

La selezione dei Gal e dei PSL italiani

Procedure e stato d'avanzamento al 27 ottobre 2009



La selezione dei PSL in Italia: un quadro d'insieme

L'articolazione delle procedure di selezione e dei criteri adottati al fine di valutare le candidature risponde a regole di carattere generale, funzionali principalmente all'obiettivo di rendere trasparente ed aperto il metodo di attribuzione delle risorse pubbliche. In merito, l'Art. 37 del Regolamento CE 1974/2006 così recita: *La procedura di selezione dei gruppi di azione locale deve essere aperta alle zone rurali interessate e garantire la concorrenza tra i gruppi di azione locale che presentano strategie di sviluppo locale.* Peraltro, l'Allegato II dello stesso Regolamento, nel definire i contenuti dei PSR, dedica all'attuazione dell'Asse 4 un punto (5.3.4.1) articolato in quattro elementi, tre dei quali indulgono su aspetti legati alla selezione dei Gal.

Di seguito viene rappresentato il quadro procedurale della fase di selezione dei PSL elaborati nell'ambito dell'Asse 4 dei PSR 2007-2013 italiani. Al momento in cui viene messo a punto il documento (ottobre '09) lo scenario è ancora piuttosto fluido: alcune Regioni hanno completato la fase di selezione dei PSL, altre hanno di recente lanciato i bandi.

L'articolazione del processo di selezione

Nell'impostare le procedure di selezione dei PSL le Regioni hanno adottato modalità alquanto differenziate, riconducibili alle seguenti:

- 11 Autorità di Gestione (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli, Lazio, Piemonte, Trento, Umbria, Veneto e Valle d'Aosta) hanno attivato la procedura su un'unica fase, nella quale vengono selezionati, contestualmente, i Gal e le strategie di sviluppo da questi proposte, elaborate nei PSL;
- in 9 casi la procedura è articolata in due momenti successivi: il primo finalizzato alla individuazione dei Gal e dei territori, il secondo alla selezione dei PSL. Si riconoscono, in particolare, due orientamenti ben distinti:
 - talvolta, la prima fase è finalizzata alla semplice verifica del possesso dei requisiti di accesso (Toscana, Liguria, Lombardia, Molise): la procedura di selezione non contempla una fase di valutazione, ma risponde semplicemente all'esigenza di verificare l'esistenza di elementi minimi (territoriali, di rappresentatività, organizzativo-strutturali);
 - in altri casi (Bolzano, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia), è invece richiesta anche la produzione di un documento di indirizzo strategico, più o meno elaborato, che forma oggetto di valutazione. In queste circostanze i partenariati sono chiamati ad avviare con un certo grado di impegno anche le attività volte a definire l'orientamento strategico da esplicitare, successivamente, nei PSL;
- la sola Regione Marche ha articolato l'iter selettivo su tre fasi: nella prima sono individuati i Gal potenzialmente ammissibili, nella seconda sono valutate le strategie e nella terza l'articolazione del piano, che assume una forma di maggior dettaglio.

Lo stato di avanzamento della selezione dei Gal e dei PSL

Di seguito viene illustrata l'articolazione e lo stato d'avanzamento¹ delle procedure di selezione adottate nei PSR italiani.

Emergono con evidenza due elementi, che possiamo considerare fisiologici nell'ambito dell'approccio Leader: l'ormai consueto - ma non per questo meno preoccupante - ritardo con il quale vengono selezionati i PSL; la doppia velocità che caratterizza le Regioni in Obiettivo Convergenza rispetto alle Regioni in Obiettivo Competitività.

¹ La rilevazione è stata effettuata il 27 ottobre 2009.

Nel complesso i tempi di selezione si attestano su una media (destinata a crescere quotidianamente, fino all'approvazione dell'ultimo PSL) di oltre 588 giorni dalla data di approvazione del PSR. Si tratta di un dato sul quale è necessario aprire una seria riflessione, anche in considerazione del fatto che nella precedente edizione dell'Iniziativa Leader+ i tempi impiegati per il completamento della selezione dei Gal sono stati decisamente inferiori: in media 435 giorni, di cui 178 per la pubblicazione dei bandi e circa 237 per giungere all'approvazione delle graduatorie².

Tab. 1. Selezione dei Gal e dei PSL in Italia: situazione al 27 ottobre 2009

	Decisione di approvazione PSR	Pre-bando (pre-Selezione GAL)				Selezione PSL			
		Pubblicazione	Scadenza	Chiusura istruttoria	Esito (Gal ammessi)	Pubblicazione	Scadenza	Chiusura istruttoria	Esito (PSL ammessi)
Abruzzo	19/12/07								0
Basilicata	18/02/08					16/10/08	30/06/09		0
P.A. Bolzano	12/09/07	22/11/07	07/01/08	17/03/08	4	23/03/08	23/06/08	13/10/08	4
Calabria	29/11/07					01/09/08	30/01/09		0
Campania	20/11/07	02/02/09	03/04/09	24/08/09	4				0
Emilia Romagna	12/09/07					30/05/08	08/09/08	18/12/08	5
Friuli V.G.	20/11/07					28/05/08	01/09/08	10/07/09	5
Lazio	15/02/08					21/05/09	15/12/09		0
Liguria	20/11/07	23/05/07	18/06/07	17/07/08	9	17/07/08	15/09/08	20/03/09	9
Lombardia	16/10/07	20/02/07	01/04/07	11/05/07	19	13/06/08	13/07/08	14/07/09	16
Marche	15/02/08	20/12/07	09/01/08	10/03/08	6	05/06/08	30/09/08		0
Molise	25/02/08	16/01/09	14/02/09	27/03/09	3				0
Piemonte	28/11/07					01/07/08	01/10/08	04/02/09	10
Puglia	18/02/08	23/10/08	23/12/08	13/08/09	25	15/10/09	14/12/09		0
Sardegna	28/11/07	30/04/08	30/07/08	14/10/08	13	23/12/08	31/03/09		0
Sicilia	18/02/08	29/05/09	22/07/09	04/09/09	17	04/09/09	26/10/09	27/10/09	0
Toscana	16/10/07	21/01/08	21/02/08	25/03/08	7	14/05/08	13/07/08	03/08/09	4
P.A. Trento	15/02/08					11/04/08	02/03/09	18/08/09	1
Umbria	07/02/08					11/06/08	25/08/08	14/06/09	5
Valle d'Aosta	18/02/08					07/11/08	19/05/09		0
Veneto	17/10/07					12/02/08	12/05/08	10/03/09	14

Fonte: Rete Rurale Nazionale - Task Force Leader su dati delle Autorità di Gestione dei PSR 2007-2013

Va peraltro osservato che in alcune Regioni i termini per la presentazione delle domande (di "accreditamento" dei Gal o di selezione dei PSL) sono scaduti da tempo, ma non sono state ancora pubblicate le graduatorie. Si prospetta dunque la concreta possibilità di non completare la selezione di tutti i Gal entro il 2009.

Occorre dunque comprendere dove si concentrano le difficoltà e fino a che punto queste sono determinate da insormontabili elementi riferibili al "contesto esterno", ovvero circostanze che sfuggono alle capacità di manovra degli attori più direttamente impegnati nell'attuazione dell'Asse 4. A tal fine, proviamo a sezionare il processo selettivo in fasi elementari, partendo dal momento della Decisione di approvazione di un PSR da parte della Commissione ed individuando gli attori coinvolti.

² Ns. elaborazione di dati tratti dal *Rapporto sullo stato di attuazione dell'Iniziativa Comunitaria Leader+ in Italia (2004)*. Rete Nazionale per lo sviluppo rurale. Roma, Aprile 2005. Si consideri, peraltro, che il dato relativo ai tempi di approvazione delle graduatorie aggrega i tempi di elaborazione delle strategie (normalmente dai 60 ai 90 giorni) e quelli necessari al completamento dell'istruttoria (170-200 giorni).

Tab. 2. Selezione del Gal e dei PSL in Italia al 27.10.09: i tempi (in giorni) delle fasi

Decisione di approvazione PSR	1° fase				2° fase				Totale giorni per:				
	Pubblicazione	Termini	Fine istruttoria	Totale gg	Pubblicazione	Termini	Fine istruttoria	Totale gg	pubblicare	elaborare	istruire	Totale gg	
Abruzzo	19/12/07	678		678					678	-	-	678	
Basilicata	18/02/08	241	150	226	617				241	150	226	617	
P.A. Bolzano	12/09/07	71	46	70	187	6	92	112	210	77	138	182	397
Calabria	29/11/07	277	151	270	698					277	151	270	698
Campania	20/11/07	440	60	143	643					440	60	143	643
Emilia Romagna	12/09/07	261	101	101	463					261	101	101	463
Friuli V.G.	20/11/07	190	96	312	598					190	96	312	598
Lazio	15/02/08	461	208		669					461	208	-	669
Liguria	20/11/07	-181	26	395	240	-	60	186	246	- 181	86	581	486
Lombardia	16/10/07	-238	40	40	-158	399	30	366	795	161	70	406	637
Marche	15/02/08	-57	20	61	24	87	117	392	596	30	137	453	620
Molise	25/02/08	326	29	41	396	214			214	540	29	41	610
Piemonte	28/11/07	216	92	126	434					216	92	126	434
Puglia	18/02/08	248	61	233	542	63	60		123	311	121	233	665
Sardegna	28/11/07	154	91	76	321	70	98	210	378	224	189	286	699
Sicilia	18/02/08	466	54	44	564	-	52		52	466	106	44	616
Toscana	16/10/07	97	31	33	161	50	60	386	496	147	91	419	657
P.A. Trento	15/02/08	56	325	169	550					56	325	169	550
Umbria	07/02/08	125	75	294	493,8					125	75	294	494
Valle d'Aosta	18/02/08	263	193	161	617					263	193	161	617
Veneto	17/10/07	118	90	302	510					118	90	302	510
media Italia	19/12/07	200,6	97,0	163,0	440,4	98,8	71,1	275,4	345,6	242,9	119,4	226,2	588,5

Legenda: procedura completata procedura da completare/avviare procedura non prevista

Tab. 3. Fasi, attori, tempi

Fase	Attore	n. giorni
a. Predisposizione del bando pubblico	Autorità di Gestione (normalmente attraverso gli Uffici responsabili della programmazione dell'Asse 4)	242,9
b. Elaborazione delle strategie	Partenariati Locali	119,4
c. Istruttoria delle candidature	Autorità di Gestione (attraverso le Commissioni di valutazione e gli Uffici responsabili dell'istruttoria)	226,2
Totale		588,5

Dall'analisi della tabella 3 (e considerando che solo 9 regioni hanno portato a termine la selezione e pubblicato le graduatorie) emerge che, mediamente, la fase più critica è rappresentata dalla predisposizione dei bandi (242,9 giorni) seguita dall'istruttoria delle domande che, al momento, impegna mediamente oltre 226 giorni.

Peraltro, va sottolineato che i 73 PSL finora selezionati provengono dalle regioni non in Convergenza. Nel precedente periodo di programmazione 2000-2006 tutto ciò poteva trovare una sua giustificazione nel complesso schema di sostegno della PAC e dello sviluppo rurale che caratterizzava le aree Obiettivo 1: oltre al Piano di Sviluppo Rurale, in tali aree gli interventi strutturali erano sostenuti dai Programmi Operativi, cofinanziati dai fondi strutturali, per i quali il meccanismo di programmazione prevedeva una più articolata elaborazione. Oggi occorre ricercare altrove le motivazioni che spiegano le non brillanti performances registrate sull'avanzamento procedurale.

Perché tutto questo tempo, nonostante l'esperienza accumulata nelle precedenti edizioni Leader II e Leader+? Quali ostacoli hanno determinato (o stanno determinando) questi ritardi rispetto al cronoprogramma previsionale?

Nel tentativo di offrire una risposta a tali interrogativi vengono spesso invocate alcune circostanze:

- la collocazione dell'approccio Leader all'interno dei PSR, e la conseguente necessità di seguirne gli schemi attuativi e procedurali;
- la nuova complessa strutturazione dei circuiti finanziari ed amministrativi;
- la presenza di territori non precedentemente coinvolti nelle Iniziative Comunitarie Leader;
- questioni relative all'organizzazione interna degli uffici preposti all'attuazione dell'Asse IV, che in alcuni casi partecipano per la prima volta all'attuazione dell'approccio Leader;
- carenze di personale e/o inadeguata formazione.

Si tratta, senza dubbio, di aspetti molto critici, che tuttavia sembrano incidere in termini generali sull'attuazione del Programma nel suo complesso, piuttosto che sulla specifica attività di selezione del PSL. In proposito, dal confronto tra Task Force Leader ed alcune Autorità di Gestione sono emersi alcuni punti critici che, in parte, motivano il generale rallentamento con cui procedono le fasi di selezione:

- in molte circostanze la messa a punto degli aspetti gestionali ed amministrativi ha richiesto tempi molto lunghi ed ancor oggi in molte regioni non è ancora definito lo schema che regola i meccanismi procedurali tra Autorità di Gestione, Organismo Pagatore, Gal e altri beneficiari. Tale circostanza ha indubbiamente rallentato i tempi della selezione, in relazione alla necessità di definire il quadro regolamentare prima dell'avvio dei PSL;
- altro elemento critico è rappresentato dalla materiale strutturazione dei bandi e, in particolare, delle griglie di valutazione, attività che ha assorbito tempi generalmente elevati: la definizione di un percorso fluido e trasparente, ma anche di criteri di selezione efficaci e di chiara interpretazione produce effetti di non secondario rilievo, tra cui una più efficiente gestione dell'iter istruttorio;
- alcune Autorità di Gestione si sono trovate nella necessità di apportare significative modifiche alla struttura dell'Asse IV successivamente all'approvazione del PSR da parte della Commissione. Il protrarsi della conseguente fase di negoziato ha reso opportuno sospendere l'avvio delle procedure.

Ciò che sembra evidente è che, in termini generali e fatte salve alcune eccezioni, in fase di avvio dei PSR l'attenzione delle Autorità di Gestione si è concentrata prevalentemente sugli altri Assi, e poco spazio è stato dedicato alla individuazione ed alla soluzione delle problematiche legate all'attuazione dell'approccio Leader.