



Metodologia



Fasi



Alcune
regole

RUOLO, ATTIVITÀ DELEGATE E INQUADRAMENTO GIURIDICO DEL GAL

Bozza – ottobre 2020



Sommario

1. Cosa sono? (Riferimenti giuridici)	3
2. Quali sono i compiti ad esso affidati?	3
3. In quale caso svolgono la funzione di Organismi intermedi?	4
4. Possono essere beneficiari di interventi?	4
5. Come sono rappresentati?	4
6. Come operano?	5
7. Cosa dice la giurisprudenza?	5
8. Possiamo considerare i Gal organismi di diritto pubblico?	5
9. Possiamo considerare il Gal gestore di servizi pubblici?	6
10. Natura giuridica dei gruppi di azione locale e prospettive future	7
11. Il Gal è legittimato a gestire in prima persona risorse pubbliche per lo sviluppo locale del territorio?	8
12. Si possono dedurre delle raccomandazioni in vista della futura programmazione?	9

Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020 - Piano di azione biennale 2019-20 - Scheda: 19.1 "Rete LEADER"

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

Responsabile scientifico: Raffaella Di Napoli

Autori: Roberta Ciaravino, Giulia Diglio

Hanno contribuito alla rilevazione delle informazioni i ricercatori del CREA-PB e le postazioni regionali della Rete Rurale Nazionale.

Si ringraziano le Autorità di Gestione dei PSR 2014-2020, i referenti regionali della misura 19 e i GAL per le informazioni fornite.

La finalità di questo documento è puramente descrittiva e riporta solo parzialmente alcune delle disposizioni adottate nell'ambito di LEADER e/o strumenti UE per lo sviluppo locale (CLLD, Interreg, ecc.).

I suoi contenuti sono in bozza e finalizzati esclusivamente a favorire il confronto fra i partecipanti al laboratorio "Semplificare Leader".

In nessun modo può essere considerato una guida per l'attuazione della misura 19.



GAL (GRUPPO DI AZIONE LOCALE)

1. Cosa sono? (Riferimenti giuridici)

Sono organismi previsti dall'art. 34 del Reg. UE 1303/2013. composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49 % degli aventi diritto al voto.

Nella maggioranza dei casi si costituiscono come società partecipate dal pubblico (consorzi prevalentemente) senza scopo di lucro.

Sono nati la prima volta nel 1988 in attuazione della Iniziativa comunitaria Leader (Acronimo di Liaison entre actions de développement de l'économie rural - collegamento tra azioni volte allo sviluppo delle economie rurali).

Sono 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 ecc.) durante il periodo di programmazione dei fondi comunitari 2007-2013.

2. Quali sono i compiti ad esso affidati?

I compiti elencati nel regolamento sono tassativamente elencati. (Art.34 par.3) Solo questi compiti qualificano il Gal come tale:

Art. 34 Reg. UE 1303/2013	Art. 27 RDC
<p>I gruppi di azione locale hanno i seguenti compiti:</p> <ul style="list-style-type: none">a. rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti;b. 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;c. garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni..;d. preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;e. ricevere e valutare le domande di sostegno;f. selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno...g. 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>I gruppi di azione locale svolgono in esclusiva tutti i compiti seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none">a) sviluppare la capacità amministrativa degli operatori locali di elaborare e attuare operazioni;b) 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;c) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte;d) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;e) sorvegliare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi della strategia;f) valutare l'attuazione della strategia.



3. In quale caso svolgono la funzione di Organismi intermedi?

Quando al Gal vengono affidati ulteriori compiti fuori quelli sopra descritti, che normalmente dovrebbero essere svolti da Autorità di Gestione, Autorità di certificazione oppure da un Organismo Pagatore. Il Reg. UE 1303/13 all'art. 2 par. 18) così definisce l'Organismo Intermedio: "qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità in relazione e nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni".

Gli obblighi per il GAL sono stabiliti nei rispettivi PSR e dalle AdG, che può prevedere l'applicazione di alcune norme del codice degli appalti al fine di un'attuazione trasparente ed efficace delle misure del PSR, ma in tal caso l'obbligo sarà pertinente alle tipologie di operazioni attuabili dai GAL. È in questi termini che il GAL viene investito della sua funzione pubblica di stazione appaltante.

Reg. UE 1303/2013	Art. 27 RDC
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.	I gruppi di azione locale che svolgono compiti non contemplati dal paragrafo 3 che rientrano nella responsabilità dell'autorità di gestione o dell'organismo pagatore sono designati dall'autorità di gestione come organismi intermedi conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo

4. Possono essere beneficiari di interventi?

I Gal possono essere beneficiari e attuare operazioni conformemente alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. In questi casi però il GAL se beneficiario diretto del finanziamento PSR, deve realizzare attività finalizzate a soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale.

La condizione fondamentale è che il GAL beneficiario dell'operazione dovrà realizzare attività non concorrenti con gli 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 in caso di operazioni consistenti in offerta di servizi rinvenibili nel mercato dovrà essere applicata la normativa sugli appalti pubblici. 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, 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), attraverso il rispetto della normativa sugli appalti pubblici e in caso di operazioni che costituiscono aiuti di Stato, attraverso il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato.

5. Come sono rappresentati?

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.

Reg. UE 1303/2013 all'art. 32 par. 2 lett. b)	Art 25 RDC
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 socioeconomici 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.

6. Come operano?

In questi anni però molte sono state le difficoltà incontrate a livello operativo dai Gal 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?*

Le prime questioni sono sorte quando il Gal ha iniziato a ricevere i ricorsi di potenziali beneficiari respinti per i quali la giurisprudenza ha iniziato ad emanare sentenze sull'attività gestionale dei Gal.

Se il Gal possedesse tutti i requisiti previsti dal Codice degli appalti per essere considerato organismo di diritto pubblico, ciò non vorrebbe dire che esso entrerebbe automaticamente a far parte della PA, ma semplicemente che esso dovrebbe sottostare alla normativa sugli appalti pubblici, cosa che comunque è tenuto a fare in quanto previsto nei PSR.

7. Cosa dice la giurisprudenza?

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 neppure 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*”.

Diventa in questo caso importante capire se il Gal debba essere considerato un soggetto pubblico o privato.

Le implicazioni che derivano dalla risposta a questa domanda sono molteplici e riguardano sia il profilo interno del Gal sia il suo atteggiarsi verso l'esterno (appalti, autocertificazioni, normativa antimafia, conflitti di interesse, incompatibilità di incarichi, etc.).

8. Possiamo considerare i Gal organismi di diritto pubblico?

Chi propende per l'ipotesi pubblicistica 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 presente 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 usata 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, oltre alle attività volte a soddisfare esigenze di interesse generale, il soggetto di cui trattasi 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 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 c.c., 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.). Ma 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 citate all'inizio ed inficiare l'esistenza stessa del Gal oltre all'applicazione della normativa prevista dal D.lgs. 175/2016 (Non ultima la previsione dell'equilibrio di genere prevista all'art. 11 co. 3 del D. Lgs. 175/2016) in tema di società controllate e della normativa in materia della prevenzione della corruzione.

9. Possiamo considerare il Gal gestore di 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 che, 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.

10. Natura giuridica dei gruppi di azione locale e prospettive future

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 sin dalla prima normativa sui fondi strutturali 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.

I Gal si occupano di giovani, agricoltura sociale, produzione integrata, agriturismo, agricoltura biologica, progetti 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.

Il regolamento generale riafferma il metodo e il valore della concertazione partenariale ai fini dell’elaborazione dei programmi europei a norma dell’art. 26 par. 2 del Regolamento UE 1303/2013, che dispone: “I programmi sono elaborati dagli Stati membri o da un’autorità da essi designata, in cooperazione con i partner di cui all’articolo 5...”. Il regolamento dispone ancora che “ogni stato membro organizza per la programmazione un partenariato con le competenti autorità regionali e locali, le parti economiche e sociali; i pertinenti organismi



che rappresentano la società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione".

La Commissione Europea su delega regolamentare (Rel. Del. UE 240/14) ha adottato un Codice Europeo di Condotta del Partenariato, l'art. 8 di detto Regolamento riprende l'art. 5 del Regolamento UE 1303/2013, che recita: *"Gli Stati membri, in conformità al loro quadro istituzionale e giuridico, coinvolgono i partner pertinenti nella preparazione dei programmi, in particolare per quanto riguarda: a) l'analisi e l'identificazione delle esigenze; b) la definizione o la selezione delle priorità e dei relativi obiettivi specifici; c) l'assegnazione dei finanziamenti; etc."*. L'art. 4 del Regolamento Delegato UE identifica tra i numerosi partner pertinenti istituzionali, socioeconomici e della società civile, *"organismi che rappresentano i Gruppi di Azione Locale"*. Il partenariato, pertanto, partecipa a tutte le attività di preparazione e attuazione dei programmi e verifica lo stato di attuazione dei programmi.

I Gal sono strutture private, con maggioranze assembleari e consiglio di amministrazione rappresentate in maggioranza da privati (almeno il 50% dei voti). 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 (il caso appunto, come è stato evidenziato precedentemente, dei contratti di appalto per opere e servizi pubblici). Ne è prova il fatto che la giurisdizione competente è il giudice civile per tutte le attività economico finanziarie di tipo commerciale (Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione che con sentenza n.5161/2009) e per tutti gli altri rapporti civilistici dei Gal, ad esclusione delle attività di funzione pubblica (es. le procedure concorsuali per l'assunzione di dipendenti o consulenti) per le quali è competente la giustizia amministrativa (TAR Abruzzo, L'Aquila, 17 febbraio 2004, n. 140, TAR Basilicata, 975/2000, TAR Sardegna, 07 Febbraio 2005, n. 145, Tar Sardegna 880 del 18 giugno 2015, Tar Sardegna 616 del 15 luglio 2016). I Gal si occupano, infatti, in modo prevalente, ad esempio, di opere e servizi pubblici (TIC) nelle zone rurali; infrastrutture su piccola scala, investimenti in opere urbanistiche ed edilizie del territorio e infrastrutture su piccola scala; villaggi e paesaggio rurale; digitalizzazione Sistema pubblico di connettività (giustizia (informatizzazione del processo civile), sanità, ambiente, fruizione e valorizzazione dei beni culturali locali, ecc.

Per queste attività di funzione pubblica, i Gal devono necessariamente agire come agiscono gli *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).

La Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme sul procedimento amministrativo" all'art. 1 co 1-ter afferma che i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1, cioè criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente 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** in forza delle disposizioni di cui alla presente legge. Se il Gal viene visto come un soggetto privato che esercita, come parte delle sue attività, attività amministrativa, esso deve sottostare per quella parte di attività alle leggi previste dall'ordinamento.

11. Il Gal è legittimato a gestire in prima persona risorse pubbliche per lo sviluppo locale del territorio?

Sì, i Gal già oggi assolvono a compiti di servizio pubblico *"per lo sviluppo locale di tipo partecipativo"* (art.32, par.1 Reg.UE1303/13) quali *"Organismi Intermedi"* incaricati della gestione delle risorse su specifica delega dell'Autorità di Gestione dei programmi operativi finanziati dall'Unione Europea, ciò però non nega la natura privata.

Inoltre, i Gal sono sottoposti ai controlli della Corte dei Conti Europea previsti dall'art. 287 TFUE che dispone che la Corte *"(...) Esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione. Esamina del pari i conti di tutte le entrate e le spese di ogni altro organo o organismo creato dall'Unione nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame"* (art.287, par.1 TFUE), come parimenti si sono occupate dei Gal le Corti dei Conti Regionali. Tali previsioni garantiscono il controllo pubblico sulla corretta e legittima gestione contabile dei Gal e la verifica sul corretto indirizzo di servizio al pubblico delle attività rese.

Ai sensi del considerando 19) del Reg. Ue 1303/13 la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo *"concepita ed eseguita da un Gruppo di Azione Locale contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"*, ovvero contribuisce alla Strategia 2020 di tutta l'Unione Europea. Il rapporto tra i privati e gli enti pubblici locali è, infatti, già definito all'interno di ambiti che pianificano, organizzano e gestiscono nel territorio i servizi essenziali per beni e servizi pubblici, quali l'acqua, i rifiuti, la



difesa del suolo, i trasporti, i servizi medici, il turismo, la valorizzazione dei beni culturali, l'urbanistica, il paesaggio, etc.

Ed è rispetto a questo obiettivo che i Gal sono gli organismi maggiormente idonei ad individuare le identità territoriali, le vocazioni economiche e di sviluppo comuni di determinati ambiti territoriali, potendo definire i fabbisogni e le priorità per uno sviluppo locale sostenibile. L'essere costituito poi nella forma giuridica privata, che non nega le funzioni riconosciute pubblicistiche, rende il Gal più agevolato nell'operare.

Si può anche affermare che i Gal trovano la loro ragion d'essere nell'operare in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà, di cui precedentemente si accennava (art. 118 Cost.) in quanto il GAL, rappresenta 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.

Si riconosce la *“reciproca interferenza del diritto amministrativo e del diritto privato.... e le recenti tendenze volte a ridurre il tradizionale rilievo della distinzione tra gli atti amministrativi autoritativi e quelli di diritto privato della pubblica amministrazione”* (Cons. St., ad. plen., 22 aprile 1999, n. 4).

L'approccio LEADER si concentra sugli interventi tesi a promuovere l'attivazione di forze private, a creare le condizioni perché la sussidiarietà tra istituzioni e cittadini si realizzi. I cittadini così diventano consapevoli del loro ruolo. È attraverso il GAL, nella sua forma intermedia tra pubblico/privato (così come è composto il suo partenariato), 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.

12. Si possono dedurre delle raccomandazioni in vista della futura programmazione?

Le conclusioni che si possono trarre è che sembrerebbe necessario a livello nazionale, quindi nell'ambito del Piano nazionale, semplificare e creare condizioni univoche per definire in modo chiaro il campo d'azione del GAL. L'azione di semplificazione comporta in primo luogo definire e chiarire la natura del Gal e come si caratterizza lo svolgimento della sua funzione pubblica. Alla luce dell'attuale regolamentazione e delle proposte di regolamenti e tenuto conto della giurisprudenza, bisognerà trarre un quadro giuridico sintetico e conciso, applicabile su tutto il territorio nazionale.



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

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>

