

LEADER



Attività e funzioni pubbliche del Gal

Analisi, riflessioni e proposte

Novembre, 2021

RETERURALE
NAZIONALE
20142020



Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20

Piano di azione biennale 2021-23

Scheda progetto Ente 19.1 "Rete LEADER"

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Responsabile scientifico: Raffaella Di Napoli

A cura di: Roberta Ciaravino, Giulia Diglio

Autori: Roberta Ciaravino, Giulia Diglio, Giorgia Matteucci

I paragrafi 1, 1.1, 1.2 e il capitolo 2 sono stati redatti da Roberta Ciaravino. I paragrafi 1.3, 1.4, 3, 3.2 sono stati redatti da Giulia Diglio. I paragrafi 3.1 e 3.3 sono stati redatti da Giorgia Matteucci. Il paragrafo 4 è stato redatto da Roberta Ciaravino, Giulia Diglio e Giorgia Matteucci.

La raccolta e le elaborazioni delle informazioni dell'allegato sono a cura di Giulia Diglio e Giorgia Matteucci

Supporto editoriale: Marta Striano, Anna Lapoli

Impaginazione e grafica:

Revisori:

Data: Novembre 2021

ISBN:

Si ringraziano le Autorità di Gestione dei PSR 2014-2020, i referenti regionali della misura 19, in particolar modo la dott.ssa Nicoletta Gusella della Regione Veneto, i componenti del Gruppo di lavoro Leader e del Laboratorio collaborativo "Semplificare Leader" per le informazioni e i contributi forniti.



Indice

Acronimi	4
Glossario	5
Premessa	6
Parte I - Inquadramento normativo	8
1.1. I compiti affidati al GAL ed il nuovo Regolamento della PAC	8
1.2. La funzione di Organismo Intermedio	11
1.3. La rappresentanza del GAL	13
1.4. Il GAL beneficiario	16
Parte II – Il GAL come organismo di diritto pubblico	18
2.1. La giurisprudenza	22
2.2. La gestione dei servizi pubblici	25
Parte III – Il GAL e le attività svolte	27
3.1 Il GAL come Agenzia di Sviluppo	29
3.2 Il GAL e la collaborazione per lo sviluppo locale	32
3.3 Il campo d’azione del GAL (lo Statuto)	35
Conclusioni	38
Allegato 1. Proposta di Statuto	40
(Raccolta di informazioni estratte da Statuto dei GAL)	40
Bibliografia	49
Sitografia	49



Acronimi

AdG = Autorità di Gestione dei programmi finanziati dai Fondi europei

CE = Comunità Europea (denominazione assunta dalla Comunità Economica Europea per effetto del Trattato di Maastricht del 1992. Con l'adozione del Trattato di Lisbona del 01/12/2009, è stata assorbita dall'Unione europea)

CLLD = Community Led Local Development

CS = Consiglio di Stato

FC = Fondo di Coesione

FEAMP = Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca

FEASR = Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

FSE = Fondo Sociale Europeo

FESR = Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

GAL = Gruppo di Azione Locale

LEADER = Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

PAL (o PSL) = Piano di Azione Locale (o Piani di Sviluppo Locale)

PSR = Programma di Sviluppo Rurale

RDC = Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE

SIE = Fondi Strutturali e di Investimento Europei

SSLTP = Strategie di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo

TAR = Tribunale Amministrativo Regionale

UE = Unione Europea



Glossario

Gruppo di azione locale = partenariato pubblico-privato che, ai sensi dell'art. 34 del Reg. (UE) n. 1303/2013, elabora e attua le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Piano di azione locale (o Piano di sviluppo locale) = ai sensi dell'art. 33, par. 1, lett. e) del Reg. (UE) n. 1303/2013, è il piano di azione che, inserito all'interno della Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo del GAL, ne traduce gli obiettivi in azioni concrete.

Programma di sviluppo rurale = è lo strumento operativo di programmazione e finanziamento per gli interventi nei settori agricolo, forestale e rurale sul territorio regionale di cui all'art. 6, par. 1, del Reg. (UE) n. 1305/2013.

Strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo = è un insieme coerente di operazioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali, che contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione Europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, concepito ed eseguito da un gruppo di azione locale (cfr. art. 2, Reg. (UE) n. 1303/2013).



Premessa

I Gruppi di azioni Locale (GAL) sono organismi nati la prima volta nel 1988 in attuazione della Iniziativa comunitaria Leader ed entrati nel mainstreaming - processo attraverso il quale innovazioni sperimentate in un ambito circoscritto sociale, economico o istituzionale vengono trasposte a livello di sistema in un ambito più generale diventando leggi, prassi - durante il periodo di programmazione dei fondi comunitari 2007-2013.

Caratterizzati da forme di partenariato pubblico-privato, possono affidare ad un capofila la gestione ed il coordinamento delle attività oppure riunirsi in una struttura giuridica comune. Fin dalla nascita delle prime aggregazioni, la regolamentazione prevedeva che la concentrazione del potere decisionale della parte pubblica non dovesse essere prevalente rispetto alla partecipazione dei privati. Lo spirito di questa previsione è stato quello di garantire equilibrio a livello decisionale e maggiore spinta nell'approccio dal basso, potendo sostenere l'ampia partecipazione dei rappresentanti dei gruppi di interesse locale nel processo decisionale.

In questi anni però molte sono state le difficoltà incontrate a livello operativo dai Gruppi, proprio per questa loro peculiarità: un soggetto di diritto privato che seleziona operazioni e concede sovvenzioni pubbliche come può interagire con le pubbliche amministrazioni? E con i privati? Anche se i Regolamenti hanno sempre consentito ai GAL di riunirsi tanto in una struttura giuridica comune quanto operare sotto il coordinamento di un soggetto capofila, i GAL nella maggioranza dei casi si sono costituiti come società consortili di diritto privato partecipate dal pubblico.

I primi dubbi sulla natura giuridica dei gruppi, sono sorti quando i GAL hanno iniziato a ricevere i ricorsi di potenziali beneficiari, per i quali la giurisprudenza ha iniziato a produrre sentenze interpretative, quali ad esempio quella della Corte dei conti (sentenza n. 356/2005) che ha affermato la propria competenza giurisdizionale sull'attività di amministratori privati che gestiscono risorse pubbliche, considerati in questo caso alla stessa stregua degli amministratori e dipendenti pubblici oppure quella del TAR Sardegna, che ha chiarito alcuni aspetti della conduzione operata dal GAL, senza voler entrare nel merito del suo status giuridico.

Le pronunce giurisprudenziali, negli anni, si sono spinte fino a qualificare i GAL come soggetti che esercitano funzioni oggettivamente pubblicistiche, laddove esercitano il compito di banditori e di selezionatori di progetti finanziati con fondi pubblici. Allora diventa importante capire, quando e per quale tipologia di operazione, il GAL debba essere considerato un soggetto che esplica funzioni pubbliche. Ciò al fine di meglio comprendere le implicazioni ed applicazioni normative, soprattutto a livello nazionale, per le quali ruoli e funzioni dell'ente e ruoli e funzioni di chi esercita un potere gestionale o autoritativo sull'ente, possono essere soggetti a diversi schemi regolamentari.

Il presente lavoro ha l'obiettivo di evidenziare le suddette implicazioni, cercando di distinguere tra profilo interno del GAL (amministrazione, gestione, organizzazione, Regolamento interno) e profilo esterno (appalti, autocertificazioni, conflitto d'interessi, etc.). C'è da chiarire subito che la soluzione non ha poli estremi ma incerte vie di mezzo. Tanti sono i fattori che influenzano l'atteggiarsi tra pubblico e privato del GAL nella gestione dei propri compiti e nello svolgimento delle attività statuarie in generale.



L'analisi svolta, si basa innanzitutto sullo studio delle norme unionali che delineano e definiscono i compiti del GAL e con l'incrocio tra queste norme e quelle nazionali, che regolano l'azione pubblica ed il diritto privato, che a vario titolo si incontrano e scontrano, necessariamente ed inevitabilmente con la libertà degli atti costitutivi e statutari dei GAL. Un focus di approfondimento ha riguardato gli Statuti e i Regolamenti interni dei GAL, con la ricognizione di alcune attività, progetti, accordi promossi e realizzate dai gruppi. Minore enfasi è stata data ad un aspetto pur fondamentale, rappresentato da quanto definito a livello di PSR e quindi di singola autorità di gestione, riguardo a compiti, funzioni e responsabilità.



Parte I - Inquadramento normativo

1.1. I compiti affidati al GAL ed il nuovo Regolamento della PAC

L'evoluzione normativa ha posto sempre più in risalto il ruolo del GAL come protagonista per la promozione e attuazione di azioni per lo sviluppo socioeconomico locale. È apparso come il soggetto più idoneo a soddisfare diversi approcci, grazie alla flessibilità organizzativa e gestionale data dalla configurazione di soggetto di diritto privato: dalla concertazione con gli attori locali, alla partecipazione dei diversi portatori di interesse del territorio, alla costruzione di reti tra capitale sociale, naturale, culturale. Con il passare del tempo però, si è rafforzata la responsabilità derivata dall'esercizio della funzione pubblica.

Nel periodo di programmazione 2014/2020 il Regolamento UE 1303/2013, ha tassativamente elencato i compiti (art. 34, par. 3) che devono essere svolti in esclusiva da parte del GAL. Questi compiti delineano chiaramente il ruolo del GAL nell'ambito di LEADER.

Il nuovo Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, elenca nuovamente i compiti in esclusiva affidati al GAL in attuazione della strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. La definizione dei GAL e del contenuto delle strategie è quindi contenuta nel Regolamento di disposizioni comuni ai Fondi e non nel Regolamento per la PAC.



Art 34 Reg. UE 1303 / 2013	Art. 33 Reg. UE 2021/1060
<p>I gruppi di azione locale svolgono in esclusiva tutti i compiti seguenti:</p> <p>rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti;</p> <p>elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta;</p> <p>garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni;</p> <p>preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;</p> <p>ricevere e valutare le domande di sostegno;</p> <p>selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione</p> <p>verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia.</p>	<p>I gruppi di azione locale svolgono in esclusiva i compiti seguenti:</p> <p>sviluppare la capacità degli operatori locali di elaborare e attuare operazioni;</p> <p>redigere una procedura e criteri di selezione non discriminatori e trasparenti, che evitino conflitti di interessi e garantiscano che nessun singolo gruppo di interesse controlli le decisioni in materia di selezione;</p> <p>preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte;</p> <p>selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;</p> <p>sorvegliare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi della strategia;</p> <p>valutare l'attuazione della strategia</p>

La differenza tra le due formulazioni consiste nei seguenti aspetti:

alla lettera a) sparisce il compito di stimolare la capacità di gestione dei progetti da parte dei soggetti locali;

alla lettera b) il GAL non elabora ma “redige” non più una procedura di selezione ma “procedura e criteri di selezione”. La percentuale minima dei voti espressi nella decisione di selezione da parte di autorità non pubbliche, lascia il posto al divieto di controllo da parte dei singoli gruppi di interesse sulle decisioni in materia di selezione. Quest’ultima frase è importante, perché afferma che tutte le decisioni in materia di selezione (quindi non solo la fase vera e propria della selezione) devono essere prese con lo stesso criterio;



la lettera c) contiene solo il compito preparare e pubblicare inviti per la presentazione delle proposte; nella vecchia formulazione la coerenza tra selezione delle operazioni e SSL viene eliminata;

la lettera d) (ex lett. f)) contiene il compito di selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno. La novità è rappresentata dall'obbligatorietà e non più possibilità di presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;

le lettere e) e f) (ex lett. g)) affidano compiti di sorveglianza degli obiettivi e valutazione dell'attuazione della strategia. Sparisce il compito di verifica di attuazione delle operazioni finanziate.

I GAL possono attuare operazioni in conformità alle strategie di sviluppo locale, ma come primo obiettivo devono garantire l'attuazione delle attività che sono attribuite in esclusiva, che rappresentano dei compiti affidati direttamente dal disposto regolamentare. Tale funzione attribuita condiziona le attività e la tipologia di operazioni aggiuntive che il GAL può svolgere.

Il nuovo Regolamento elenca tassativamente i contenuti delle strategie di sviluppo locale che, quantunque con una formulazione diversa, sono sostanzialmente coincidenti con quelli previsti dall'art. 33 co. 1, del Reg. UE 1303/2013. Tali strategie dovranno in particolare prevedere: a) l'area geografica e la popolazione interessati dalla strategia; b) il processo di coinvolgimento della comunità locale nello sviluppo della strategia; c) l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area; d) gli obiettivi della strategia, tra cui target finali misurabili per i risultati e le relative azioni previste; e) le modalità di gestione, sorveglianza e valutazione, finalizzate a dimostrare la capacità del gruppo di azione locale di attuare la strategia; f) un piano finanziario, comprendente la dotazione prevista a carico di ciascun fondo e programma interessato.

È confermata per il post 2022 la procedura di selezione in più fasi, allo scopo di consentire ai nuovi gruppi, che necessitano di un lasso temporale più ampio per poter elaborare le strategie, di non trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto ai GAL già esistenti. Per rendere più celere l'attuazione, il primo ciclo di selezione delle strategie dovrà essere completato entro dodici mesi dall'approvazione del programma pertinente o, nel caso di strategie che ricevono sostegno da più di un fondo, entro dodici mesi dalla data dell'approvazione dell'ultimo programma interessato; diversamente da quanto statuito per il periodo 2014-2020, in cui in due anni dall'approvazione dell'Accordo di Partenariato il termine per la selezione della prima tornata di strategie.

Per quanto concerne il supporto dei fondi allo SLTP si conferma l'attuale impianto che permette di coprire le seguenti azioni:

a) lo sviluppo delle capacità e azioni preparatorie a sostegno dell'elaborazione e della futura attuazione della strategia a prescindere dal fatto che la strategia sia successivamente selezionata per ricevere un sostegno;

b) l'attuazione delle operazioni, tra cui le attività di cooperazione e la loro preparazione, selezionate nell'ambito della strategia;

c) la gestione, la sorveglianza e la valutazione della strategia e la relativa animazione, compresa l'agevolazione degli scambi tra portatori di interessi. Sostegno che non deve superare il 25% del contributo pubblico totale alla strategia.



1.2. La funzione di Organismo Intermedio

Nel corso del biennio 2018-2019 la Rete Leader ha repertoriato e analizzato le SSLTP dei GAL selezionati e i relativi PAL, contenenti, tra l'altro, le misure e i piani finanziari delle risorse destinate ad ogni singolo intervento.

Quando al GAL vengono affidati ulteriori compiti oltre quelli affidati in via esclusiva, compiti che normalmente dovrebbero essere svolti da una Autorità di Gestione, Autorità di certificazione oppure da un Organismo Pagatore, la relativa delega fa scaturire la figura di Organismo intermedio.

Art. 34 par. 4 Reg. UE 1303/2013	Art. 33, par. 4 Reg. UE 2021/1060
I gruppi di azione locale che svolgono compiti non contemplati dal primo comma, lettere da a) a g), che rientrano nelle competenze dell'autorità di gestione, dell'autorità di certificazione o dell'organismo pagatore sono designati come organismi intermedi conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.	Qualora gruppi di azione locale svolgano compiti non contemplati dal paragrafo 3 che rientrano nella responsabilità dell'autorità di gestione, o dell'organismo pagatore laddove il FEASR sia selezionato come fondo capofila, tali gruppi di azione locale sono designati dall'autorità di gestione come organismi intermedi conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.

Nella programmazione 2014/2020 parte delle Regioni hanno scelto di attribuire al GAL la funzione di organismo intermedio. Ciò è avvenuto attraverso la stipula di un accordo formale, in conformità all'articolo 123 del Reg. (UE) n. 1303/2013, che dava la possibilità di designare gli organismi intermedi, tramite appunto accordi registrati formalmente. Si metteva in atto un iter procedurale di attribuzione dell'incarico e i contenuti rispetto al campo d'azione, quindi definivano le responsabilità e i compiti da attribuire ai GAL, corrispondenti ad alcune finzioni proprie dell'AdG o anche dell'OP.

Nella maggior parte dei casi le Regioni hanno proceduto con la sottoscrizione di convenzioni con ciascun GAL, potendo quindi designarli quali organismi intermedi per la gestione delle risorse finanziarie del FEASR nell'ambito della misura LEADER. La convenzione designa il GAL quale organismo intermedio per la gestione del CLLD (Community Led Local Development) e la realizzazione, monitoraggio e valutazione delle azioni ed operazioni descritte nella Strategia di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SSLTP) e nel Piano d'Azione Locale (PAL).

Nello specifico alcuni contenuti delle convenzioni hanno definito compiti in capo al GAL in funzione dell'azione pubblica/amministrativa che doveva essere svolta. Ad esempio è stato stabilito l'obbligo di: mantenere la separazione delle funzioni di indirizzo da quelle di gestione e la sostenibilità amministrativa e finanziaria del GAL; di garantire nella selezione di tutto il personale procedure che assicurino la conoscibilità, la trasparenza, l'imparzialità e la pari opportunità, in coerenza con le disposizioni che regolano l'instaurazione di rapporti di lavoro, nonché di evitare qualsiasi rischio di conflitti di interessi diretti o indiretti; di garantire procedure di evidenza pubblica rispettose delle vigenti disposizioni nazionali e comunitarie in materia di appalti per la selezione dei fornitori di beni, lavori e servizi e anche adempiere agli obblighi di pubblicità prescritti dal codice degli appalti, oltre ad assicurare il rispetto delle disposizioni che regolano gli aiuti di stato, ove applicabili; di garantire ai terzi



la massima conoscibilità, trasparenza ed accessibilità degli atti in ciascuna fase del procedimento; di redigere gli avvisi pubblici con chiarezza, correttezza e adeguata pubblicità delle regole concorsuali; di rispettare dei requisiti di ammissibilità e di selezione dei beneficiari stabiliti dall'AdG e osservare tutte le direttive e prescrizioni impartite dall'AdG.

Come invece rappresentato nel nuovo Regolamento, non ancora definitivamente approvato, l'articolo 33 paragrafo 4 affida la GAL la funzione di OI, solo quando svolge compiti che esulano da quelli che esegue in via esclusiva e che rientrano nella responsabilità della Autorità di gestione o dell'Organismo Pagatore (scompare l'autorità di certificazione), laddove il FEASR sia selezionato come fondo capofila. Non è chiaro se il GAL possa svolgere tali compiti quando il FEASR partecipi come unico fondo alle strategie di sviluppo locale.



1.3. La rappresentanza del GAL

I GAL sono rappresentati da forme di partenariato pubblico-privato, che seguono un approccio dal basso, cioè concertano sul territorio, quindi a livello esclusivamente locale, le forme di aggregazione e le strategie rilevanti per lo sviluppo rurale.

Art 32 par. 2 lett. b) Reg. UE 1303/2013	Art 31 par. 2 lett. b) Reg. UE 2021/1060
A livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse possano rappresentare più del 49 % degli aventi diritto al voto” e all’art 34 par. 3 lett. b) prevede tra i compiti del GAL: “l’elaborazione di una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria che eviti conflitti d’interesse, garantendo che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che non sono autorità pubbliche”.	... sia guidato da gruppi di azione locale, composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici pubblici e privati, nei quali nessun singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale;

L’obiettivo della previsione regolamentare è quello di rendere i GAL come organismo in grado di operare con maggiore flessibilità (attraverso gli strumenti propri del soggetto privato), senza incombere nelle regole ed obblighi a cui sono tenute le strutture amministrative pubbliche, mantenendo al contempo l’impegno di esercitare la funzione pubblica affidata con imparzialità e trasparenza. Di conseguenza, i GAL si costituiscono nelle forme giuridiche previste e definite dal Codice Civile al fine di garantire la giusta rappresentanza e l’organizzazione interna delle attività, definita in uno Statuto e un Regolamento interno.

Nel nuovo Regolamento non risulta riproposta la previsione in base alla quale lo SLP non poteva essere gestito dal GAL in cui le autorità pubbliche, o un singolo gruppo di interesse rappresentavano, a livello decisionale, più del 49% dei diritti di voto. Il legislatore, come detto, ha invece privilegiato una formulazione più ampia che si limita a sancire tale divieto per i Gruppi di azione locale (GAL), nei quali un singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale.

Nella sua costituzione e acquisizione della forma giuridica, il GAL segue un processo partecipativo teso a coinvolgere più rappresentanze locali nel rispetto delle indicazioni regolamentari. Per ottenere l’adesione di un vasto pubblico è importante coinvolgere, sin dalle primissime fasi del processo, tutti i possibili gruppi d’interesse. In applicazione della normativa nazionale, una delle prime formalità da espletare per la costituzione è l’iscrizione nel registro delle imprese. La società a responsabilità limitata senza scopo di lucro è, di norma, la forma giuridica più diffusa tra i GAL. Lo Statuto (qualsiasi sia la forma giuridica del GAL) dovrebbe definire la base delle attività e funzionamento del GAL, il numero e la composizione dei membri, la composizione del Consiglio di Amministrazione o degli organi decisionali, nonché le Assemblee generali e le relative procedure decisionali.

Ai sensi dell’art. 33, paragrafo 2 “Le autorità di gestione provvedono affinché i gruppi di azione locale siano inclusivi e scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune le GALmente costituita”. Il disposto è chiaro sull’importanza della capacità amministrativa della struttura del GAL, proprio in funzione delle attività



delegate per l'attuazione della misura LEADER. La rappresentanza del GAL, quindi, non riguarda solo l'organo politico raffigurante il potere decisionale, ma anche l'organizzazione interna.

La struttura del GAL è composta dagli organismi decisionali e dal personale tecnico. La portata e la natura di tali componenti variano in funzione dei singoli GAL. All'assemblea dei soci generalmente possono entrare a far parte tutti gli individui e i rappresentanti di organizzazioni e di imprese che vivono e/o lavorano nella zona di intervento. L'assemblea rappresenta la risorsa più importante per il funzionamento del GAL. Una corretta pratica suggerisce che il GAL effettui un'analisi del territorio per garantire che la sua composizione sia ampiamente rappresentativa e inclusiva e comprenda partner locali fondamentali in grado di partecipare e contribuire efficacemente al funzionamento.

Il GAL può liberamente organizzarsi al suo interno in funzione del proprio Statuto. Alcuni GAL operano nell'ambito di un partenariato relativamente ristretto, con un'attiva partecipazione di tutti i membri alle attività e al processo decisionale; altri si dotano di una struttura di governo più complessa che può prevedere, ad esempio, un Comitato esecutivo o un Consiglio di amministrazione, un'Assemblea generale e specifici sottocomitati.

L'Assemblea ha di norma la responsabilità di eleggere il Consiglio di amministrazione e il Presidente tra i membri. Tale scelta rispetta generalmente il principio del partenariato pubblico-privato, nonché i principi di inclusione sociale, ad esempio un'equa ripartizione in termini di territorio, genere ed età. L'Assemblea può, da Statuto, farsi carico di compiti quali l'approvazione delle relazioni annuali, dei documenti contabili e delle rendicontazioni finanziarie. La composizione dell'Assemblea è conforme a quanto disposto nel Regolamento per gli organi decisionali, nessun gruppo d'interesse può rappresentare più del 49% dei membri.

Il Consiglio di amministrazione può essere composto dalla totalità dei membri dell'assemblea del GAL o solo da una parte di questi ed elegge un proprio presidente. È responsabile giuridicamente e finanziariamente del funzionamento del GAL.

In quanto attori e residenti del territorio, i membri del Consiglio di amministrazione possono talvolta trovarsi in situazione di conflitto d'interessi, di conseguenza deve essere prevista una rigorosa procedura per la gestione di tali conflitti, che specifichi le modalità di esclusione di tali membri dal processo decisionale del GAL nelle circostanze di conflitto. Per evitare i conflitti di interessi, gli incarichi non possono essere conferiti a persone, fisiche e/o o giuridiche, presenti e/o rappresentate nel Consiglio di Amministrazione.

Oltre al coordinamento e alla supervisione del processo di elaborazione ed approvazione della strategia di sviluppo locale, l'assemblea dei soci o il Consiglio di amministrazione svolgono il compito di valutare, definire e approvare le proposte di progetto per l'attuazione della strategia di sviluppo. Al Consiglio spettano inoltre altri compiti, che riguardano le attività di animazione del GAL e di consulenza ai candidati.

La struttura tecnico/amministrativa del GAL generalmente si occupa delle attività/forniture e delle relative richieste di pagamento, procede alle verifiche, pagamenti delle prestazioni effettuate ovvero dei beni acquisiti ed anche in questi casi deve essere garantita la non conflittualità di interesse. Relativamente al personale del GAL, è nominato il responsabile del GAL (Direttore), che insieme agli altri componenti del personale, può fornire supporto nell'elaborazione di un piano di progetto e in una richiesta di finanziamento da sottoporre al Consiglio di amministrazione.

Il responsabile del GAL svolge un ruolo centrale nei processi di preparazione e selezione dei progetti, nonché nel sostenere e supervisionare il personale del GAL nell'espletamento delle loro mansioni quali



attività di consulenza, animazione, pagamenti, amministrazione, cooperazione e monitoraggio e valutazione. Di norma, i profili che si riscontrano all'interno del GAL sono: direttore, animatore, consulente per i progetti, consulente per le imprese, coordinatore transnazionale e un assistente amministrativo.

Infine, tra il personale sono presenti l'esperto contabile e i revisori. L'esperto contabile svolge un ruolo fondamentale per la corretta gestione del GAL e integra il lavoro dei revisori contabili in materia di rendicontazione finanziaria.

Le figure descritte, appartenenti in linea di massima alla struttura del GAL, hanno una funzione definita e descritta nello Statuto o, come nella maggior parte dei casi è avvenuto, nel Regolamento interno. In questo caso per il GAL è rilevante essere preciso nella declinazione delle mansioni attribuite a ciascun componente del personale ed è rilevante distinguere le attività svolte in funzione della funzione pubblica delegata. Anche nel caso del personale è importante garantire la trasparenza e il non conflitto di interesse.

Gli atti costitutivi del GAL, anche in questo caso dell'organizzazione interna della struttura, diventano fondamentali al fine di poter segregare le attività e di poter svolgere la funzione pubblica secondo i principi fondanti di economicità, trasparenza e pubblicità.



1.4. Il GAL beneficiario

I Regolamenti UE per determinate operazioni LEADER prevedono il GAL come beneficiario diretto dei finanziamenti, si tratta di operazioni rientranti nelle sotto-misure 19.1 “sostegno preparatorio”, 19.3 “cooperazione inter-territoriale e trans-nazionale e 19.4 sulla gestione e animazione del GAL. Queste sotto-misure attribuiscono delle funzioni ben definite al GAL per l’attuazione della misura LEADER. Esiste, però la possibilità che il GAL possa beneficiare anche del finanziamento nell’ambito di altri progetti/operazioni appartenenti ad altri campi d’azione del PSR o, anche, di finanziamenti relativi ad altri fondi pubblici.

In questi casi i GAL possono essere beneficiari e attuare operazioni finanziate dal PSR conformemente alla Strategia di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo, ma solo al fine di realizzare attività tese a soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale.

Il Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni applicabili ai Fondi SIE, dispone all’articolo 33, paragrafo 5, che il GAL può essere un beneficiario e può attuare operazioni in conformità della strategia, a condizione che garantisca che sia rispettato il principio della separazione delle funzioni. Questa disposizione conferma la rilevanza di separare il duplice ruolo assunto dal GAL, il primo che lo investe nella sua funzione pubblica, il secondo di un soggetto privato rappresentativo di un partenariato, composto da attori e istituzioni locali, che promuove lo sviluppo socio-economico del territorio di appartenenza e che tra le tante attività può svolgere e produrre servizi di rilevanza economica e commerciale.

La condizione fondamentale è che il GAL beneficiario dell’operazione dovrà realizzare attività non concorrenti con gli altri operatori economici, al fine di garantire la leale concorrenza del mercato interno. L’assenza di concorrenza sul mercato, la mancanza del perseguimento di uno scopo di lucro o la mancanza di assunzione dei rischi collegati all’attività svolta, consentono di qualificare l’interesse generale a carattere non industriale o commerciale.

In particolare, quando le Misure PSR costituiscono aiuti di Stato, dovrà essere applicata la normativa pertinente e il Codice sugli appalti pubblici. Nello specifico di queste misure è necessario procedere con il bando pubblico al fine di garantire la più ampia partecipazione degli operatori economici, così da garantire la concorrenza. Non ha importanza che il GAL si configuri come istituzione senza finalità di lucro, che abbia stabilito nel proprio Statuto la propria funzione pubblica, quello che rileva è la tipologia di attività per cui ottiene il finanziamento. Ne consegue che laddove l’attività può essere svolta da un altro soggetto privato o pubblico che si presentano come operatori economici, cioè da un altro offerente del servizio o del bene, presente nel mercato, deve essere garantita la concorrenza (gara pubblica per la selezione del fornitore, dove eventualmente il GAL può partecipare e gareggiare al pari degli altri soggetti). La conclusione è che quindi il GAL non può essere beneficiario di operazioni che costituiscono aiuti di Stato finanziati nell’ambito del proprio PSL.

Gli interventi a regia diretta sono quelli promossi dal GAL e in cui il GAL è beneficiario diretto del sostegno, in quanto soggetto di sviluppo della collettività locale e della sua programmazione coordinata e persegue necessariamente un interesse collettivo o pubblico.



Quando il GAL è individuato come possibile beneficiario di operazioni/ progetti deve necessariamente essere adottato un determinato iter procedurale, che prevede generalmente diverse fasi attuative di seguito elencate e descritte sinteticamente: 1) Predisposizione dei progetti esecutivi - il personale del GAL predisporre dei progetti esecutivi, sottoposti alla valutazione e approvazione del CdA e in seguito sono inviati, all'Autorità di Gestione del PSR che deve approvarli. I progetti esecutivi devono contenere al minimo la descrizione delle finalità e degli obiettivi, che devono risultare coerenti con quelle del PSL ed essere complementari/integrati con le iniziative proposte nell'ambito delle altre misure ed operazioni della SSL. 2) Articolazione in fasi del progetto - il progetto deve essere articolato in fasi e predisposto un cronoprogramma. Per ciascuna fase devono essere descritti i contenuti operativi ed elencate le attività previste; 3) Descrizione delle attività - le attività devono essere dettagliatamente descritte in modo che sia chiaro, che si tratti di acquisizione di servizi, che si tratti di acquisizione di beni, che si tratti di studi e altro; 4) Analisi ambientale del progetto – in determinati casi, quando il progetto propone attività a rilevanza ambientale, è necessario descrivere e adempiere alle prescrizioni pertinenti ed in particolare fare una valutazione sui possibili effetti attesi (positivi e/o negativi) relativamente alle tematiche più sensibili, quali aria, acqua, suolo, rifiuti, natura e biodiversità, patrimonio culturale e storico-paesaggistico, al fine di conseguire i possibili effetti ambientali positivi e/o eliminare o mitigare i possibili effetti ambientali negativi.

Al progetto/ operazione di cui il GAL è beneficiario, generalmente è sempre allegato il cronoprogramma delle fasi attuative, che dovrà dimostrare la compatibilità con il piano finanziario e quindi dovrà esserci un'analisi dei costi dettagliata e disaggregata per singola voce di spesa e costo. In aggiunta a ciò, il GAL deve anche dover applicare la normativa sugli appalti pubblici per l'Individuazione/selezione dei suoi fornitori (molto spesso attraverso le decisioni del CdA).



Parte II – Il GAL come organismo di diritto pubblico

Chi propende per la funzione pubblicistica del GAL, fa leva sul D. lgs. 241 del 1990 “Nuove norme sul procedimento amministrativo” che all’art. 22 co.1 afferma che per Pubblica Amministrazione si intendono “tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario” (la definizione però vale solo per il Capo relativo al diritto di accesso) e dall’art. 1 co 1-ter afferma che i soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni.

Altra norma che viene spesso richiamata è la definizione di amministrazione aggiudicatrice e di organismo di diritto pubblico data dalla normativa sugli appalti (Legge 50/2016 Art. 3 co. 1 lett. d)): qualsiasi organismo, anche in forma societaria istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; dotato di personalità giuridica; la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Dei tre requisiti previsti dalla normativa appalti, che devono essere presenti in maniera cumulativa e non alternativa, il primo riguarda le condizioni nelle quali l’organismo esercita la sua attività quali: l’assenza di concorrenza sul mercato, la mancanza del perseguimento di uno scopo di lucro o la mancanza di assunzione dei rischi collegati all’attività svolta. Queste condizioni consentono di qualificare l’interesse generale a carattere non industriale o commerciale. Occorre rilevare che è indifferente che il soggetto svolga anche altre attività a scopo di lucro sul mercato concorrenziale (in tal senso, sentenza del 15 gennaio 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e a., C 44/96, EU:C:1998:4, punto 25).

Il terzo punto, che riguarda l’influenza pubblica, sembra più controverso poiché, da un lato qualcuno considera il GAL come finanziato in maniera maggioritaria da fondi nazionali (la norma fa riferimento a finanziamenti provenienti dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico). La questione non appare verosimile poiché il GAL non riceve il finanziamento ope legis: il finanziamento erogato dalla Regione in quanto Autorità di gestione del PSR si colloca nel quadro delle sovvenzioni, non già come conferimenti destinati ad alimentare il patrimonio sociale che è, invece, erogato dai soci.

Riguardo al controllo esercitato dagli enti territoriali che vi partecipano esiste una evidente dicotomia tra definizione codicistica di controllo pubblico e quanto previsto dal Regolamento (UE) 1303/2013. Il GAL che volesse verificare la propria posizione riguardo ad elementi di controllo pubblico dovrebbe in primis verificare di non rientrare tra le ipotesi previste dall’art 2359 cc, quindi verificare che nello Statuto o in documenti parasociali non vi siano riferimenti al controllo che gli Enti locali possono eventualmente esercitare (poteri di nomina di membri del CdA o di Consigli direttivi, possibilità gestionali, decisionali, etc.).



Chi paventa questa soluzione, forse non ha ben riflettuto che una situazione di controllo effettivo della parte pubblica, significherebbe andare contro le previsioni regolamentari comunitarie ed inficiare l'esistenza stessa del GAL, oltre a vedersi applicare la normativa prevista dal D.lgs. 175/2016 in tema di società controllate e della normativa in materia della prevenzione della corruzione.

L'equiparabilità dell'organismo pubblico alla pubblica amministrazione non vale sempre, ma si deve riferire ad una equiparazione circoscritta, perché strettamente legata all'affidamento dei contratti. Quando il soggetto svolge altre attività, dismette la sua veste pubblicistica ed è regolato dal diritto privato. Questa interpretazione non riguarda soltanto l'organismo pubblico, ma anche molti altri soggetti.

Il soggetto in questione, limitatamente allo svolgimento di quell'attività di interesse generale, è tenuto al rispetto di regole e quando non svolge tale attività, non è più tenuto al rispetto delle specifiche regole (cfr. Consiglio di Stato Consiglio di Stato, Sez. VI, 11/7/2016 n. 3043). Quindi, dismette la sua veste pubblicistica e soggiace alle regole del diritto privato.

La Commissione europea ha chiarito che le regole e i principi dell'evidenza pubblica, in quanto desumibili dalle disposizioni del Trattato, trovano applicazione puntuale nel diritto comunitario derivato in tutti i casi in cui un soggetto pubblico decida di individuare un contraente per l'attribuzione di una utilitas di rilievo economico, comunque contendibile fra più operatori del mercato (CdS n. 2280/2008 cit.).

Nel diritto comunitario non sono indicati analiticamente i soggetti sottoposti al campo di applicazione della disciplina pubblicistica, si fa rinvio ad una nozione generale di Pubblica Amministrazione. Ciò ha creato alcuni dubbi sull'applicazione del d.lgs. 33/2016 in tema di obblighi sulla trasparenza, con riferimento agli organismi di diritto pubblico.

L'articolo 2 – bis del decreto legislativo 33/2016 stabilisce che:

“1. Ai fini del presente decreto, per “pubbliche amministrazioni” si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche; (lettera così sostituita dall'art. 27, comma 2-ter, d.lgs. n. 175 del 2016, introdotto dall'art. 27 del d.lgs. n. 100 del 2017); c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124,



e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici". È chiara l'intenzione del legislatore di rendere applicabile la normativa a tutte le pubbliche amministrazioni, comprendendo anche soggetti di natura pubblica (enti pubblici economici e ordini professionali) e privata (società e altri enti di diritto privato in controllo pubblico), per gli enti di diritto privato è specificato il riferimento allo svolgimento dell'attività pubblica.

Sulla stessa linea è l'Autorità anticorruzione che con la delibera n. 1134/2017 dell'8 novembre, dopo il parere favorevole del Cons. di Stato n. 1257 del 29 maggio 2017, ha approvato le nuove Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, da parte degli organismi partecipati e degli enti pubblici economici. Emerge la necessità di considerare in tema di trasparenza (art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016) accanto alle pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società a partecipazione pubblica, le associazioni, le fondazioni e altri enti di diritto privato, qualora ricorrano alcune condizioni.

Le Linee Guida hanno avuto lo scopo di adeguare la normativa all'esigenza di considerare l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in tema di trasparenza, così come sancito all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, che individua accanto alle pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società a partecipazione pubblica, le associazioni, le fondazioni e altri enti di diritto privato.

Si menziona poi anche la Legge n. 124/2017, che al comma 125-129 dell'art.1 ha disposto che a decorrere dal 2018 gli enti che ricevono sovvenzioni e contributi, incarichi retribuiti e vantaggi economici di ogni genere da parte di pubbliche amministrazioni o da altri soggetti pubblici devono pubblicare sul proprio sito internet le informazioni relative ai contributi pubblici ricevuti nell'anno precedente. Il nuovo ambito di applicazione assume rilievo anche ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012, laddove al comma 2-bis dell'art. 1 si specifica che sia le pubbliche amministrazioni sia gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33 del 2013 sono destinatari delle indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione (PNA), seppure con un regime differenziato.

Andiamo adesso all'analisi giuridica del GAL, in considerazione appunto che si presenta sia come organismo di diritto pubblico che come soggetto di diritto privato.

I GAL sono strutture private, con maggioranze assembleari in mano ai privati come altrettanto a livello di consiglio di amministrazione ("almeno il 50% dei voti"). Ad essi si applica il diritto civile in tutti i rapporti, salvo, laddove utilizzino risorse pubbliche, garantire il rispetto delle normative pubblicistiche sui contratti di appalto per opere e servizi pubblici. Tanto per quanto riguarda il diritto da applicare. Per il resto i GAL sono strutture partenariali a gestione privatistica, disciplinate in modo snello nei rapporti negoziali e commerciali dal diritto privato così come nella difesa in giudizio. I GAL predispongono un bilancio civilistico che deve dare conto della finalità di servizio pubblico e/o di gestione di beni pubblici predestinata in Statuto.

La natura privatistica non preclude ai GAL la gestione di opere e servizi relativi ai beni comuni. I GAL si occupano, infatti, in modo prevalente, ad esempio, di opere e servizi pubblici (TIC) nelle zone rurali; investimenti in opere urbanistiche ed edilizie del territorio e infrastrutture su piccola scala; villaggi e paesaggio rurale; digitalizzazione; sanità, ambiente, fruizione e valorizzazione dei beni culturali locali, etc... Per queste attività funzionali, i GAL possono configurarsi alla stessa stregua degli "organismi di



diritto pubblico” di cui all'art. 2 punto 1. 1) e 4) della Direttiva 2014/24/UE (recepita nell'attuale Codice dei Contratti Pubblici (art. 3 punto 1. a) e d) del D.Lgs 50/16 e smi).



2.1. La giurisprudenza

La giurisprudenza nazionale ha equiparato la nozione di organismo di diritto pubblico a quella di pubblica gestione in applicazione della normativa in tema di appalti pubblici. La conseguenza è stata quella di considerare, in ogni caso, qualsiasi soggetto, che svolge attività promiscue e molteplici volte a soddisfare un bisogno di interesse generale di carattere non commerciale o industriale, soggetto al rispetto del diritto comunitario degli appalti.

Per “bisogni di interesse generale” come precisato, tra l’altro, dalla Suprema Corte di Cassazione. SS.UU. n. 97/2000 e 2637/06, devono intendersi quelli riferibili ad una collettività di soggetti, di ampiezza e contenuto tali da giustificare la creazione di un apposito organismo, sottoposto all’influenza dominante dell’autorità pubblica, deputato alla loro soddisfazione.

Come accennato, in materia di appalti la qualifica di “organismo di diritto pubblico” è legata a tre concomitanti condizioni: il possesso di personalità giuridica, il finanziamento maggioritario da parte dello Stato od altri enti pubblici e l’essere stato istituito per il soddisfacimento di “bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale”. Sono i tre requisiti che a iniziare dal 2008 sono enunciati nell’interpretazione data dalla Corte di Giustizia nella causa C-393/06, Sez. Quarta, pres. K. Lenaerts, Avv. gen. D. Ruiz-Jarabo Colomer, parti Ing. Aigner / Fernwärme Wien GmbH. La mancanza anche di uno solo di essi esclude lo status di organismo di diritto pubblico. Si tratta di requisiti generici la cui applicazione ha creato non poche difficoltà di interpretazione, a fronte delle quali ha assunto importanza il ruolo dei giudici, soprattutto comunitari.

Nel settore degli appalti pubblici, ciò che fa dell’organismo pubblico, anche se non appartenente alla Pubblica Amministrazione, è l’attività che svolge “quel tratto di attività esplicitamente sottoposto ad una disciplina di diritto amministrativo. Il che, peraltro, consente di giustificare, anche sul piano costituzionale, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo che non avrebbe spazio se dovesse predicarsi la natura privatistica dell’organismo di diritto pubblico, perché si avrebbe una controversia tra due soggetti (il partecipante alla gara e la stazione appaltante) entrambi privati” (cfr. Consiglio di Stato Consiglio di Stato, Sez. VI, 11/7/2016 n. 3043).

Secondo la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 11/7/2016 n. 3043: “Un approccio meramente formalistico non pare adeguato all’evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha interessato la nozione di pubblica amministrazione. Risulta, al contrario, preferibile un criterio che, valorizzando opzioni ermeneutiche che hanno trovato spesso riscontro nella giurisprudenza comunitaria, nell’ambito della quale la nozione di “pubblica amministrazione” significa che la funzione di Pubblica Amministrazione si adatta in funzione degli obiettivi dell’attività pubblica da perseguire e, quindi, dell’esigenza sostanziale da soddisfare, privilegiando più la sostanza che la forma

La giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015), a sua volta, ha chiarito che la nozione di ente pubblico nell’attuale assetto ordinamentale non può ritenersi fissa e d’immutabile: il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini non ne implica automaticamente la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione, “al contrario, l’ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico; si ammette [...] senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica”.



La Sentenza n. 145/2005 TAR Sardegna, sez. I – interviene nel chiarire alcuni aspetti della gestione operata dal GAL, senza definire però il suo status giuridico. Nella sentenza si precisa che “La natura giuridica dei Gruppi di azione locale, cosiddetti GAL, incaricati di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento non implica, di per sé, l'impossibilità di qualificare i relativi atti come provvedimenti amministrativi; pertanto, gli atti con i quali essi procedono, attraverso un procedimento di evidenza pubblica, all'individuazione delle proposte progettuali più vantaggiose, costituiscono esercizio di funzioni oggettivamente pubblicistiche, per cui sono soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo”.

Sentenza n. 43/2005 Consiglio di Stato, Sez. IV - secondo la sentenza, le prescrizioni del bando di gara non possono essere disapplicate dalla PA ancorché ritenute genericamente “inopportune”; esse, infatti, “costituiscono la *lex specialis* della gara stessa, la quale vincola non solo i concorrenti ma anche la stessa amministrazione, la quale non dispone di alcun margine di discrezionalità nella loro concreta attuazione, né può disapplicarle nel caso in cui talune di esse risultino inopportune, salva la possibilità di far luogo, nell'esercizio del potere di autotutela, all'annullamento d'ufficio del bando”.

Con la sentenza n. 356/2005 della Corte dei Conti - l'attività gestionale degli amministratori privati che gestiscono risorse pubbliche ricade sotto la giurisdizione della Corte dei Conti, proprio come accade per le attività svolte dagli amministratori e dipendenti pubblici.

Il GAL molto spesso viene imbrigliato nella sua operatività non tanto dalla normativa comunitaria o dalla incertezza giuridica sul suo status, ma dai richiami normativi che vengono inseriti all'interno dei bandi per la loro selezione o nelle linee guida di attuazione. Non di rado capita infatti che i bandi richiamino norme la cui portata ed applicazione non dovrebbe riguardare un soggetto di diritto privato quale è il GAL, ma che diventano pregnanti nel caso di specie in quanto “*lex specialis*”.

La possibilità di riconoscere carattere pubblicistico agli atti promananti da soggetto formalmente privato, o comunque di regola operante in base a canoni di diritto privato (enti pubblici economici), è stata ammessa dalla Corte di Cassazione (a partire dal notissimo arresto già diversi anni fa, di cui alla sentenza delle Sezioni unite 29 dicembre 1990, n. 12221), nell'ipotesi in cui lo stesso rivesta, ad esempio, i panni di concessionario (in particolare di concessionario di opera pubblica nelle plurime forme di concessione di committenza, di costruzione e gestione e di sola costruzione).

Va riconosciuta dignità sostanzialmente amministrativa agli atti posti in essere dall'organismo di diritto pubblico, nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

In ordine alle dette funzioni di servizio pubblico per lo sviluppo locale, ancora la giurisprudenza afferma: “l'attività dell'organismo di diritto pubblico deve avere carattere non industriale o commerciale. La presenza di tale carattere è desunta dalla connotazione “interna” dell'assetto societario (nel caso del GAL Etna la finalità non di lucro della scrl) e dalla esistenza di relazioni finanziarie con l'ente pubblico (Unione Europea) che assicurano la dazione di risorse (risorse del Fondo FEASR per i PAL Leader) in grado di consentire la permanenza sul mercato dell'organismo” (sezione VI del CdS Sentenza n. 1574 del 20 marzo 2012).

Va ancora annotato che, a motivo dell'esercizio del detto servizio pubblico di sviluppo locale, ai GAL, per prassi e giurisprudenza consolidata, si applicano gli articoli 22 e 23 della Legge n. 241/1990 relativi al diritto di accesso dei terzi ai documenti dei gestori di pubblici servizi (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, 28 gennaio 2010 n. 448, etc.). Tanto consente ai GAL di garantire al pubblico la totale trasparenza e accessibilità degli atti.



Nell'ambito di detti atti vanno per certo annoverate le determinazioni pertinenti alla procedura per l'assegnazione degli appalti, trattandosi di una "tipica funzione dell'ente pubblico competente per la realizzazione della singola opera pubblica". Di qui la conclusione, sul versante della natura oggettivamente amministrativa, relativa all'emersione di "un caso tipico di esercizio privato di pubbliche funzioni", nel quale le funzioni non cessano di essere pubbliche per il solo fatto di essere assolte da privati (principio espresso già in CdS sez. VI n. 1478 1998).

L'elemento fondante dell'organismo di diritto pubblico è appunto quello riconducibile alla rilevanza degli interessi generali perseguiti, in rapporto ai quali non può venire meno una funzione di controllo (CdS, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617] "la natura giuridica dell'ente resistente (nella fattispecie, un GAL società consortile a partecipazione pubblica minoritaria, avente personalità giuridica di diritto privato) non implica, di per sé, l'impossibilità di qualificare i relativi atti come provvedimenti amministrativi" [TAR Sardegna, Cagliari, sez. I, 7 febbraio 2005 n. 145]; "ai fini della qualificazione come organismo di diritto pubblico non è sufficiente il requisito che il soggetto sia istituito per soddisfare specificatamente esigenze di carattere generale, ma occorre che tali esigenze siano perseguite operando con metodo non economico, ovvero senza rischio d'impresa" (ancora si veda CdS, sez. V, 26 luglio 2016, n.3345, CdS, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617, CdS, sez. IV, a febbraio 2015, n. 552, CdS, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 286).



2.2. La gestione dei servizi pubblici

Nel nostro ordinamento si parla di “servizio pubblico” per indicare attività di oggettivo rilievo pubblico – ovvero svolte nell’interesse generale e regolate almeno in parte dal diritto pubblico – che però non sono di esclusiva pertinenza della pubblica amministrazione e possono essere esercitate da altri soggetti, anche privati. I gestori di pubblici servizi possono quindi essere soggetti diversi dalla pubblica amministrazione, che assumono tale ruolo a seguito del rilascio di una concessione amministrativa o con un’altra modalità idonea. Ma, come sottolinea il Dipartimento della funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dai suddetti soggetti vanno invece distinti i soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche (come ad es. i notai), nei confronti dei quali si applicano le regole previste in generale per i rapporti tra soggetti privati.

Ancora da ben definire sono i requisiti in base ai quali un soggetto possa definirsi “gestore di pubblico servizio” ed, in quanto tale, debba assoggettarsi anche alla normativa dettata in materia di semplificazione amministrativa.

Secondo un’interpretazione “estensiva”, la soluzione sarebbe individuata nel D. Lgs 267/2000 il quale, all’articolo 112, dispone che “Gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”. Sarebbero, dunque, “servizi pubblici” anche quelli volti a “promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”. In tal senso, se tale definizione fosse applicata per analogia anche al D.p.r. 445/2000, si potrebbe concludere che il compito di selezionare le domande di aiuto nell’ambito del Programma di Sviluppo Rurale può rientrare nella definizione di “pubblico servizio”.

Ma occorrerebbe riflettere anche sul fatto che un soggetto, per essere considerato “gestore di pubblico servizio” dovrebbe assumere tale ruolo “...a seguito del rilascio di una concessione amministrativa o con altra modalità idonea”. Qui l’uso del termine “altra modalità idonea” lascia spazio a molteplici interpretazioni. Per esempio, la procedura di selezione cui è sottoposto il GAL, l’approvazione della SSL, ed il successivo provvedimento di concessione dei finanziamenti, possono essere considerati “concessione amministrativa o altra modalità idonea”?

Anche in questo caso considerare il GAL gestore di servizio pubblico avrebbe implicazioni ad esempio sull’obbligo di partecipazione al sistema Pago PA, di iscrizione all’indice dei domicili digitali della PA, etc., mentre sembrerebbe maggiormente configurabile da parte del GAL l’espletamento di un servizio di interesse generale intrapreso da un organismo privato in base al principio di “sussidiarietà” (art.118 Cost.).

Il GAL è sicuramente una figura ibrida all’interno del sistema giuridico nazionale, che nella maggioranza dei casi assume la forma di società partecipata - in misura minoritaria - da amministrazioni pubbliche. Nell’attuazione della strategia e nella qualità di selezionatore delle proposte di finanziamento, si pone come soggetto privato che riveste funzioni pubbliche in quanto organismo intermedio per l’attuazione delle SSL quindi, quale soggetto privato preposto all’esercizio di attività amministrative, deve assicurare il rispetto dei principi di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte. Anche lo spirito del Regolamento comunitario va interpretato in tal senso laddove dispone che i singoli gruppi di interesse che partecipano al GAL non debbano prevalere in nessun caso. Quindi anche gli interessi pubblici non devono essere prevalenti.



Questa argomentazione interpretata a contrario porterebbe a dire che quando il GAL assume altri ruoli, quali ad esempio quello di beneficiario diretto di finanziamenti o beneficiario ultimo (o effettivo) cioè colui che percepisce il finanziamento, esso sia da considerare a tutti gli effetti un soggetto privato.



Parte III – Il GAL e le attività svolte

Il GAL si costituisce in una forma giuridica secondo le possibilità date dalla normativa nazionale e si dà uno Statuto per definire attività e compiti di diversa natura (di tipo economico e non). Gli Statuto rappresentano il primo riferimento per la definizione e la delimitazione delle attività che il GAL può svolgere e la base su cui partire per inquadrare l'operare del GAL.

Da quanto emerso ed evidenziato nei paragrafi precedenti, le attività che il GAL potenzialmente può svolgere sono tante e tra queste rientrano quelle a contenuto pubblicistico svolte in attuazione della funzione pubblica delegata. La regolamentazione comunitaria impone che la funzione pubblica svolta in attuazione del PSR debba essere trasparente, efficace e sostenibile, a prescindere dalla natura del soggetto attuatore e dalle attività che in generale il GAL svolge. Nel rispetto di questi principi e regole diventa indispensabile inquadrare e distinguere le attività che il GAL svolge in ambito LEADER con le altre svolte in generale in qualità di agenzia di sviluppo locale ed in particolare, le attività a contenuto pubblicistico.

Già in ambito PSR in molte misure di intervento e in alcune azioni di gestione e attuazione è attribuito un ruolo di responsabilità al GAL, in quanto beneficiario di operazioni o responsabile dell'attuazione di interventi, che hanno una ricaduta sul proprio territorio. L'azione del GAL quindi si distingue anche in funzione delle misure e azioni che attiva:

- Misure/azioni a finalità collettiva e pubblica: è finanziata un'attività rientrante nell'esercizio di una funzione pubblica; agisce come pubblica autorità nell'esercizio di pubblici poteri;
- Misure/azioni solidarietà sociale e sviluppo dei servizi pubblici: il GAL può essere beneficiario o finanziare tale tipologia di interventi; sono finanziati interventi per fini sociali – servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale. Il regime applicabile si differenzia in funzione della tipologia del servizio e del territorio in cui sarà erogato, potrà riguardare un servizio pubblico in senso oggettivo (l'istruzione, la diffusione della cultura, anche servizi sanitari, o anche di natura ambientale) o un SIEG (in tutti questi casi è essenziale il rispetto della normativa sugli appalti pubblici);
- Misure/azioni a finalità economica: in questo caso è finanziato l'esercizio di un'attività economica e di conseguenza il GAL non può essere beneficiario per interventi finanziati attraverso il PSL. Si tratta di misure che costituiscono regimi di aiuto di Stato (il GAL deve necessariamente operare al pari di qualsiasi altro operatore economico, ne consegue l'obbligo al rispetto della normativa sugli aiuti di Stato, della normativa sugli appalti pubblici e della normativa relativa al regime fiscale applicabile). Di conseguenza, per tali tipologie di misure il GAL deve garantire il non conflitto di interesse e la trasparenza.

In attuazione di queste tipologie di misure il GAL deve sottostare alle regole dei Regolamenti e del PSR, ma esistono attività anche simili a queste, che il GAL può svolgere al di fuori dell'ambito LEADER e, che necessariamente devono essere distinte.

Nelle diverse ipotesi in cui il GAL è beneficiario dei finanziamenti PSR, deve già garantire la segregazione delle attività tra le operazioni attuate nell'ambito della misura LEADER e le operazioni attuate in ambito di altre misure del PSR.



In caso di operazioni LEADER, il GAL beneficiario diretto del finanziamento può solo realizzare attività finalizzate a soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, in quanto la condizione fondamentale è che non può concorrere con altri operatori economici.

L'assenza di concorrenza sul mercato, la mancanza del perseguimento di uno scopo di lucro o la mancanza di assunzione dei rischi collegati all'attività svolta, consentono di qualificare l'interesse generale a carattere non industriale o commerciale.

Le operazioni non LEADER finanziate dal PSR possono e dovrebbero essere coerenti con la Strategia di Sviluppo Locale, e potrebbero anche rientrare nella SSL e nel PSL, ma devono comunque seguire le disposizioni regolamentari e del PSR legate alla selezione e approvazione delle operazioni (Normativa sugli appalti pubblici e sugli aiuti di stato). Di conseguenza, rappresentano sempre operazioni che vanno distinte rispetto alle altre attività di contenuto pubblicistico e di interesse generale che il GAL realizza e che riguardano la misura LEADER.

Nei paragrafi successivi si evidenziano le informazioni raccolte dalla lettura di molti Statuti e Regolamenti interni dei GAL, nonché alcuni esempi di attività realizzate dai GAL, con la finalità di formulare una proposta di organizzazione della struttura GAL che possa garantire una corretta e trasparente attuazione della funzione pubblica delegata. Tale proposta che ha come obiettivo una demarcazione più netta tra attività LEADER, in particolare quelle gestite in regime di diritto pubblico (laddove, ad esempio, il GAL è selezionatore), ed attività attuate fuori dall'ambito LEADER e quindi soggette alle normali regole civilistiche e di mercato.



3.1 Il GAL come Agenzia di Sviluppo

Al fine di reperire indicazioni più dettagliate sull'operato dei GAL, è stata fatta una prima attività di ricognizione attraverso l'analisi dei siti web e dei canali social, dai quali è stato possibile raccogliere informazioni che hanno permesso di indagare più approfonditamente la natura ed il contenuto delle attività attuate e concepire una prima classificazione.

Le stesse sono state poi approfondite, come meglio descritto nei paragrafi che seguono, attraverso l'analisi di alcuni atti di formalizzazione delle attività, in quanto ritenuti meritevoli di interesse per le loro caratteristiche che li pongono in sintonia con la filosofia Leader e l'approccio bottom up (cap.3.2), ovvero attraverso l'analisi degli Statuti e dei Regolamenti interni (laddove disponibili) in quanto base normativa dei compiti, anche potenziali, che il GAL si è attribuito (cap. 3.3).

In ambito Leader le iniziative affrontate dal GAL riguardano prevalentemente i temi di sviluppo locale: dall'incentivazione del turismo rurale e culturale allo sviluppo delle piccole imprese; dalla valorizzazione dei prodotti tipici locali allo sviluppo e innovazione delle filiere; dal miglioramento dei servizi e della qualità della vita ad azioni tese alla valorizzazione del patrimonio storico-architettonico; dalla creazione e potenziamento dei servizi essenziali alla formazione di competenze e professionalità all'interno della pubblica amministrazione.

Nel corso degli anni, nondimeno, il GAL ha esteso il proprio raggio d'azione ad una pluralità di tematiche ed iniziative in grado di stimolare e supportare le attività di programmazione socioeconomica e territoriale, al fine di favorire un modello di sviluppo durevole e sostenibile nel proprio ambito territoriale, in grado di favorire la competitività dei sistemi produttivi locali. Ciò ha determinato un processo di evoluzione del GAL in struttura di supporto e di assistenza tecnica al servizio di enti pubblici, filiere produttive locali e capitale umano; di conseguenza il GAL ha potenziato ed ampliato la propria capacità di gestire progetti di sviluppo finanziati, di volta in volta, da bandi europei, nazionali o regionali, di tessere reti e di creare partnership operative in grado di sviluppare idee ed azioni sul proprio territorio. Più in generale, grazie alle acquisite competenze strategiche e gestionali di marketing territoriale, i partenariati sono diventati promotori della collaborazione con tutti gli attori pubblici e privati che operano nel campo dello sviluppo locale ed hanno assunto il ruolo di "aggregatori", che li ha portati ad assumere la configurazione di vere e proprie Agenzie di Sviluppo, in grado di favorire la competitività dei sistemi produttivi locali.

Possiamo distinguere tre tipologie di Agenzie di sviluppo: le Agenzie "territoriali" nate come esternalizzazioni della Pubblica Amministrazione locale, le Agenzie "informali" nate dall'azione di soggetti istituzionali e sociali per la promozione/gestione di processi di crescita di "economie minori" o di funzioni di supporto per lo sviluppo locale e, infine, le Agenzie "formali", scaturite dall'applicazione della normativa nazionale e comunitaria.

Queste ultime sono delle strutture operative deputate a gestire progetti di sviluppo che fanno riferimento a legislazione e finanziamenti nazionali (società di gestione di Patti territoriali, di Contratti d'area) e comunitari come i GAL. Operativamente le Agenzie di sviluppo locale agiscono a livello sub-regionale, nascono nell'ambito delle nuove politiche strutturali, della programmazione negoziata, del partenariato sociale, promuovono lo sviluppo locale negli aspetti imprenditoriali, occupazionali, ambientali (conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, riqualificazione urbana) e culturali (conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale).



Il GAL, quindi, si è strutturato/orientato nel fornire servizi di assistenza tecnica ai Comuni (come i programmi di Rigenerazione Urbana Sostenibile), nello sviluppare progetti di marketing territoriale, nel favorire progetti di filiera (come la Rete d'impresa) nel promuovere la creazione di Distretti Rurali o Agroalimentari, nel partecipare ai Tavoli di Concertazione ovvero nel prendere parte alla programmazione delle linee di sviluppo del territorio espressi nelle Intese Programmatiche d'Area, nello stipulare accordi con istituti di credito per favorire la nascita di nuove imprese.

La diffusione delle nuove politiche strutturali ha dunque permesso al GAL di assumere un ruolo centrale nell'attuare forme di potenziamento del capitale sociale e di favorire la competitività dei sistemi produttivi territoriali.

E' così, per citarne alcune, il GAL ha stipulato Protocolli d'Intesa con Agenzie locali al fine di promuovere attività di divulgazione ai potenziali beneficiari dei bandi o anche di empowerment, ovvero di supporto tecnico per l'acquisizione di competenze di capacità di fare, di progettare e di auto-organizzarsi a favore di partenariati, reti e comunità locali; nonché attività di animazione finalizzata ad aumentare il tasso di informazione e la partecipazione attiva sui temi Leader CLLD, SNAI, fondi SIE, distretti rurali e multifunzionalità.

In alcuni contesti il GAL collabora con le Agenzie per le politiche del lavoro ed il Centro per l'impiego al fine di rafforzare e implementare nuovi servizi a sostegno del settore delle imprese, attraverso la promozione degli strumenti di finanziamento per la creazione di nuove imprese e il potenziamento di quelle esistenti; in altri sono stati posti in essere Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI) col fine ultimo di realizzare percorsi formativi specifici e di supporto alla creazione di impresa nell'ambito del turismo e delle produzioni agroalimentari; in altri ancora il GAL ha attivato uno sportello per la creazione di impresa, curato da consulenti esperti di finanzia agevolata, con l'obiettivo di fornire agli aspiranti imprenditori e alle imprese esistenti un servizio di consulenza e di supporto per l'accesso ai finanziamenti ma anche di provvedere in maniera completa alla fase della progettazione e di accompagnamento fino all'erogazione del contributo richiesto.

Il GAL si rende promotore ed attuatore anche di "luoghi" di programmazione e condivisione di linee e percorsi di sviluppo, come le Intese Programmatiche d'Area, con l'intento di sfruttare tutte le opportunità disponibili - su un dato territorio - in merito alle possibilità finanziamento di interventi infrastrutturali ricompresi nelle politiche di sviluppo condivise ed approvate dal territorio stesso. Al tempo stesso favorisce la realizzazione di progetti di filiera come possono essere le Reti d'Impresa o i Distretti rurali.

Tali esperienze, così come estrapolate dai vari canali di comunicazione dei GAL, hanno fatto riflettere sul ruolo, le competenze e le caratteristiche organizzative che rendono potenzialmente il GAL un'Agenzia di sviluppo con un ampio raggio d'azione.

Relativamente al primo aspetto, ciò che rileva è la capacità che il GAL ha assunto di rendersi attore nella definizione e nell'attuazione di strategie di sviluppo economico territoriale a livello locale, divenendo punto di riferimento e di raccordo tra enti pubblici, imprese, associazioni di categoria e liberi cittadini.

Ciò impone che le competenze del GAL siano quanto più eterogenee ed ampie, poiché gli ambiti di operatività spaziano dalla promozione dell'imprenditorialità locale al trasferimento di know-how e tecnologia nella gestione di servizi, dal processo di attrazione di nuovi capitali per l'internazionalizzazione delle imprese locali alla creazione di sportelli per le imprese, dall'assistenza



tecnica a PA ed imprese alla redazione di consulenze e studi di fattibilità, dalla gestione di Patti Territoriale e Contratti d'Area alla promozione turistica.

Ne consegue che l'assetto organizzativo sia diversificato in ragione delle molteplici attività di cui le Agenzie si occupano; questo impone la necessità di avere varie figure professionali del proprio organico per coprano i vari ambiti di operatività.



3.2 Il GAL e la collaborazione per lo sviluppo locale

Elemento fondante delle attività proprie del GAL è la programmazione negoziata, una attività in cui i soggetti del partenariato GAL, come gli Enti Locali o altri portatori di interessi, raggiungono i loro obiettivi di sviluppo con un approccio il più possibile coordinato e armonico, quindi appunto di decisione programmatica. La programmazione negoziata riunisce tutti i potenziali attori dello sviluppo nella definizione di una politica "concertata".

Gli strumenti giuridici della programmazione negoziata (accordo di programma, contratto d'area, intesa istituzionale, patto territoriale) sono definiti dalla normativa e servono a realizzare interventi complessi che vedono il coinvolgimento di soggetti diversi, pubblici e privati. Il ricorso a tali strumenti consente di promuovere la collaborazione tra i soggetti secondo il riconoscimento di ciascun ruolo. L'obiettivo è anche poter applicare procedure semplificate, dare certezza dei tempi e impegni finanziari di ciascuno. È necessario che tutte le componenti entrino in gioco e apportino un contributo.

La collaborazione territoriale è, pertanto, uno strumento di programmazione negoziata dove si attua il bilanciamento degli interessi coinvolti per soddisfare in ultimo l'interesse generale dello sviluppo locale. Il governo locale svolge il proprio ruolo politico, individuando strategie, idee, coinvolgendo i soggetti, quali le Università, le Associazioni e gli enti economici, i Consorzi, le Istituzioni, il volontariato, ecc...

Nella sua funzione di agenzia di sviluppo locale il GAL ha potuto operativamente realizzare e formalizzare la collaborazione con altri soggetti attori locali, istituzionali e non. La collaborazione ha riguardato diversi ambiti e si è manifestata attraverso diverse tipologie di modalità. Di seguito si riportano alcuni esempi.

Un esempio di collaborazione inter-istituzionale è dato dall' UNIONE DEI COMUNI "COSTA DEL SINIS – TERRA DEI GIGANTI" - Il GAL S.IN.IS attraverso un accordo siglato con l'Unione dei Comuni, offre supporto di assistenza tecnica nell'ambito della Programmazione Territoriale del Sinis, in coerenza con quanto previsto dalla Delibera G.R. n.9/22 del 10 marzo 2015 "Indirizzi per l'attuazione della Programmazione Territoriale" e dalla Manifestazione di interesse finalizzata all'acquisizione di proposte per la realizzazione di progetti in attuazione della Strategia Regionale della Programmazione Territoriale. Il territorio dell'Unione dei Comuni "Costa del Sinis – Terra dei Giganti" promuove lo sviluppo del comune di Baratili San Pietro, Cabras, Narbolia, Riola Sardo e San Vero Milis che la costituiscono e, in conformità con quanto previsto dallo Statuto del GAL, promuove i processi di sviluppo locale. Il Progetto di Sviluppo Territoriale, previsto nell'ambito del Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019, include oltre all'Unione dei Comuni del Sinis anche il Comune di Oristano. Le attività di supporto che dovrà svolgere il GAL sono le seguenti: condivisione della perimetrazione dell'area; definizione del partenariato di progetto; definizione di una diagnosi condivisa da realizzare secondo i tematismi indicati; definizione della strategia di sviluppo, degli obiettivi e dei risultati attesi; individuazione e selezione delle azioni a valere sui fondi disponibili con annesso quadro finanziario; il piano e lo strumento di gestione.

Il GAL ha, inoltre, formato un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) con l'Agenzia formativa ARAFORM per l'espletamento delle attività previste nell'ambito del progetto Green & Blue Economy. Sono state finanziate dal POR Sardegna FSE 2014-2020, le attività di analisi dei fabbisogni formativi e sono stati ideati due progetti, S.IN.IS e Giganti in formazione, che prevedono la



realizzazione di percorsi formativi specifici e di supporto alla creazione di impresa nell'ambito del turismo e delle produzioni agroalimentari.

La collaborazione ha interessato anche il FLAG Pescando Sardegna Centro Occidentale, il gruppo di azione locale nel settore della pesca, formato da 15 amministrazioni pubbliche e da 64 operatori privati del territorio che si estende da Cuglieri a nord a Arbus e Guspini a sud. Il fine è stato di progettare e realizzare interventi per il miglioramento del settore della pesca nel territorio di riferimento.

Il GAL collabora con l'ASPAL, l'Agenzia Sarda per le Politiche Attive del Lavoro e il CPI (Centro per l'Impiego) di Oristano, al fine di rafforzare e implementare nuovi servizi a sostegno del settore delle imprese, attraverso la promozione degli strumenti di finanziamento per la creazione di nuove imprese e il potenziamento di quelle esistenti.

Un altro esempio è dato dal GAL del Molise che ha avviato una collaborazione per attività sulla gestione sostenibile dei rifiuti plastici e organici nei comuni delle aree interne, con Enea Centro Ricerche Casaccia, Fondazione Fenice Green Park Energy e Comune di Fossalto, rivolto ad amministratori, tecnici e funzionari dei Comuni, nonché agli operatori del settore per far conoscere nel dettaglio le potenzialità di una gestione sostenibile dei rifiuti organici e plastici (organizzato dal GAL Molise nel 2000), in collaborazione con Enea Centro Ricerche Casaccia, Fondazione Fenice Green Park Energy e Comune di Fossalto, ed è rivolto ad amministratori, tecnici e funzionari dei Comuni nonché agli operatori del settore.

Un altro esempio è l'Intesa Programmatica d'Area Prealpi Bellunesi e i progetti di Sviluppo Locale. Nasce nel 2010 in seguito alla fusione dell'IPA del Feltrino e dell'IPA Prealpi Bellunesi. Attualmente il territorio comprende tutti i comuni delle quattro Unioni Montane (Alpago, Bellunese, Valbelluna e Feltrina) coincidendo perfettamente con l'ambito territoriale del Gruppo di Azione Locale (GAL) Prealpi e Dolomiti.

L'intesa fa riferimento alla Legge Regionale n. 35 del 2001, costituisce un luogo di programmazione e condivisione di linee e percorsi di sviluppo, raccolti in un documento denominato Documento Programmatico. Il Tavolo di Concertazione, questo è il luogo dove il territorio si confronta, è il cuore pulsante dell'Intesa ed è costituito dalle parti socio-economiche ed istituzionali rappresentative del territorio. Complessivamente vi partecipano trenta soggetti: Comuni, Unioni Montane, Provincia, altri enti e associazioni di categoria del mondo socio-economico. Il soggetto responsabile dell'Intesa, a cui spetta il compito di presiedere il Tavolo di Concertazione, è l'Unione Montana Valbelluna mentre la segreteria tecnica è ricoperta dal GAL Prealpi e Dolomiti.

Nell'ambito dei servizi alla popolazione c'è l'esempio del GAL Montagne Biellesi, che ha operato in sinergia con la Fondazione Cassa di Risparmio di Biella, con cui da anni collabora per realizzare azioni di sostegno alla rivitalizzazione delle aree montane del Biellese. Un risultato concreto di questo approccio è stato il Bando "RiGenerazioni", che ha finanziato quattro progetti di servizi socio-assistenziali rivolti ai soggetti deboli del territorio, coordinando le iniziative, il GAL ha sostenuto, cofinanziandoli al 70%, gli investimenti materiali; la Fondazione, invece, i costi di gestione relativi al primo anno del servizio. La messa a sistema di fondi pubblici e privati ha permesso, tra gli altri, all'Unione Montana Valsesia di realizzare a Coggiola una struttura che offre adeguati appartamenti dove persone con disabilità vivono in autonomia, seguite da personale specializzato, mentre l'Unione Montana Valle Elvo ha organizzato laboratori attrezzati (di falegnameria, aree verdi, etc.) al fine di tramandare gli "antichi saperi" dalle generazioni più anziane alle nuove, coinvolgendo i giovani in età scolare del territorio.



Un altro esempio è l'Accordo di Programma tra il GAL Isola Salento, le Amministrazioni comunali partner del GAL e l'agenzia Puglia Promozione, per la riqualificazione della rete informativa locale, l'istituzione di uffici di informazione e accoglienza turistica e il coordinamento delle attività di promozione, comunicazione e valorizzazione turistica. L'art 9, comma 2, della Legge Regionale n. 23 del 1996, assegnava alle Aziende di promozione turistica la funzione (ora transitata a Puglia Promozione, in forza del succitato art. 7 della Legge Regionale n. 1 del 2002, come novellato dalla L.R. 18/2011) di promuovere "con i Comuni, o altri soggetti pubblici interessati, accordi di programma e di interventi finanziari finalizzati a istituire Uffici di Informazione e accoglienza turistica (IAT). L'obiettivo dell'accordo era assicurare l'integrazione dei punti informativi costituenti la "Rete dei Centri di Informazione Turistica nei Comuni del GAL Isola Salento" nell'ambito della rete turistica coordinata da Puglia Promozione e sperimentare una modalità innovativa di organizzazione degli Uffici di Informazione Turistica (IAT) basata su: - erogazione dei servizi pubblici di informazione e accoglienza turistica all'interno di beni culturali e ambientali; - forte integrazione degli Uffici IAT all'interno dello stesso ambito territoriale identificabile quale prodotto turistico omogeneo; - sostenibilità della gestione attraverso economie di scala, esternalizzazioni di servizi, raccordo con gli attori del territorio.

2. Ulteriore obiettivo del presente accordo è assicurare l'integrazione delle iniziative ed attività di valorizzazione delle risorse ambientali e culturali e delle produzioni territoriali che ricadono nelle aree di competenza del GAL Isola Salento, nonché delle attività di comunicazione e promozione dell'offerta turistica del territorio del GAL, in sinergia con le azioni di promozione e comunicazione regionali dell'Agenzia.



3.3 Il campo d'azione del GAL (lo Statuto)

Come già anticipato, per delineare il campo di azione del GAL si è partiti dall'analisi degli Statuto / Atti costitutivi, in quanto base giuridica formale delle attività che il partenariato, costituito in una delle forme giuridiche consentite, potenzialmente può realizzare.

Nel tempo, infatti, gli Statuto dei GAL si sono arricchiti di un'ampia casistica di attività, anche al di fuori dell'attività Leader propriamente intesa, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo e la creazione di impresa e lavoro, stimolando sia il mantenimento che la creazione di nuove realtà imprenditoriali. Nella maggior parte dei casi la descrizione delle attività è generica e onnicomprensiva, potendo rientrare azioni di diversa natura e contenuto, accomunate solo dalla finalità. Un esempio è la promozione della cultura, dove molte possono essere le azioni, sia puramente pubbliche, che di natura economica.

Tuttavia, dall'esperienza passata è emerso che nella maggior parte dei casi i GAL si sono conformati alla normativa esistente e non hanno fornito indicazioni sui ruoli pubblico / privati che potevano svolgere, essendosi limitati a riprendere le attribuzioni date dai Regolamenti comunitari; in pochi casi è indicata la differenziazione delle attività pubbliche da quelle private.

L'approfondimento ha riguardato anche i Regolamenti interni, che in molti casi nella definizione dell'organizzazione delle attività hanno introdotto disposizione finalizzate a garantire la corretta e trasparente attività con particolare riguardo alla funzione pubblica delegata. In alcuni casi i Regolamenti hanno ben specificato la separazione delle attività a diverso contenuto pubblicistico o economico.

La lettura degli Statuti ha fatto emergere impostazioni differenziate tra i GAL nella scrittura delle competenze e delle attività. Di conseguenza, si è provveduto a raggruppare quelli che presentavano caratteristiche simili e di classificare tre tipologie di Statuto.

Una prima tipologia è costituita da quei partenariati che si costituiscono esclusivamente per l'attuazione e la gestione del Leader ovvero CLLD, i quali si limitano ad indicare tipologie di attività riconducibili sostanzialmente agli adempimenti derivanti dalla gestione dei fondi del PSR/PSL: programmazione e redazione del Piano di Sviluppo Locale; attuazione sul territorio del Piano approvato e finanziato; gestione delle risorse finanziarie ad esso assegnate; promozione e divulgazione dei programmi Leader.

Una seconda tipologia è costituita da quei partenariati che indicano come scopo prioritario l'attuazione e la gestione del Leader, ma comprende anche attività che vanno oltre e che sono sempre finalizzate alla valorizzazione delle aree di competenza attraverso la promozione, la valorizzazione ed il sostegno dei fattori di sviluppo economico, sociali ed occupazionali, nell'ambito di una serie di azioni integrate basate su una strategia territoriale. Il GAL in questo caso si apre alla possibilità di svolgere "altre attività", finanziate con forme e meccanismi diversi da quelli previsti nel programma attuato mediante PSL – che fanno riferimento esclusivo al FEASR come fonte di finanziamento - e di estendere il proprio campo di azione anche al di fuori del territorio Leader. La società/partenariato potrà, inoltre, partecipare ad altre politiche, programmi ed azioni di sviluppo internazionali, comunitari, statali e regionali e potrà operare anche con fondi di natura privata.

L'ambito di operatività si estende oltre la mera attuazione del PSL orientandosi verso lo sviluppo e il miglioramento della qualità della vita delle zone rurali e la valorizzazione dell'ambiente economico e sociale; il sostegno a diverse forme di rete e di aggregazione di imprese; il supporto nell'accesso alle informazioni per favorire la creazione di partnership locali e stimolare nuove dinamiche di sviluppo



delle aree rurali; la valorizzazione delle risorse naturali, culturali ed ambientali; l'incentivazione alla creazione ed allo sviluppo di attività agricole, turistiche, artigianali, connesse ed ingrate.

Nella terza tipologia, infine, ciò che rileva è che l'attuazione di una strategia di sviluppo locale attuata mediante un PSL è una delle attività, tra le tante, che il partenariato/società può svolgere. L'attuazione delle attività Leader appare come una delle lettere dell'elenco delle attività. Il GAL opera in qualità di vera e propria Agenzia di sviluppo, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica e la diffusione dell'innovazione; le iniziative promosse dal partenariato rappresentano il risultato della collaborazione con gli Enti locali (Regione, Comuni, Enti Locali, CCIAA, Comunità Montane, etc.) nonché delle attività previste dai progetti di cui l'Agenzia è partner.

Appare quasi che la società / partenariato locale sia già costituito ed operante sul territorio e che abbia semplicemente integrato lo Statuto inserendo un'attività ulteriore nell'elenco delle attività societarie, quale appunto l'attuazione delle misure leader, come se la formalizzazione sia avvenuta in un secondo momento, tra l'altro non classificandole neppure tra le attività prioritarie come avviene nella seconda tipologia di agenzie.

Il core business della società è infatti rappresentato dalla capacità di creare e gestire progetti di sviluppo che possono essere finanziati con fondi di varia natura (europei, nazionali, regionali o semplicemente locali e anche privati), ma anche di creare reti e partnership operative sia a livello locale che nazionale, nonché transazionale, che siano in grado di sviluppare idee e azioni concrete sui territori di riferimento.

Tra le iniziative previste negli Statuto, meritano particolare attenzione quelle che attribuiscono al GAL un ruolo di primo piano nella definizione ed attuazione delle strategie, tra cui: l'erogazione di servizi di assistenza ed organizzazione inerenti le attività imprenditoriali – ad esempio mediante l'utilizzo di nuove tecnologie per aumentare la competitività e l'innovazione dei servizi dei Comuni dei territori associati e/o in continuità territoriale; il supporto per l'accesso alle risorse comunitarie, nazionali o regionali; i servizi di consulenza specifica ed assistenza tecnica alle imprese, agli EELL ed alle PA; i servizi di avviamento al lavoro autonomo e all'autoimpiego - ad esempio mediante la creazione di sportelli per la creazione d'impresa; la stipulazione di convenzioni per la gestione di sovvenzioni volte a finanziare iniziative produttive nel contesto locale.

Si tratta, in sostanza, di attività che ricadono al di fuori delle attività propriamente e tipicamente leader e che sono piuttosto sintomatiche di una società che opera in regime di libero mercato; a differenza delle prime due, la terza tipologia nasce e si costituisce non tanto e non solo per dare attuazione ad una strategia finanziata ed attuata su un territorio ben delimitato, bensì per realizzare progetti la cui ricaduta si estende oltre il territorio leader di riferimento.

A questo punto, risulta chiaro che la segregazione delle attività diventa elemento essenziale al fine di distinguere chiaramente i rispettivi ambiti di operatività del GAL, soggetto privato che opera in regime di libero mercato o soggetto attuatore di piani e programmi comunitari, al fine di evitare innanzitutto che si verificano situazioni disomogenee come quelle avute in precedenza, ma anche di godere dei vantaggi che una segregazione netta delle attività del GAL apporta in termini di conflitti di interessi e confusione di ruoli, anche all'interno della struttura stessa del partenariato (si pensi alla rendicontazione delle attività del personale interno che viene impiegato in più progetti/attività, giu sto per fare un esempio), nonché in termini di efficienza ed efficacia delle attività pubbliche che, come abbiamo già detto, devono rispettare i dettami ed i principi dell'agire delle pubbliche amministrazioni.



Ciò che emerge dallo Statuto, è una netta demarcazione tra le attività che il GAL svolge quale soggetto attuatore della SSL e quelle che esercita in qualità di Agenzia di sviluppo; nel primo caso le azioni di intervento del GAL si focalizzano sul territorio di competenza predeterminato dalla Regione, al fine di dare attuazione al PSL/PAL; nel secondo caso opera su un territorio più ampio dell'area LEADER, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica e la diffusione dell'innovazione, esercitando un ruolo di primo piano nella definizione ed attuazione delle strategie.



Conclusioni

Il ruolo ricoperto dal GAL nell'ambito di Leader dovrebbe essere stabilito prima dell'inizio della fase di programmazione dei Fondi, da un lato cercando di tutelarne l'elasticità operativa e mantenendo tutte le garanzie previste per chi seleziona beneficiari di finanziamenti pubblici, dall'altro, anche al fine di evitare la replicazione a livello locale di strutture burocratiche costose ed inefficienti. Il GAL non ha bisogno di diventare un organismo prettamente pubblico, né un mero applicatore di procedure prestabilite, piuttosto deve avere chiaro il quadro delle regole a cui è effettivamente sottoposto con garanzie di certezza, al fine di disporre di strumenti attuativi che possano integrare fondi, fabbisogni e strategie di intervento con il necessario livello di trasparenza.

L'Unione Europea ha sempre privilegiato la programmazione e gestione delle risorse con modalità partecipative (che definiamo bottom-up). I principi partecipativi hanno condotto alla nascita di un diritto europeo basato sulla tutela dei principi di concorrenza e, contemporaneamente, sulla promozione dei servizi di pubblica utilità ed interesse generale e, di conseguenza, ci si trova ad operare, in termini di legislazione, a cavallo tra il diritto amministrativo e quello civile (dei soggetti privati – cittadini).

In tutto lo sviluppo normativo ed istituzionale (come espressione del metodo bottom-up) il GAL ha indicato la strada e accompagnato l'evoluzione delle forme giuridiche ed operative di servizio e gestione dei beni pubblici sul territorio. Si è occupato di giovani, agricoltura sociale, produzione integrata, agriturismo, agricoltura biologica, progetti per enti locali (settore culturale in particolare), progetti per le aree interne, montagna, aree svantaggiate, banda ultra-larga, foreste, paesaggio rurale, suolo, fitofarmaci, contrasto al cambiamento climatico, biodiversità, ambiente e sviluppo sostenibile, risorse idriche, innovazione e formazione professionale, inclusione sociale e azioni solidali, etc. Molto spesso lo staff gestionale raggiunge un livello di competenza tale da mettere in grado il GAL di partecipare a programmi di finanziamento ulteriori.

I GAL sono strutture private, con maggioranze assembleari e consiglio di amministrazione rappresentate in maniera equilibrata da pubblico e privato. Ad essi si applica il diritto civile in tutti i rapporti, salvo, laddove utilizzino risorse pubbliche, e in tal caso devono garantire il rispetto delle normative pubblicistiche.

Si può anche affermare che i GAL trovano la loro ragion d'essere nell'operare in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione), in quanto rappresentano un modello che rafforza sempre più le relazioni tra le istituzioni e i cittadini, ma soprattutto, mette insieme amministrazioni locali e soggetti privati, rende i cittadini capaci di prendere coscienza del loro ruolo e delle loro capacità. Per questo sussidiarietà è innanzitutto dialogo, è flessibilità

L'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ha portato a favorire l'uso degli strumenti giuridici del diritto privato. Si ammette che gli istituti del Codice civile possono garantire, in certi casi, la miglior soddisfazione dell'interesse pubblico, pur mantenendo rigida e inalterata la distinzione tra le due sfere di attività. Ed è questo l'orientamento più rispondente alle funzioni del GAL, è innegabile la sua natura privata e il suo operare con gli strumenti del Codice civile, ma è anche innegabile l'obbligo di garantire l'interesse pubblico nello svolgimento delle attività.



È attraverso il GAL, nella sua forma spuria tra pubblico/privato, che si potranno concretizzare misure di intervento, più focalizzate sulla funzione di comunicazione pubblica, sull'incremento delle forme di semplificazione, di partecipazione o quantomeno di avvicinamento dei privati all'azione dell'amministrazione.

È evidente la necessità di favorire dei gruppi di azione locale agili, che possano semplificare e creare condizioni migliori per l'attuazione degli interventi. Ciò comporta in primo luogo definire la figura del GAL e come si caratterizza lo svolgimento della sua funzione pubblica. Alla luce dell'attuale regolamentazione e delle proposte di Regolamento e tenuto conto della giurisprudenza, bisognerà trarre un quadro giuridico sintetico e conciso, applicabile su tutto il territorio nazionale.

Per la programmazione 2023-2027 è rafforzato il ruolo dei GAL, quale partenariato pubblico privato, che opera sul territorio in attuazione di una strategia di sviluppo locale con compiti esclusivi e con funzioni pubbliche delegate, ma che mantiene ed è rappresentato e regolato dalle norme del settore privato. Il GAL, infatti, può essere beneficiario diretto di interventi finanziati dai fondi comunitari e nazionali, a condizione che sia garantita la separazione delle attività. In questo senso può allargare i propri orizzonti operando addirittura come un soggetto commerciale, ma deve anche saper distinguere a cosa va incontro, in base alla normativa applicabile.



Allegato 1. Proposta di Statuto

(Raccolta di informazioni estratte da Statuto dei GAL)

Modello di Statuto

Premessa

Lo Statuto di impresa/società è l'atto che regola le attività e, quindi, il funzionamento della società stessa, nel rispetto delle norme inderogabili poste dal Codice Civile. Lo Statuto può essere unito all'atto costitutivo, anche se forma oggetto di un atto separato e costituisce parte integrante dell'atto costitutivo.

L'atto costitutivo è il documento fondante della società. Può accadere che vi sia contrasto fra le clausole dell'atto costitutivo e quelle dello Statuto, in tale ipotesi l'articolo 2328 del Codice Civile dispone che, in caso di contrasto, prevalgono le regole dello Statuto.

Lo Statuto in diritto è l'atto giuridico fondamentale che disciplina l'organizzazione e il funzionamento in generale di un ente pubblico o privato. Tutti i soggetti giuridici dell'ordinamento nazionale devono essere dotati di uno Statuto, anche i soggetti pubblici appartenenti all'amministrazione pubblica. Lo Statuto degli enti pubblici si presenta differente nella forma e nella tipologia di attività rispetto ai soggetti privati, ma nella sostanza gli obiettivi sono simili. Nel caso del GAL, o meglio dell'Agenzia di sviluppo locale, lo Statuto di riferimento è il modello del soggetto giuridico privato, in questo caso della società così come è disciplinata dal Codice Civile.

Lo Statuto societario è il documento contenente tutte le regole di un'azienda e le norme che regolano i rapporti tra i soci e l'associazione stessa.

Gli elementi fondamentali che non possono mai mancare all'interno di uno Statuto sono i seguenti:

- nome della società/associazione;
- sede legale;
- finalità dell'associazione ed una dettagliata descrizione delle attività svolte;
- le modalità per il finanziamento della associazione e per la raccolta dei fondi;
- l'uso del fondo comune;
- le regole sulla rappresentanza dell'associazione e sulle relative deleghe;
- i criteri per l'ammissione e l'espulsione dei soci;
- diritti e doveri degli associati;
- le regole per l'elezione delle cariche sociali;
- le disciplina e i compiti degli organi dell'associazione;
- le regole per la presentazione del bilancio annuale;
- le regole sullo scioglimento dell'associazione e la destinazione dei fondi residui.

La redazione di tale documento deve inoltre tenere conto del significato che esso assume per la vita della società/associazione, lo Statuto rappresenta infatti l'essenza dell'ente stesso, la sua carta di identità, un estratto descrittivo della sua linfa vitale.

È necessario valutare bene la tipologia di ente che bisogna costituire in modo da capire quali sono le norme da seguire per redigere uno Statuto preciso e coerente con l'attività esercitata, idoneo al raggiungimento dello scopo per cui l'ente è stato creato.



Nel caso specifico dei GAL lo Statuto, qualsiasi sia la forma giuridica del partenariato, dovrebbe definire la base del GAL, il numero e la composizione dei membri, la composizione del Consiglio di Amministrazione o degli organi decisionali, nonché le Assemblee generali e le relative procedure decisionali; il Regolamento interno, invece, si pone nella prospettiva di dare certezza e trasparenza alle attività del partenariato in conformità di quanto previsto dallo Statuto sociale e nel pieno recepimento delle norme e delle direttive regionali, nazionali e comunitarie in materia nonché dal Programma di Sviluppo Rurale.

La regolamentazione comunitaria non prevede limiti alla forma giuridica che deve assumere il partenariato GAL e ci sono casi in cui i GAL hanno assunto la forma di associazione, di società a responsabilità limitata, in accomandita semplice o anche in alcuni casi limitati si sono costituiti in consorzi o cooperative o in associazione temporanea.

Esistono delle differenze nell'organizzazione delle attività tra le diverse forme giuridiche che il GAL può assumere, in particolare questo può avvenire anche con le regole che vigono negli appalti pubblici, che cambiano nella contrattualistica e nella divisione delle responsabilità in funzione che si tratti di società o consorzio o cooperativa, tuttavia, obiettivo di questo lavoro non è tanto la individuazione dei contenuti derivanti dalla forma giuridica assunta, quanto la definizione del campo d'azione del GAL necessario a garantire il rispetto dei principi e delle regole che sono alla base del suo agire "pubblico". In particolare, come evidenziato nel documento, viene prestata particolare attenzione al principio di segregazione delle funzioni in quanto ritenuto necessario per garantire la corretta applicazione della funzione pubblica, limitatamente a quelle attività che hanno tale rilevanza e che vengono svolte in ambito LEADER.

Tale aspetto, altresì, merita rinnovata attenzione anche in considerazione della normativa comunitaria post 2020 (Reg. UE 1060/2021) nella quale viene esplicitamente definito che il principio di separazione delle funzioni è condizione necessaria affinché il GAL possa essere beneficiario ed attuare operazioni in conformità alla strategia.

Di seguito, pertanto, si propone un modello di Statuto GAL identificato nei suoi contenuti essenziali affinché lo stesso risulti coerente con la normativa ed i principi enunciati; questo si presenta diviso in due colonne, di cui la prima riporta l'indicazione degli articoli ritenuti necessari e che sono presenti normalmente in uno Statuto-tipo nei suoi contenuti standard, mentre la seconda individua il contenuto proprio che la società GAL deve avere, coerentemente con le tipologie di attività proprie, e in parte delegate, del GAL.

La rappresentazione del modello di Statuto mette anche in evidenza le parti che meglio possono rimarcare la segregazione delle attività svolte in ambito LEADER, con le altre attività del GAL, anche potenziali.

Per comodità espositiva si fa riferimento ad una società consortile a responsabilità limitata, in considerazione del fatto che nella maggior parte dei casi esaminati i GAL si sono costituiti in tale forma giuridica.



Schema

Esempio di Statuto Società Consortile srl	Ipotesi integrazioni per il GAL
<p>Articolo 1: Denominazione</p> <p>E' costituita, ai sensi degli articoli 2615 ter e 2462 del Codice Civile, la società consortile a responsabilità limitata denominata ".....".</p>	<p>Articolo 1: Denominazione</p> <p>E' costituita, ai sensi degli articoli 2615 ter e 2462 del Codice Civile, la società consortile a responsabilità limitata denominata "GAL Società Consortile a responsabilità limitata", quale Gruppo di Azione Locale (GAL) per l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui al Reg. UE e dal Programma di Sviluppo Rurale elaborato ed attuato sulla base degli orientamenti adottati dalla Commissione UE, per il periodo di attuazione 2023-2027, nell'ambito della misura cosiddetta LEADER/COOPERAZIONE</p>
<p>Articolo 2: Sede Sociale</p> <p>La società ha sede nel Comune di (.....) all'indirizzo risultante dalla apposita iscrizione eseguita presso il Registro delle Imprese a sensi dell'art. 111-ter disposizioni di attuazione del Codice Civile.</p> <p>Il Consiglio di Amministrazione ha facoltà di ; spetta invece ai soci deliberare</p>	<p>Articolo 2: Sede Sociale</p> <p>Su proposta del Consiglio di Amministrazione, il GAL potrà istituire (e, altresì modificare o sopprimere) sedi secondarie, nonché filiali, agenzie e rappresentanze sia nel territorio nazionale che all'estero.</p> <p>Il GAL potrà avvalersi, altresì, delle sedi istituzionali degli associati per l'espletamento di specifiche finalità operative e gestionali.</p>
<p>Articolo 3: Durata della Società</p> <p>La durata della Società è fissata sino al e può essere prorogata o sciolta anticipatamente dall'Assemblea con il consenso di almeno i tre quarti del capitale sociale.</p>	<p>Articolo 3: Durata della Società</p> <p>In ottemperanza alle disposizioni regolamentari e attuative della misura LEADER/COOPERAZIONE, a società potrà sciogliersi solo dopo la completa attuazione del Piano di Sviluppo Locale.</p>
<p>Articolo 4: Scopo e oggetto sociale</p> <p>1 . La Società, senza fini di lucro, ha lo scopo di favorire lo sviluppo territoriale, economico ed imprenditoriale dell'area, con attenzione alle problematiche della innovazione del sistema infrastrutturale e produttivo, della valorizzazione delle risorse e dei potenziali endogeni del territorio e dello sviluppo armonico dell'area</p> <p>3 . La Società potrà inoltre compiere qualsiasi operazione industriale, commerciale, mobiliare, immobiliare, finanziaria e ogni altra iniziativa,</p>	<p>Articolo 4: Scopo e oggetto sociale</p> <p>1 . In attuazione dell'oggetto sociale, potrà: (VEDI BOX ELENCO ATTIVITA' LEADER/EXTRA LEADER)</p> <p>2 . La società riveste il ruolo di soggetto responsabile dell'attuazione del PSL nonché delle azioni / interventi in esso inseriti ed in tale funzione non ha fini di lucro; ha come scopo principale quello di favorire lo sviluppo economico, sociale e sostenibile del territorio leader di riferimento nell'ambito della misura LEADER-COOPERAZIONE.</p> <p>A tal fine elabora ed attua una Strategia di Sviluppo Locale di tipo partecipativo (SSLTP), definita in un Programma di Sviluppo Locale (PSL), approvato dall'AdG del PSR "....." nell'ambito della programmazione comunitaria del Fondo europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e degli altri fondi comunitari (fondi SIE), nel caso di CLLD, per il periodo di attuazione (2023-2027).</p>



<p>necessaria per il raggiungimento delle finalità statutarie, ivi compreso lo svolgimento delle attività sopra elencate anche a favore di terzi e l'assunzione di partecipazioni, anche indirette, e interessenze in altri organismi societari, cooperativistici o consortili aventi scopo analogo, affine o complementare al proprio.</p>	<p>Al GAL competono le responsabilità, i compiti e gli obblighi previsti del PSR e, in generale, dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale. In particolare, il GAL, in quanto soggetto che elabora ed attua una Strategia di sviluppo di tipo partecipativo, svolge i seguenti compiti:</p> <ul style="list-style-type: none">- sviluppa le capacità degli operatori locali di elaborare ed attuare operazioni;- redige una procedura e individua criteri di selezione non discriminatori e trasparenti, che evitino conflitti di interessi e garantiscano che nessun gruppo di interesse controlli le decisioni in materia di selezione (tali aspetti sono dettagliati chiaramente nel Regolamento interno del GAL);- prepara e pubblica gli inviti a presentare proposte;- seleziona le operazioni e fissa l'importo del sostegno;- presenta le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;- sorveglia i processi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi della strategia;- valuta l'attuazione della strategia. <p>Qualora il GAL adempia compiti che rientrano nella responsabilità dell'ADG, ad eccezione della selezione delle operazioni, è individuato come organismo intermedio.</p> <p>IL GAL può essere anche beneficiario e può attuare operazioni in conformità alla Strategia (SSLTP), a condizione che esso garantisca che sia rispettato il principio di separazione delle funzioni. A tal fine definisce chiaramente nel proprio Regolamento Interno le attività che svolge in ambito Leader, le quali sono soggette ai principi di trasparenza, efficienza e sostenibilità ed al rispetto della normativa pubblica, in particolare in tema di Appalti e Aiuti di Stato.</p> <p>3 . La società può svolgere attività ulteriori rispetto a quelle derivanti dalla gestione ed attuazione del PSL/SSL, anche finanziate con forme e/o fondi diversi; a tal fine potrà estendere la propria partecipazione in territori diversi dall'area leader e potrà partecipare ad altre politiche e programmi finanziati con Fondi SIE, nazionali, regionali e locali.</p> <p>4 . In ogni caso, il GAL dovrà garantire una corretta gestione e rendicontazione dei costi, garantendo la separazione del piano dei costi e distinguendo chiaramente, le attività leader / extra leader, nonché le attività che esercita in quanto beneficiario e/o attuatore delle operazioni.</p> <p>Avuto riguardo alle finalità della Società, e particolarmente avuto riguardo al fatto che la stessa utilizza anche fondi e risorse pubbliche provenienti dalle Istituzioni consorziate o da altre istituzioni pubbliche, ogni forma di trasferimento di beni, servizi, tecnologie o utilità alle imprese dovrà essere effettuata nel rispetto della</p>
---	---



	<p>normativa comunitaria e nazionale in materia di aiuti di Stato e di appalti pubblici vigente.</p> <p>Nello svolgimento della propria attività, la Società si avvarrà prioritariamente del proprio personale e delle strutture messe a disposizione dai Soci. Le condizioni e le modalità di utilizzo da parte della Società consortile di personale e risorse messe a disposizione dai soci, saranno disciplinate da appositi Regolamenti interni o da specifica pattuizione, garantendo anche in questo caso la separazione delle funzioni attribuite a ciascun componente della struttura organizzativa (personale).</p>
<p>Articolo 5: Durata della Società La durata della Società è fissata sino al 31.12.2050 e può essere prorogata o sciolta anticipatamente dall'Assemblea con il consenso di almeno i tre quarti del capitale sociale.</p>	<p>Articolo 5: Durata della Società La durata della società è fissata al e potrà essere prorogata ed anticipatamente sciolta con deliberazione dell'Assemblea dei Soci.</p> <p>In ogni caso, ai sensi delle disposizioni di cui al PSR 2023-2027, la società potrà sciogliersi solo dopo la completa attuazione del Piano di Sviluppo Locale e/o della strategia CLLD approvata.</p>
<p>Articolo 6: Soci Possono essere ammessi alla Società consortile gli Enti pubblici e privati, Associazioni di categoria tra imprenditori, loro Consorzi, Istituti di Credito, associazioni culturali e ambientali, gli operatori economici e sociali, Imprese, Organizzazioni e istituzioni internazionali che svolgono attività nel campo e in settori di riferimento della Società, Enti di ricerca, Fondazioni. Tutti, purché condividano gli scopi della Società ed assumano valido impegno di accettare senza riserva le norme del presente Statuto.</p>	<p>Articolo 6: Soci Nel rispetto del principio di inclusione, possono essere ammessi alla Società consortile gli Enti pubblici e privati, le Associazioni di categoria tra imprenditori, loro Consorzi, Istituti di Credito, associazioni culturali e ambientali, gli operatori economici e sociali, Imprese, Organizzazioni e istituzioni internazionali che svolgono attività nel campo e in settori di riferimento della Società, Enti di ricerca, Fondazioni.</p> <p>Tutti, purché condividano gli scopi della Società ed assumano valido impegno di accettare senza riserva le norme del presente Statuto.</p> <p>In attuazione delle misure del PSL, i soci dovranno soggiacere alle regole proprie della normativa attinente la programmazione comunitaria del Fondo europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e degli altri fondi comunitari (fondi SIE), nel caso di CLLD, per il periodo di attuazione.</p>
<p>Articolo 7: Organi della Società 1. Gli organi della Società sono: a) Assemblea dei Soci; b) Consiglio di Amministrazione c) Presidente; d)</p> <p>Compiti del Consiglio di Amministrazione: Al Consiglio di Amministrazione spettano i più ampi poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione per il conseguimento degli scopi sociali, esclusi quelli che la legge o il presente Statuto riserva espressamente ai soci, e salvi gli</p>	<p>Articolo 7: Organi della Società Gli organi preposti all'assunzione delle decisioni sono l'Assemblea dei Soci e il CdA. In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'Assemblea dei soci assume decisioni sulla nomina dei componenti del CdA e del Collegio sindacale (se nominato), oltre all'approvazione del bilancio ed alle eventuali materie previste dallo Statuto; indica al CdA le linee di indirizzo aziendali sulle quali orientare il proprio operato e che, nel caso in questione, coincidono con la SSL e con il PSL approvato; - il Consiglio di Amministrazione provvede alla gestione ordinaria e straordinaria della società, compiendo tutti gli atti necessari alla corretta e trasparente gestione del PSL approvato.



<p>eventuali limiti posti in sede di nomina degli amministratori.</p> <p>Il Consiglio di Amministrazione approva prima dell'inizio di ciascun esercizio il relativo programma annuale d'attività.</p> <p>Il Consiglio di Amministrazione deve inoltre, a mero titolo esemplificativo:</p> <p>.....</p>	<p>Il CdA nel deliberare in ordine all'ammissione di nuovi soci, è tenuto al rispetto di quanto previsto dalla regolamentazione comunitaria e dal Programma di Sviluppo Rurale.</p> <p>È compito del CdA avviare tutte le procedure necessarie ad a informare il territorio beneficiario sulle opportunità offerte dal PSL, avvalendosi della propria struttura organizzativa.</p> <p>È altresì compito del CdA l'attivazione di tutti gli strumenti tecnici, finanziari, economici e strutturali necessari per la corretta attuazione e gestione del PSL.</p> <p>In particolare, il GAL assicura che sia scongiurato l'insorgere di conflitto di interessi, incompatibilità e sovrapposizione di funzioni; in particolare tra:</p> <ul style="list-style-type: none">- componenti del CdA GAL e soggetti preposti all'istruttoria / selezione / valutazione dei progetti (sia per operazioni a regia diretta che a bando);- soggetti preposti all'istruttoria / selezione / valutazione dei progetti e i partecipanti ai bandi o avvisi pubblici;- istruttori e controllori, nel senso che colui che partecipa al processo di istruttoria iniziale di un determinato progetto/operazione, non può partecipare al processo di verifica in itinere e finale dello stesso progetto /operazione. <p>Nel caso di esistenza di condizioni di conflitto di interessi, incompatibilità, sovrapposizione di funzioni, i soggetti interessati devono astenersi dal partecipare a tali procedure.</p> <p>Il GAL, attraverso i propri organi, assicura che la compagine societaria sia composta da rappresentanti degli interessi socio-economici, sia pubblici che privati, e che nessuno gruppo di interesse controlli il processo decisionale.</p> <p>Al fine di favorire una efficace ed efficiente attuazione della SSL e del relativo PSL, il GAL si dota di una struttura tecnica, amministrativa e finanziaria adeguata ai compiti ed alle attività che intende svolgere, soprattutto in conformità alle prescrizioni minime contemplate dalla normativa comunitaria in attuazione delle attività Leader. Nel Regolamento interno devono essere indicate le figure minime necessarie ed i compiti spettanti a ciascuna di esse.</p> <p>In linea generale, il GAL adotta tutte le misure necessarie ed opportune in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione e conflitto di interessi nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge, provvedendo a definirle in maniera dettagliata nel Regolamento interno.</p>
--	---



Gli articoli chiave per la segregazione delle attività

Articoli dello Statuto GAL	Note
Costituzione della società GAL	<p>L'articolo 1 mostra l'esempio di un GAL che si costituisce per la prima volta per partecipare al bando di selezione dei GAL. Relativamente ai GAL esistenti, è necessario solo uniformarsi e apporre le modifiche e integrazioni necessarie.</p> <p>Lo stesso può valere per una società preesistente, che dovrà inserire la previsione di partecipare al bando e che le attività saranno allargate al fine di adempiere alle prescrizioni del bando.</p>
Scopo e oggetto delle attività	<p>Questo è l'articolo maggiormente rilevante per delineare le attività potenzialmente realizzabili da parte del GAL. Sono descritte anche le operazioni finanziabili attraverso la misura LEADER. Nella maggior parte dei casi esaminati i GAL richiamano espressamente le attività della strategia di sviluppo locale approvata e finanziata dal FEASR. Le attività sono descritte però in modo generico e possono comprendere sia attività LEADER che non. La conseguenza è che così come impostato l'articolo, non risulta netta la distinzione tra attività LEADER e non.</p> <p>Tra le attività molti GAL indicano prestazione di servizi, a contenuto economico/commerciale. Anche in questi casi non è precisato che sono attività che vanno ben distinte dalle attività LEADER. Sarebbe opportuno declinare meglio nel dettaglio le attività LEADER, richiamare espressamente la SSL, rimarcando che sarà garantita la segregazione delle attività.</p>
Gli articoli relativi al Consiglio di Amministrazione	<p>Deve essere evidenziata la composizione del CdA, in modo che sia chiaro come è garantita la rappresentanza dei gruppi di interesse, così come è richiesto dal Regolamento UE. Inoltre, nell'elencazione dei compiti occorre evidenziare quelli strettamente legati alla gestione, attuazione, sorveglianza e controllo della misura LEADER.</p> <p>Sarebbe opportuno anche descrivere tra i compiti la proposta di organizzazione della struttura del GAL, riportando la figura del Direttore, del Responsabile Finanziario, dell'animatore, segretario ed eventualmente altro, specificando come determinate figure saranno specificatamente dedicate all'attuazione della misura LEADER.</p>
Articoli relativi all'Assemblea dei soci	<p>Anche in questo caso occorre declinare il potere deliberativo dell'assemblea riguardo all'attuazione della misura LEADER. Relativamente al recesso e all'esclusione e vendita delle quote, occorre precisare i maggiori limiti derivanti dalle condizioni di ammissibilità al finanziamento della misura LEADER</p>



Di seguito si riportano le definizioni delle attività così come sono state scritte ed inserite negli Statuto dei GAL

Esempi di attività svolte in generale dal GAL	Esempi di attività specifiche LEADER
Prima tipologia (le attività LEADER sono quasi esclusive per il GAL)	
<p>In questa tipologia le attività si concretizzano sostanzialmente negli adempimenti derivanti dalla gestione dei fondi del PSR/PSL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - programmazione e redazione del Piano di Sviluppo Locale - attuazione sul territorio del Piano approvato e finanziato - gestione delle risorse finanziarie ad esso assegnate - promozione e divulgazione dei programmi Leader
Seconda tipologia (le attività LEADER sono prioritarie e si aggiungono molte altre attività non LEADER)	
<ul style="list-style-type: none"> - concorre allo sviluppo e al miglioramento della qualità della vita delle zone rurali ed alla valorizzazione dell'ambiente economico e sociale - sostiene diverse forme di rete e di aggregazione di imprese - supporta l'accesso alle informazioni per favorire la creazione di partnership locali e stimolare nuove dinamiche di sviluppo delle aree rurali - valorizza le risorse naturali, culturali ed ambientali - incentiva la creazione e lo sviluppo di attività agricole, turistiche, artigianali, connesse ed integrate - promuove e svolge attività di assistenza, orientamento ed accompagnamento finalizzate allo sviluppo sociale ed economico del territorio locale - favorisce attività di recupero della memoria storica e dell'identità territoriale mediante l'individuazione di tipologie paesistiche, architettoniche, gastronomiche, culturali - valorizza e promuove la produzione e la commercializzazione di prodotti della pesca, agricoli e artigianali tipici, salvaguardandone l'identità, controllandone la qualità e sostenendo l'affermazione delle relative filiere - anima e promuove lo sviluppo rurale mediante attività di tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita della popolazione, di promozione e valorizzazione del patrimonio artistico, storico, architettonico, culturale ed enogastronomico, del settore delle agroenergie e del turismo rurale 	<ul style="list-style-type: none"> - elabora ed attua strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo - predispone il Piano di Sviluppo Locale (PSL) e egli eventuali adeguamenti ed aggiornamenti - seleziona, monitora e valuta tutte le iniziative contenute nel Programma di sviluppo Locale (PSL) - coordina le attività legate all'attuazione della SSL - rafforza la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti - promuove azioni di informazione e animazione ai potenziali attori - promuove, attraverso l'attività di animazione, la concertazione tra soggetti privati ed enti pubblici al fine di creare reali occasioni di sviluppo economico dei territori locali in chiave di sviluppo locale di tipo partecipativo - promuove progetti di cooperazione transnazionali ed interterritoriali con altri partner, ai fini della promozione dello sviluppo locale e dell'attuazione della strategia di sviluppo locale - organizza e gestisce iniziative, manifestazioni ed eventi al fine di valorizzare il patrimonio culturale, storico ed enogastronomico del territorio leader



Terza tipologia (Le attività LEADER rientrano tra le attività della società)	
<ul style="list-style-type: none">- fornisce assistenza progettuale ed amministrativa a vari livelli (comunitario, nazionale, regionale, locale) e monitora l'iter istruttorio delle proposte presentate- fornisce attività di formazione ed assistenza tecnica a favore dei soci e delle imprese consorziate nonché in quelle operanti nel territorio leader (identificazione di mercati, potenzialità, accesso ai finanziamenti, gestione dell'innovazione, ecc.)- promuove ed incentiva nuove imprese e professionalità anche mediante l'attivazione e la concessione di agevolazioni finanziarie- supporta, anche attraverso l'esercizio delle funzioni tipiche di un incubatore di imprese, l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali- stipula convenzioni a livello locale nazionale e comunitario per la gestione di sovvenzioni volte a finanziare iniziative produttive nel contesto locale- informa i propri soci e il territorio di riferimento su iniziative e bandi di altri fonti dello sviluppo supportando la divulgazione e facilitando la partecipazione delle comunità locali ai processi di sviluppo- offre servizi di consulenza specifica ed assistenza tecnica alle imprese, agli EELL ed alle PA- attiva sportelli di orientamento e creazione di impresa- eroga agevolazioni finanziarie sotto forma di finanziamenti e contributi alle imprese consorziate ed a quelle operanti nel territorio- promuove la collaborazione con tutti gli attori pubblici e privati che operano nel campo dello sviluppo locale anche a livello internazionale- favorisce in generale la coesione sociale e, in particolare, agevola e supporta la creazione di partnership operative (a livello locale nazionale e transazionale) in grado di sviluppare idee ed azioni sul proprio territorio- utilizza Know How e nuove tecnologie per aumentare la competitività e l'innovazione dei servizi dei Comuni dei territori associati e/o in continuità territoriale	<ul style="list-style-type: none">- elabora ed attua strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo (SSLTP)- promuove progetti di sviluppo locale caratterizzati da un marcato approccio partecipativo e tesi a realizzare azioni di sistema, a forte carattere dimostrativo e innovativo, funzionali ad innalzare gli indici di qualità della vita anche attraverso il miglioramento dei servizi alla popolazione e del rapporto città-campagna- sviluppa la capacità degli operatori locali di elaborare e attuare operazioni- organizza e gestisce iniziative, manifestazioni ed eventi al fine di valorizzare il patrimonio culturale, storico ed enogastronomico del territorio leader- realizza progetti di cooperazione transnazionali ed interterritoriali con altri partner, ai fini della promozione dello sviluppo locale e dell'attuazione della strategia di sviluppo locale



Bibliografia

- “metodo LEADER ovvero Liaison entre actions de développement de l'économie rurale”. Sul metodo Leader vedi “The LEADER Approach”, su enrd.ec.europa.eu, Presentazione Commissione europea-CLLD, 2014, Guida Commissione europea al CLLD, 2014
- Aggiornamento delle Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici, pubblicate il 27 marzo 2017 in sito internet di Autorità Nazionale Anticorruzione
- “Il Partenariato pubblico-privato (PPP): opzione o necessità?”, di Greco Massimo, in Rivista diritto&diritti dal 1996 - online diritto.it (fondatore Francesco BruGALetta - Giurisprudenza commentata, pubblicato il 29 gennaio 2009
- “Gruppi di Azione Locale (GAL), governance e sviluppo del territorio: analisi teorica ed evidenze empiriche” di Alessandra Tafuro - Cacucci, 2013
- “Sviluppo locale di tipo partecipativo ed organismi di diritto pubblico, per la gestione dei beni culturali - Parte I”, di Bruno Aurelio in Rivista diritto&diritti dal 1996 - online diritto.it (fondatore Francesco BruGALetta) - Diritto amministrativo, pubblicato l'8 agosto 2018
- “Società a partecipazione pubblica” report in Camera dei deputati – Servizi studi XVIII Legislatura, pubblicato il 14 febbraio 2020
- “Ecologia del diritto. Scienza politica, beni comuni” di CAPRA F.– MATTEI U, in Aboca, 2017

Sitografia

- [https://www.galirpinia.it/galnew/al-via-la-sfida-del-gal-irpinia-per-il-distretto-rurale-cozzolino-strumento-utile-sulla-nuova-programmazione/;](https://www.galirpinia.it/galnew/al-via-la-sfida-del-gal-irpinia-per-il-distretto-rurale-cozzolino-strumento-utile-sulla-nuova-programmazione/)
 - [https://www.corriereirpinia.it/al-via-la-sfida-del-gal-irpinia-per-il-distretto-rurale-cozzolino-strumento-utile-sulla-nuova-programmazione/;](https://www.corriereirpinia.it/al-via-la-sfida-del-gal-irpinia-per-il-distretto-rurale-cozzolino-strumento-utile-sulla-nuova-programmazione/) [https://www.altocasertano.it/;](https://www.altocasertano.it/)
 - http://www.agenziadisviluppogalgenovese.com/pagine.php?id_pagine=2&id_macromenu=1&get=s
 - <https://www.galseb.it/extra-leader/progetti-in-corso/rete-turistica-del-sud-est-barese.html>
 - http://www.galtirrenico.it/doc/Progetto_pilota_Sicilia_sicura.pdf
 - http://www.galtirrenico.it/doc/Delibera_046_19.pdf
 - http://www.galtirrenico.it/doc/nota_informativa_adesione_ASVIS_.pdf
 - https://www.galtirrenico.it/news_10.html
 - http://www.galtirrenico.it/doc/nota_informativa_MdA_e_Concorso_di_idee.pdf
 - http://www.galeloro.org/wp-content/uploads/2015/07/Il-ruolo-del-GAL-Eloro-nel-percorso-di-sviluppo-locale-della-zona-sud-del-siracusano_13042018.pdf
 - <http://www.galtavoliere.it/categoria/extra-leader/>
 - <http://www.galtavoliere.it/accordo-gal-tavoliere-e-enm-per-la-microfinanza-nel-territorio/>
 - <https://psr.regione.puglia.it/gal-gargano-agenzia-di-sviluppo>
 - <https://www.galprealpidolomiti.it/giovani-e-comunita-al-centro-del-progetto-in-avvio-con-luniversita-di-padova/>
 - <https://www.galprealpidolomiti.it/gal-iniziativa-sviluppo-locale/>
 - <https://www.galsinis.it/il-gal/i-partner-del-gal>
- **Link PSR regionali e documentazione relativa agli Statuti**

Regione	Link
Abruzzo	https://www.regione.abruzzo.it/content/il-programma-completo;



Basilicata	http://europa.basilicata.it/feasr/programma/cose-il-feasr/
Bolzano	http://www.provincia.bz.it/agricoltura-foreste/agricoltura/programma-sviluppo-rurale-2014%20-2020.asp#accept-cookies
Calabria	http://www.calabriapsr.it/documenti/documenti;
Campania	http://www.agricoltura.regione.campania.it/psr_2014_2020/psr_documentazione.html http://www.galvesuivoverde.it ; https://www.galpartenio.it ; http://www.galtaburno.it ; http://www.galserinesesolofrana.it ; - http://www.galtiterno.it/la-storia/
Emilia-Romagna	https://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/psr-2014-2020
Friuli-Venezia Giulia	https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/economia-imprese/agricoltura-foreste/psr-programma-sviluppo-rurale
Lazio	http://lazioeuropa.it/psrfeasr#progdownloads
Liguria	http://www.agriligurianet.it/it/impresa/sostegno-economico/programma-di-sviluppo-rurale-psr-liguria/psr-2014-2020 ;
Lombardia	https://www.psr.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FEASR/programma
Marche	https://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/Psr-Marche/Psr-2014-2020/Cos%C3%A8-il-PSR#Versioni-del-PSR
Molise	http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13280
Piemonte	https://www.regione.piemonte.it/web/temi/fondi-progetti-europei/programma-sviluppo-rurale-feasr/gestione-attuazione-psr/testo-vigente-psr-2014-2020
Puglia	https://psr.regione.puglia.it/il-programma ; https://www.baldolessinia.it https://www.galtrulli-barsento.it ; http://www.galmagnagrecia.it ; https://psr.regione.puglia.it/gal-capo-di-leuca ; https://www.galnuovofordolivi.it http://www.meridaunia.it/jsps/Storia_E_Mission.jsp http://www.galtavoliere.it/scopi-obbiettivi/ http://www.galpontelama.com/chi-siamo/ https://www.galseb.it/il-gruppo-di-azione-locale-gal-sud-est-barese/chi-siamo.html http://www.isolasalento.org/chi-siamo/
Sardegna	http://www.regione.sardegna.it/speciali/programmasvilupporurale/file/allegati-psrv71vigenti
Sicilia	https://www.psr Sicilia.it/psr-sicilia-2014-2020/ ; http://www.galvaldelbelice.it ; http://www.galtirrenoelie.it ; https://www.galvallidelfolfo.com ; http://www.galserinesesolofrana.it
Toscana	https://www.regione.toscana.it/-/documenti-del-psr-2014-2020 ; https://gal-start.it/
Umbria	https://www.regione.umbria.it/agricoltura/ammissibilita-delle-spese-2014-2020
Valle d'Aosta	https://www.regione.vda.it/agricoltura/PSR_2014-20/normativaedocumentazione_PSR_14-20/allegati_al_psr_14_20_i.aspx
Veneto	https://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/sviluppo-rurale-2020 ; https://www.vegal.net ; http://www.galaltamarca.it ; https://www.galprealpidolomiti.it/ipa-prealpi-bellunesi/



**RETERURALE
NAZIONALE
20142020**

Rete L.E.A.D.E.R è un progetto della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 ideato per offrire una piattaforma dove costruire e condividere la conoscenza sui GAL, sulle strategie di sviluppo locale e sui progetti di cooperazione sostenuti dalla *misura 19 – Sostegno allo sviluppo locale Leader* dei Programmi di Sviluppo Rurale delle Regioni italiane finanziati dal Fondo Comunitario FEASR.

**Documento realizzato nell'ambito del Programma
Rete Rurale Nazionale
Piano di azione biennale 2019-20
Scheda progetto Ente 19.1**

Per informazioni:

reteleader@crea.gov.it
<http://www.reterurale.it/leader20142020>
<https://www.facebook.com/leader1420/>

Rete Rurale Nazionale

Autorità di gestione:
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

reterurale@politicheagricole.it
<http://www.reterurale.it>
@reterurale
<http://www.facebook.com/reterurale>