questo problema è collegato direttamente al precedente, e coinvolge tutti i soggetti che partecipano a LEADER. Il personale dell'AdG dedicato all'asse IV è rimasto lo stesso della passata edizione, a fronte di un aumento del numero di GAL, del budget da gestire e del carico procedurale; anche le strutture dell'organismo pagatore sono ridotte e spesso non riescono a smaltire il lavoro nei tempi auspicati, mentre i referenti delle misure degli altri assi possono dedicare a LEADER solo una piccola parte del loro tempo.
- ✓ Difficoltà strategiche dei GAL: i GAL presentano capacità progettuali talvolta molto scarse, per cui è necessario un costante supporto da parte del personale regionale. La novità rappresentata dall'introduzione di LEADER nel PSR e dalle nuove procedure ha reso necessario un coordinamento costante con l'AdG, talvolta vissuto come un freno all'autonomia del GAL, ma rivelatosi fondamentale ad esempio nella preparazione dei bandi di filiera.
- ✓ Difficoltà di comunicazione e coordinamento tra i GAL: tutti i GAL piemontesi hanno già partecipato alle passate edizioni di LEADER e le loro strategie sono da sempre state improntate sullo scambio e sulla diffusione di buone pratiche. I due strumenti a supporto della cooperazione fra GAL, cioè gli incontri periodici tra Direttori e AssoLeader, hanno subito profonde trasformazioni: la fondazione di una nuova associazione regionale dei GAL (Associazione Piemonte Leader) ha causato uno spostamento della partecipazione dal livello operativo (Direttori) ad un livello più istituzionale (Presidenti), mentre gli incontri tecnici tra GAL sono stati sospesi. Tale cambiamento ha comportato due ordini di conseguenze: in prima istanza un maggiore scollamento tra le istanze del territorio e il livello istituzionale e decisionale, per cui spesso le problematiche non ottengono un adeguato livello di attenzione; in seconda istanza la moltiplicazione in ciascun GAL di strutture simili, che si potrebbero invece accorpare dopo un'adeguata formazione in modo da poter fornire lo stesso servizio a ciascun GAL (ad esempio, la costituzione di un'unità di tecnici per i controlli condivisibile da tutti).

1.9.4 Quesito 4: In che misura l'approccio LEADER ha contribuito alle priorità degli assi 1,2 e 3?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione non è possibile valutare il contributo dell'approccio LEADER alle priorità degli assi I, II e III in quanto al 31.05.2010 non sono presenti dati sulle operazioni a bando, attraverso le quali vengono attivate le misure afferenti agli altri assi. Dalle intenzioni di spesa sui tre assi emerge come la quota maggiore di investimento, coerentemente con l'impostazione di LEADER, sia riservata alle misure dell'asse III, per cui è prevista una quota pari al 62% circa della spesa pubblica totale. Una buona percentuale (17%) è prevista anche per l'asse I, per il quale tutti e 13 i GAL hanno previsto l'attivazione di almeno una misura. Per questo asse inoltre è prevista l'attivazione di una quota di contributo privato superiore rispetto agli altri. Netamente più bassa invece la quota di spesa pubblica destinata alle misure dell'asse II, per le quali 11 GAL su 13 hanno previsto l'attivazione.

Al momento attuale non è possibile fornire indicazioni sul contributo dell'asse LEADER alle priorità degli altri assi, in quanto al 31.05.2010 la numerosità delle domande ammesse sulle misure degli assi I, II e III è troppo ridotta per poter consentire qualche confronto. E' possibile però analizzare le intenzioni di investimento dei GAL attraverso i piani finanziari presentati.

La tabella 12 mostra gli investimenti totali previsti per ogni misura: la quota maggiore è riservata alle misure dell'asse III, coerentemente con l'impostazione di LEADER nel PSR 2007-2013. Le risorse non assegnate, cioè l'avanzo tra la spesa pubblica impegnata per l'asse IV e la spesa pubblica totale dei PSL, potranno essere attribuite in un secondo momento ai GAL con buone performance di spesa che abbiano la possibilità di estendere gli investimenti per gli interventi con maggior successo.

Tabella 12 – Piani finanziari dei PSL per misure principali

Tabella 12 - Piano finanziario dell'FEASR per misure principali						
Misura	Spesa Pubblica			Spesa Privata		Costo Totale PSL
	Totale spesa pubblica		Quota FEASR			
	Euro	% su totale PSL	Euro	Euro	% su totale PSL	
411	8.097.679,50	9,4%	3.562.978,97	10.274.063,63	11,9%	18.371.743,13
412	2.207.830,00	2,6%	971.445,20	160.402,25	0,2%	2.368.232,25
413	29.647.134,54	34,4%	13.044.739,20	26.856.366,01	31,2%	56.503.500,55
421	658.004,50	0,8%	289.521,98	134.276,25	0,2%	792.280,75
431	7.325.412,34	8,5%	3.223.181,43	788.165,64	0,9%	8.113.577,98
TOTALE	47.936.060,88	56%	21.091.866,78	38.213.273,78	44%	86.149.334,66

Fonte: dati dai piani finanziari dei GAL forniti dal referente di misura

Nello specifico, tutti i GAL hanno previsto l'attivazione di misure relative ad asse I e III, mentre 11 su 13 hanno previsto anche l'attivazione delle misure dell'asse II.

Per quanto riguarda il dettaglio per azione, la seguente tabella riporta gli importi totali previsti per ogni misura.

Tabella 13 – Spesa prevista per misura nei PSL dei GAL

MISURA	Spesa pubblica		Spesa totale	
	totale	% su tot spesa pubblica	totale	% su totale PSL
111	270.000	0,6%	270.000	0,3%
122	456.000	1,0%	884.545	1,0%
123	3.488.808	7,3%	8.722.020	10,1%
124	638.000	1,3%	808.889	0,9%
133	322.999	0,7%	574.999	0,7%
121	2.921.872	6,1%	7.111.290	8,3%
Totale Misura 411 Competitività	8.097.680	16,9%	18.371.743	21,3%
216	548.000	1,1%	548.000	0,6%
227	1.659.830	3,5%	1.820.232	2,1%
Totale Misura 412 Gestione ambiente e territorio	2.207.830	4,6%	2.368.232	2,7%
311	2.402.500	5,0%	5.655.000	6,6%
312	6.940.500	14,5%	17.434.583	20,2%
313	5.633.750	11,8%	12.451.901	14,5%
321	6.484.450	13,5%	8.602.817	10,0%
323	7.525.435	15,7%	11.518.575	13,4%
331	660.500	1,4%	840.625	1,0%
Totale Misura 413 Diversificazione e qualità della vita	29.647.135	61,8%	56.503.501	65,6%
421	658.005	1,4%	792.281	0,9%
431	7.325.412	15,3%	8.113.578	9,4%
TOTALE	47.936.060,88	100%	86.149.334,66	100%

Fonte: dati dai piani finanziari dei GAL forniti dal referente di misura

1.10 Risposta ai quesiti valutativi relativi alla misura 421 – Realizzazione di progetti di cooperazione

1.10.1 Quesito 1: In che misura il sostegno ha contribuito a promuovere la cooperazione e incoraggiare la trasmissione di nuove pratiche?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione non è possibile rispondere al quesito in quanto al 31.05.2010 non sono presenti dati sui progetti di cooperazione. Si rimanda alla Tabella 12 e alla Tabella 13 per informazioni sulla spesa prevista nei PSL per la misura 421.

1.10.2 Quesito 2: In che misura i progetti di cooperazione e/o la trasmissione di buone pratiche in base all'approccio LEADER hanno contribuito a un più ampio raggiungimento degli obiettivi di uno o più degli altri tre assi?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione non è possibile rispondere al quesito in quanto al 31.05.2010 non sono presenti dati sui progetti di cooperazione. Si rimanda alla Tabella 12 e alla Tabella 13 per informazioni sulla spesa prevista nei PSL per la misura 421.

1.11 Risposta ai quesiti valutativi relativi alla misura 431 – Gestione dei Gruppi di Azione Locale, acquisizione di competenze e animazione

1.11.1 Quesito 1: In che misura il sostegno ha permesso di rafforzare le capacità dei gruppi di azione locale e di altri partner coinvolti nell'attuazione delle strategie di sviluppo locale?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione non è possibile valutare il contributo della misura al rafforzamento delle capacità dei GAL e dei loro partner nell'attuazione delle strategie di sviluppo locale in quanto al 31.05.2010 la numerosità delle istanze finanziate è troppo esigua per poter trarre delle conclusioni sugli effetti della misura. Dal confronto con i GAL emergono numerose problematiche connesse all'impostazione dell'asse IV e alla sua reale capacità di rafforzare l'attuazione delle strategie di sviluppo locale. La misura 431 condivide le problematiche delle altre azioni a regia per quanto riguarda l'esposizione finanziaria dei GAL e la difficoltà a reperire le quote di anticipazione e cofinanziamento, aspetti complicati ulteriormente dai ritardi nei pagamenti dovuti al malfunzionamento del circuito finanziario. L'attuazione delle strategie di sviluppo locale risulta pertanto rallentata e parzialmente compromessa a causa di questi aspetti.

Coerentemente con l'impostazione dell'approccio LEADER, l'AdG ha lasciato ai GAL ampi spazi di autonomia: le strategie territoriali possono essere articolate sulla base di un set molto ampio di misure, i GAL esercitano piena autonomia decisionale in sede di decisione dei criteri di scelta delle operazioni a bando e di selezione delle domande (in quanto Organismi Delegati da ARPEA). Questa impostazione tuttavia ha comportato un aumento del carico di lavoro dei GAL rispetto alle passate edizioni, e in particolare un incremento del numero di figure professionali necessarie: la separazione delle funzioni richiede infatti più personale, mentre si moltiplicano anche le competenze da possedere. Ciò si traduce in un aumento degli oneri finanziari, spesso non interamente finanziabili dalla misura 431, preposta al sostegno nelle operazioni di attuazione del PSL e quindi al supporto per l'implementazione della strategia di sviluppo. Al

31.05.2010 le domande ammesse sulla misura 431 sono 29, la cui spesa ammessa si ripartisce come mostrato in Tabella 14.

Tabella 14 – Ripartizione delle spese ammesse per la misura 431

Sottoazione	Causale	Contributo ammesso
431.1.A	Spese di Funzionamento	4.610.857
431.2.A	Studio per redazione PSL	139.067
431.2.B	Informazioni sull'attività del GAL e le risorse dell'area	109.258
431.3.A	Corsi di formazione	3.619
431.4.A	Partecipazione a fiere	2.130
	TOTALE	4.864.931

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio Regione Piemonte (CSI), estratti al 31.05.2010

Le problematiche relative alla misura 431 emerse durante il focus riguardano essenzialmente due punti, condivisi con le altre azioni a regia:

- ✓ Scarse capacità di cofinanziamento: anche in questo caso i GAL sono costretti ad anticipazioni di cassa, con i conseguenti problemi di liquidità già citati nella risposta ai precedenti quesiti.
- ✓ Procedure e controlli: il manuale delle procedure per le operazioni a regia, dopo una partenza incerta, è entrato a regime, con la conseguente riduzione dei tempi di attesa. Per non ritardare i meccanismi di rimborso, che soprattutto per la misura 431 sono di importanza fondamentale per il funzionamento del GAL, le estrazioni delle domande di pagamento vengono effettuate a scadenze regolari e le liquidazioni vengono pagate nel minor tempo possibile.

1.11.2 Quesito 2: In che misura il sostegno ha contribuito a rafforzare le capacità di attuazione dell'iniziativa LEADER?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione non è possibile valutare il contributo della misura al rafforzamento delle capacità di attuazione dell'iniziativa LEADER in quanto al 31.05.2010 la numerosità delle istanze finanziate è troppo esigua per poter trarre delle conclusioni sugli effetti della misura. La misura 431 rappresenta uno degli snodi fondamentali di LEADER in quanto finanzia le spese di gestione e le spese relative alle risorse umane del GAL, coprendo inoltre i costi delle istruttorie (commissioni di valutazione delle domande, controlli in loco) effettuate dai GAL. Il malfunzionamento del circuito finanziario e le problematiche di natura procedurale comuni a tutte le misure a regia hanno perciò ripercussioni negative sull'andamento dell'intero asse IV. Per questo motivo il quesito è stato utilizzato anche come spunto per la disamina delle caratteristiche dell'intero asse IV e per un confronto tra lo stato attuale e le passate edizioni di LEADER. Da un'analisi preliminare emerge una generale insoddisfazione da parte dei GAL per l'andamento dell'asse IV, e la causa principale è identificata nell'inserimento dell'approccio LEADER all'interno del PSR. Il PSR infatti è

considerato uno strumento troppo rigido e più adatto a una realtà di tipo agricolo che alla specificità dei territori GAL, e in sintesi è considerato poco coerente con i caratteri fondamentali dell'approccio. L'insoddisfazione maggiore viene riscontrata per quanto riguarda gli aspetti connessi alla capacità di agire in autonomia e al finanziamento delle iniziative. Il GAL, appesantito nelle funzioni da svolgere, imbrigliato in un sistema normativo e procedurale sproporzionato rispetto ai suoi compiti e spesso costretto a esporsi finanziariamente pur di poter continuare le proprie attività, rischia di diventare mero esecutore di funzioni e non riuscire a garantire l'attuazione di un intervento realmente proficuo sul territorio. In sintesi, il passaggio da LEADER ad asse IV è vissuto come estremamente negativo, in quanto portatore di cambiamenti peggiorativi per l'amministrazione e la gestione dei gruppi di azione locale, sia in termini progettuali/strategici, sia nell'operatività quotidiana.

La misura 431 rappresenta uno degli snodi fondamentali di LEADER in quanto finanzia le spese relative alla gestione del GAL e copre le spese relative al ruolo del GAL di organismo delegato (valutazione e controllo in loco). Le problematiche anticipate nella risposta al Quesito 1, relative ai ritardi nei pagamenti e alle questioni di tipo procedurale, rischiano perciò di bloccare l'intera attività del GAL, peraltro già seriamente compromessa da problemi di altra natura. Il quesito perciò fornisce uno spunto non solo per analizzare la portata della misura 431, ma anche per esaminare l'andamento dell'intero asse IV, anche alla luce delle opinioni espresse dai GAL attraverso i questionari compilati e la discussione in sede di focus group.

Il passaggio da LEADER ad asse IV è vissuto come estremamente negativo, in quanto portatore di cambiamenti peggiorativi per l'amministrazione e la gestione dei partenariati, sia in termini progettuali/strategici, sia nell'operatività quotidiana. In particolare emergono le seguenti problematiche:

- ✓ Scarsa aderenza dell'asse IV alla realtà del territorio: l'asse IV è considerato "calato dall'alto", non adatto al consolidamento delle relazioni esistenti e non in grado di crearne di nuove.
- ✓ Rigidità dello strumento PSR: il margine per eventuali azioni correttive, finalizzate alla parziale revisione della strategia a fronte di cambiamenti congiunturali che rendono intempestivi alcuni degli interventi inizialmente previsti, è fortemente ridotto rispetto alle passate edizioni.
- ✓ Scarsità di tempo e risorse umane e finanziarie: le difficoltà nella gestione delle procedure sottraggono tempo e risorse utili, pregiudicando lo sviluppo di sistemi di auto-analisi e l'accesso a fondi extra-FEASR. Pochissimi GAL infatti prevedono un sistema di autovalutazione (continua o periodica) o di analisi della performance, strumenti che in un contesto più elastico contribuirebbero all'analisi critica e al riorientamento delle attività del GAL; è considerato inoltre molto difficile l'accesso ad altre risorse per lo sviluppo del territorio.

- ✓ Difficoltà a far emergere il valore aggiunto di LEADER: il GAL, appesantito nelle funzioni da svolgere e imbrigliato in un sistema normativo e procedurale sproporzionato rispetto ai suoi compiti, rischia di diventare mero esecutore di funzioni e non riuscire a garantire l'attuazione di un intervento realmente proficuo sul territorio.

Una sintesi delle opinioni dei GAL in merito alla coerenza dell'asse IV con l'approccio LEADER è presentato in Tabella 15.

Tabella 15 - Grado di coerenza dell'impostazione attuale dell'asse IV con gli aspetti distintivi dell'approccio LEADER

Carattere di LEADER	Punteggio medio ottenuto*
Approccio territoriale (capacità di operare in un territorio omogeneo e caratterizzato da coesione sociale interna, storia e tradizioni comuni)	2,3
Approccio dal basso (capacità di creare un processo decisionale partecipato)	2,4
Gruppi locali (capacità di promuovere la partnership locale)	1,7
Carattere innovativo (capacità di creare interventi innovativi)	2,4
Collegamento tra azioni (capacità di creare azioni coordinate e coerenti)	2,4
Creazione di una rete (capacità di creare reti di GAL per lo scambio e la diffusione di esperienze)	2
Modalità di gestione e finanziamento (capacità di agire in autonomia)	3,4

* 1=molto alto; 2=abbastanza alto; 3=abbastanza basso; 4=molto basso

Fonte: questionari compilati dai GAL (dati ricavati dai 10 questionari pervenuti sui 13 inviati)

Secondo la maggioranza dei rispondenti al questionario, il PSR è in conclusione uno strumento poco coerente con LEADER, in quanto è pensato e costruito per una realtà agricola, e si adatta solo parzialmente alla specificità dei territori dei GAL. I GAL non si considerano più come soggetti trainanti e autonomi nello sviluppo per il territorio come avveniva nel passato, e ritengono che solo la maggiore libertà di azione nel campo della gestione e della spesa, la progettazione ad hoc delle procedure e una maggiore celerità delle istruttorie potrebbero contribuire a ricreare il valore aggiunto dell'intervento. Per quanto riguarda invece il rapporto con l'AdG, l'apprezzamento delle iniziative attuate al fine di velocizzare e standardizzare le procedure (in particolare i bandi- tipo) è alto, soprattutto perché considerato dalla maggior parte dei GAL non come un limite alla loro autonomia, ma come uno strumento in grado di risparmiare loro un ulteriore carico di lavoro.

1.11.3 Quesito 5-PIE: Quali sono state le difficoltà procedurali?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione è possibile valutare solo parzialmente l'effetto delle difficoltà procedurali sul buon funzionamento dell'asse IV in quanto al 31.05.2010 l'intervento è ancora in fase di attuazione. Dall'analisi dell'avanzamento finanziario dell'asse IV risulta che al 31.05.2010 è stato speso poco più dell'1% della spesa pubblica disponibile per l'asse IV e sono state attivate solo azioni a regia. Questa lentezza nell'avanzamento finanziario va di pari passo con la lentezza nell'avanzamento fisico, con un totale di 7 domande pagate su 49 domande ammesse a finanziamento. Si tratta di informazioni importanti, soprattutto se si considera il

rischio di disimpegno, e suggeriscono che alcune problematiche possono avere contribuito a rallentare l'avanzamento delle attività.

Dai dati di tipo qualitativo ricavati dai focus e dalle interviste, emerge come i problemi siano ascrivibili a diversi livelli di operatività e coinvolgano soggetti diversi. Allo stesso tempo, risulta evidente quanto tali problematiche risultino interconnesse e contribuiscano tutte, seppure in misura diversa, a rallentare l'avanzamento delle attività.

In sintesi si può affermare che l'inserimento dell'asse IV all'interno del PSR ha comportato sicuramente un aumento della complessità e delle rigidità procedurali, non sempre proporzionate all'entità degli investimenti previsti per l'asse IV e davanti alla quale i GAL si sono trovati sostanzialmente impreparati. L'insufficienza delle risorse umane dell'AdG e dell'OP a fronte di un aumento dei carichi di lavoro e le difficoltà di coordinamento all'interno dei funzionari dell'AdG e nella rete GAL, pur non rappresentando problematiche procedurali in senso stretto, contribuiscono all'aumento dei carichi di lavoro e al rallentamento generale nello svolgimento delle attività. La mancanza di orientamenti normativi precisi, le modifiche introdotte a strategia definita (es: riordino Comunità Montane) e la lentezza di risposta degli organismi sovra regionali (Mipaaf, Commissione) alle istanze presentate costituiscono un ulteriore fonte di ritardo nell'avanzamento dell'asse IV.

Dall'analisi dell'avanzamento finanziario dell'asse IV risulta che al 31.05.2010 è stato speso poco più dell'1% della spesa pubblica disponibile per l'asse IV e sono state attivate solo azioni a regia. Questa lentezza nell'avanzamento finanziario va di pari passo con la lentezza nell'avanzamento fisico, con un totale di 7 domande pagate su 49 domande ammesse a finanziamento. Si tratta di informazioni importanti, soprattutto se si considera il rischio di disimpegno, e suggeriscono che alcune problematiche possono avere contribuito a rallentare l'avanzamento delle attività. Dalla risposta ai precedenti quesiti valutativi emerge inoltre come le problematiche siano interconnesse e contribuiscano tutte, seppure in misura diversa, a rallentare l'avanzamento delle attività. L'inserimento dell'asse IV all'interno del PSR ha comportato sicuramente un aumento della complessità e delle rigidità procedurali, non sempre proporzionate all'entità degli investimenti previsti per l'asse IV e davanti alla quale i GAL si sono trovati sostanzialmente impreparati. L'insufficienza delle risorse umane dell'AdG e dell'OP a fronte di un aumento dei carichi di lavoro e le difficoltà di coordinamento all'interno dei funzionari dell'AdG e nella rete GAL, pur non rappresentando problematiche procedurali in senso stretto, contribuiscono all'aumento dei carichi di lavoro e al rallentamento generale nello svolgimento delle attività. La mancanza di orientamenti normativi precisi, le modifiche introdotte a strategia definita (es: riordino Comunità Montane) e la lentezza di risposta degli organismi sovra regionali (Mipaaf, Commissione) alle istanze presentate costituiscono un ulteriore fonte di ritardo nell'avanzamento dell'asse IV. La tavola seguente mira perciò a

riassumere quanto già accennato in precedenza, nel tentativo di presentare in modo più organico i problemi che si sono presentati, il livello a cui si sono manifestati, i possibili effetti che possono avere sull'andamento dell'asse e il loro stato per quanto riguarda la soluzione.

Tavola 4 Tavola sinottica delle problematiche dell'asse IV

Livello	Problema	Descrizione	Possibili effetti	Stato*
PSR	Impostazione procedurale di stampo agricolo	Procedure costruite su una realtà di tipo agricolo e testate su misure attive da anni, ma scarsamente aderenti con la realtà dei territori GAL. I dati richiesti spesso sono incompatibili al beneficiario.	Rallentamento delle attività di richiesta ed erogazione fondi	A
	Rigidità delle procedure di richiesta fondi	Le procedure amministrative consentono poche variazioni in corso d'opera	Incapacità di ricalibrare gli interventi e rivedere la strategia	A
	Complessità delle procedure di richiesta fondi	La compilazione delle domande richiede una mole di tempo e documentazione consistenti, a fronte di investimenti spesso molto limitati	Autoselezione dei beneficiari	A
		Le fasi di istruttoria e controllo in loco sono molto articolate, a fronte di investimenti magari molto limitati	Rallentamento delle attività del GAL	A
AdG	Insufficienza di risorse umane	Poche risorse umane dedicate a fronte di un aumento dei compiti	Rallentamento delle attività connesse all'asse IV	A
	Coordinamento insufficiente	Difficoltà a preparare i bandi di filiera che richiedono la collaborazione di referenti di altre misure e altri settori	Rallentamento delle attività connesse all'asse IV	I
OP	Insufficienza di risorse umane	Poche risorse umane dedicate, a fronte di un aumento dei compiti	Rallentamento delle attività connesse all'asse IV	A
	Difficoltà a implementare i manuali procedurali	Difficoltà a reperire gli orientamenti normativi	Rallentamento attività dei GAL e dei meccanismi di spesa	I
GAL	Separazione delle funzioni	Obbligo alla separazione delle funzioni per lo svolgimento delle istruttorie	Creazione di figure ridondanti e spreco di risorse	A
	Esposizione finanziaria	Difficoltà a reperire quote di cofinanziamento e anticipazione e mancato rimborso dell'IVA	Rallentamento o blocco delle attività del GAL	A
	Comuni GAL in poli urbani	Alcuni comuni risultano esclusi	Rallentamento nella preparazione dei bandi	I
	Status giuridico	I GAL sono costituiti in forma privata	Difficoltà di accesso alle banche dati riservate alla pubblica amministrazione (es: de minimis) necessarie per lo svolgimento delle istruttorie	A
	Difficoltà nel coordinamento tra GAL	La rete associativa dei GAL non prevede più incontri di coordinamento tecnico	Basso livello di scambio su questioni tecniche e buone pratiche; i GAL replicano strutture che potrebbero invece essere condivise	I
Parten. GAL	Riordino CM e tagli al bilancio	Difficoltà nella gestione amministrativa e scarse capacità di cofinanziamento	Rallentamento o blocco delle attività del GAL	A
Sist. informatico	Malfunzionamento	Blocchi in fase di inserimento	Rallentamento delle attività	A

*A=problema aperto; I=problema in via di soluzione; R= problema risolto.

1.11.4 Quesito 6-PIE: In che modo i GAL hanno saputo comunicare le loro attività al pubblico?

Sintesi della risposta

Sulla base dei dati a disposizione non è possibile valutare la qualità della comunicazione al pubblico da parte dei GAL, in quanto i GAL hanno appena cominciato ad avviare la propria attività. I primi elementi ricavati dall'analisi dei siti mostrano una buona percentuale di attivazione dal punto di vista della comunicazione (la maggior parte dei GAL è provvista di un piano di comunicazione e di un sito già operativi). Per quanto riguarda l'informazione veicolata attraverso i siti, per ora vengono riportate solo le informazioni essenziali, relative alla storia e alla strategia del GAL, al suo territorio, alle azioni a regia e alla ricerca di personale. Al 31.05.2010 non sono ancora stati pubblicati informazioni sui bandi di filiera.

Dei 10 GAL che hanno risposto al questionario, 8 riportano l'esistenza di un piano di comunicazione già attivo, mentre gli altri due sono privi di piano di comunicazione. Dall'analisi dei siti risulta che 10 GAL su 13 hanno già un sito operativo, mentre dai risultati del questionario emerge che gli altri prevedono di attivarlo entro fine 2010. Le informazioni essenziali (informazioni sul GAL, sui bandi attivi e conclusi, sul PSL e sul territorio) sono presenti in quasi tutti i siti visionati, anche se in diversi gradi di completezza e accessibilità.

1.12 Valutazione complessiva della misura

Tavola 5 - Valutazione complessiva della misura: giudizio di sintesi

Criterio	Valutazione
COERENZA ESTERNA	L'asse IV LEADER è stato programmato per essere coerente e integrato con le altre misure previste dal PSR. In particolare, grazie alla sua natura di approccio integrato, può contribuire all'attivazione di misure afferenti agli assi I, II e III, nell'ambito delle diverse linee di intervento programmate nei PSL. Al momento non è però possibile fornire indicazioni puntuali sull'effettivo grado di coerenza in quanto al 31.05.2010 non sono ancora state realizzate operazioni a bando.
COERENZA INTERNA	Per quanto concerne la coerenza tra gli obiettivi operativi dell'approccio LEADER e i criteri di selezione previsti dai bandi, è possibile fornire indicazioni solamente in relazione ai criteri di selezione dei PSL. In generale si riscontra un livello di coerenza elevato tra i criteri di selezione dei PSL e l'obiettivo di implementare l'approccio LEADER. Infatti i criteri di selezione dei PSL tengono conto delle caratteristiche dell'approccio LEADER per quanto riguarda approccio <i>bottom-up</i> , approccio territoriale integrato, promozione della partnership locale, carattere innovativo dell'azione, collegamento tra azioni, creazione di una rete e modalità autonome di gestione.
EFFICIENZA	L'implementazione della misura ha risentito di problematiche di tipo procedurale che ne hanno rallentato fortemente l'avanzamento fisico e finanziario: dopo tre anni e mezzo è stato pagato solo l'1,3% del programmato sul periodo 2007-13. Le principali cause di tale rallentamento sono da ricercare nella complessità delle procedure amministrative, tra cui in particolare le difficoltà derivanti dalla separazione delle funzioni a livello di competenze istruttorie, nell'insufficienza della quantità di risorse umane dedicate all'asse IV (sia all'interno dell'AdG, sia all'interno dell'organismo pagatore), nelle difficoltà di coordinamento all'interno dell'AdG e tra i GAL, nei ritardi nelle risposte alle istanze presentate alla Commissione; inoltre, altri problemi di ordine più generale quali il riordino delle Comunità Montane, la crisi economica e i malfunzionamenti del sistema informatico hanno contribuito a rallentare ulteriormente l'avanzamento dell'asse IV.
EFFICACIA	Al momento non è possibile dare una valutazione dell'efficacia della misura, in quanto lo stato di avanzamento in cui si trova la misura (prevalentemente solo domande ammesse, e solo su azioni a regia) non permette di effettuare confronti pre-post intervento.