



Oneri e Onori del GAL

«Le possibili scelte sulla soggettività giuridica»

Le domande a cui rispondere

Il Gal a prescindere dalla sua forma giuridica è:

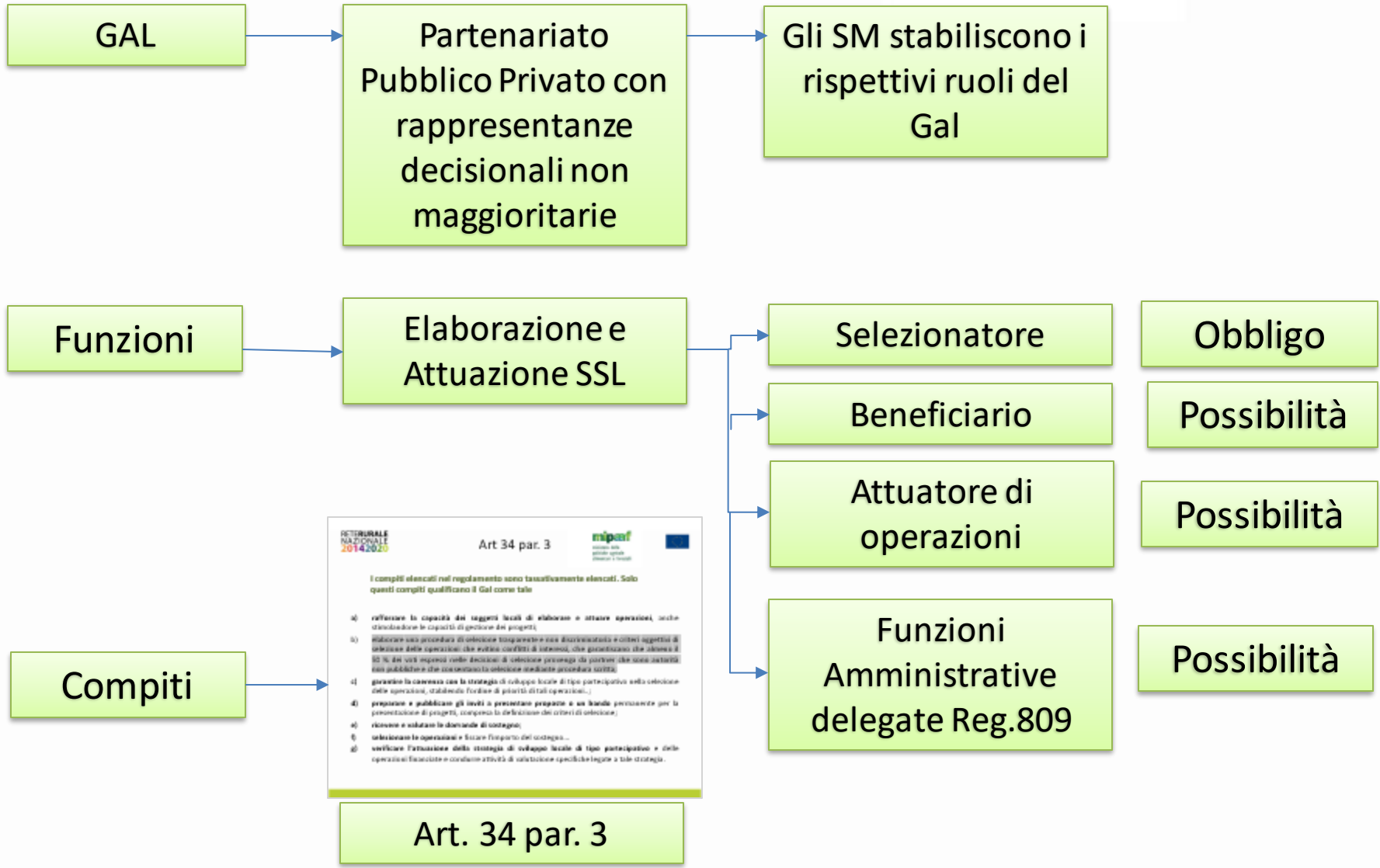
- Un soggetto pubblico?
- Un soggetto privato facente funzioni pubbliche?
- Un soggetto pubblico che può agire anche in regime di diritto privato?

A seguito delle raccomandazioni della CCE nella relazione speciale 5/2010



La Commissione paventa il rischio che i GAL possano essere dominati dal settore istituzionale...e la Raccomandazione viene considerata nel Regolamento UE 1303/2013

- Art. 32 stabilisce che i gruppi d'azione locale sono composti da rappresentanti degli interessi socio-economici 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;
- Art. 34 stabilisce che il partenariato locale debba garantire che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche;



RETERURALE NAZIONALE 20142020 **Art 34 par. 3** **mipaaf**

I compiti elencati nel regolamento sono tassativamente elencati. Solo questi compiti qualificano il Gal come tale

- 1) rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stabilendo le capacità di gestione dei progetti;
- 2) 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 % di tali voci superino nelle decisioni di selezione prese dagli organi che sono incaricati nei pubblici uffici che assicurano la selezione mediante procedura scritta;
- 3) garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo forme di priorità (tra le operazioni);
- 4) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte e un file di presentazione per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;
- 5) ricevere e valutare le domande di sostegno;
- 6) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno...
- 7) 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.

Art. 34 par. 3

I compiti elencati nel regolamento sono tassativamente elencati. Solo questi compiti qualificano il Gal come tale

- 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.

Cosa accade al momento della costituzione del Gal



- Il Gal si costituisce in una forma giuridica secondo le possibilità date dalla normativa nazionale
- Il Gal si dà uno Statuto per definire attività e compiti di diversa natura (di tipo economico e non)
- Le AdG riprendono nelle disposizioni le attribuzioni date dai regolamenti comunitari senza dare indicazioni sui possibili ruoli (pubblico/privato) e affidandosi alla normativa nazionale esistente



L'esperienza passata del programma LEADER ha dimostrato, che la mancanza di una regolamentazione chiara e diretta, su come l'azione pubblica doveva essere svolta da parte del GAL, ha creato situazioni di non corretta ed efficace gestione dei fondi pubblici

Le AdG non si sono comportate in maniera uniforme a riguardo alimentando l'incertezza sui ruoli ricoperti dai Gal

La regolamentazione comunitaria impone che l'azione pubblica svolta in attuazione del PSR debba essere trasparente, efficace e sostenibile, a prescindere dalla natura del soggetto attuatore



Scenari possibili

- Il Gal opera da soggetto pubblico (ODP puro o misto)
- Il Gal opera da soggetto privato intermediario di funzioni pubbliche*

*figura giuridica riconosciuta in parte dal diritto interno come «privato Gestore di Servizio Pubblico» ma che non calza completamente sull'attuale configurazione giuridica dei Gal

Diventa importante delineare il campo di applicazione della normativa regolatrice dell'azione pubblica svolta dal GAL:

Un esempio è l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici



La normativa degli appalti



- E' dubbio che si possa considerare il finanziamento del PSL come un finanziamento a carico del bilancio dello Stato, degli enti territoriali etc. considerato che il Gal non riceve il finanziamento ope legis e sopporta il rischio della sua gestione.
- (CGUE, 3 ottobre 2000, C-380/98, University of Cambridge e ANAC AG 18/14)...*il finanziamento maggioritario dell'attività ad opera di un soggetto pubblico ricorre in presenza di erogazioni concesse da una amministrazione pubblica nell'ambito delle proprie attività istituzionali, senza alcun vincolo di prestazioni corrispettive, al fine di mantenere le attività dell'ente in quesitone.*

La teoria del contagio



- La Corte GUE ha ammesso che un ente che sia ODP possa esercitare altre attività di natura commerciale o industriale e perciò non rispondenti al fine istituzionale proprio...esso è comunque tenuto all'osservanza delle procedure ad evidenza pubblica, anche qualora intenda realizzare opere o usufruire di servizi per le attività di natura commerciale o industriale. Si tratta della c.d. teoria del contagio (Corte giust. UE, 15 gennaio 1998, C-44/1996).
- La giurisprudenza -Cons. St., Sez. VI, 20 marzo 2012, n. 1574, ha superato in parte la teoria affermando che, qualora una determinata società svolga "attività promiscua", amministrativa e di impresa, è necessario compiere un distinguo, per evitare che i vantaggi derivanti dall'operare come pubblica amministrazione vengano trasposti nel settore in cui lo stesso soggetto svolge attività di impresa, "alterando così il principio di equi ordinazione tra imprese pubbliche e private posto a presidio del rispetto delle regole della concorrenza.

I PSR in molte misure di intervento e in alcune azioni di gestione e attuazione attribuiscono un ruolo di responsabilità al GAL, in quanto beneficiarie di alcune operazioni o responsabili dell'attuazione di interventi, che hanno una ricaduta sul proprio territorio.

Nell'attuazione delle misure di intervento/strumenti legislativi, l'azione del GAL deve distinguersi per:

- **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; il regime di aiuto applicabile;
- **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;
- **Misure/azioni a finalità economica:** in questo caso in ambito PSR il GAL non può essere beneficiario per interventi finanziati attraverso il PSL (sotto-misura 19.2); in questo caso è finanziato l'esercizio di un'attività economica. 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 tale tipologia di misure il GAL deve garantire il non conflitto di interesse e la trasparenza. Può partecipare a misure fuori dal campo di applicazione della misura 19 del PSR.

La giurisprudenza / funzioni pubbliche/ Organismo pubblico/ GAL

- Per la tutela dei diritti ed interessi del GAL, la giurisdizione compete al giudice civile per tutte le attività economico finanziarie di tipo commerciale e per tutti gli altri rapporti civilistici dei Gal nessuno escluso (Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione che con sentenza n.5161/2009).
- Unica eccezione, per quanto riguarda le procedure concorsuali per l'assunzione di dipendenti o consulenti, la competenza spetta al giudice amministrativo[(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). Stesso ragionamento vale, in punto di diritto sostanziale, anche per i procedimenti pubblicistici di affidamenti per fornitura beni, lavori o servizi (Tar Sardegna con la sentenza n. 616 del 15 luglio 2016) su cui, a norma dell'articolo 133 punto c) del D.Lgs 104 del 2010, a ragione del “pubblico servizio” svolto dai Gal, sussiste una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.
- Per queste attività funzionali i Gal devono configurarsi alla stessa stregua di “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) (CORTE GIUSTIZIA EUROPEA 15.1.1998, CDS sez IV n. 1478/98; CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA 22-5-2003 C-18/01, CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA 16-10-2003 C-283/2000; CDS sez.VI, ord. n. 167/2004)
- 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.



- 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.

In conclusione

Fare diventare il Gal ODP?

- Sicuramente il vantaggio sarebbe nella maggiore responsabilizzazione date le funzioni pubbliche in capo al Gal, tenuto conto che di fatto le attività prevalenti sono di interesse generale laddove, nella maggior parte dei casi il finanziamento del PSR rappresenta l'apporto maggioritario se non esclusivo del Gal.
- Lo svantaggio potrebbe essere una minore flessibilità

ODP misto

Il Gal viene finanziato in modo maggioritario dagli enti territoriali pubblici che vi partecipano quindi:

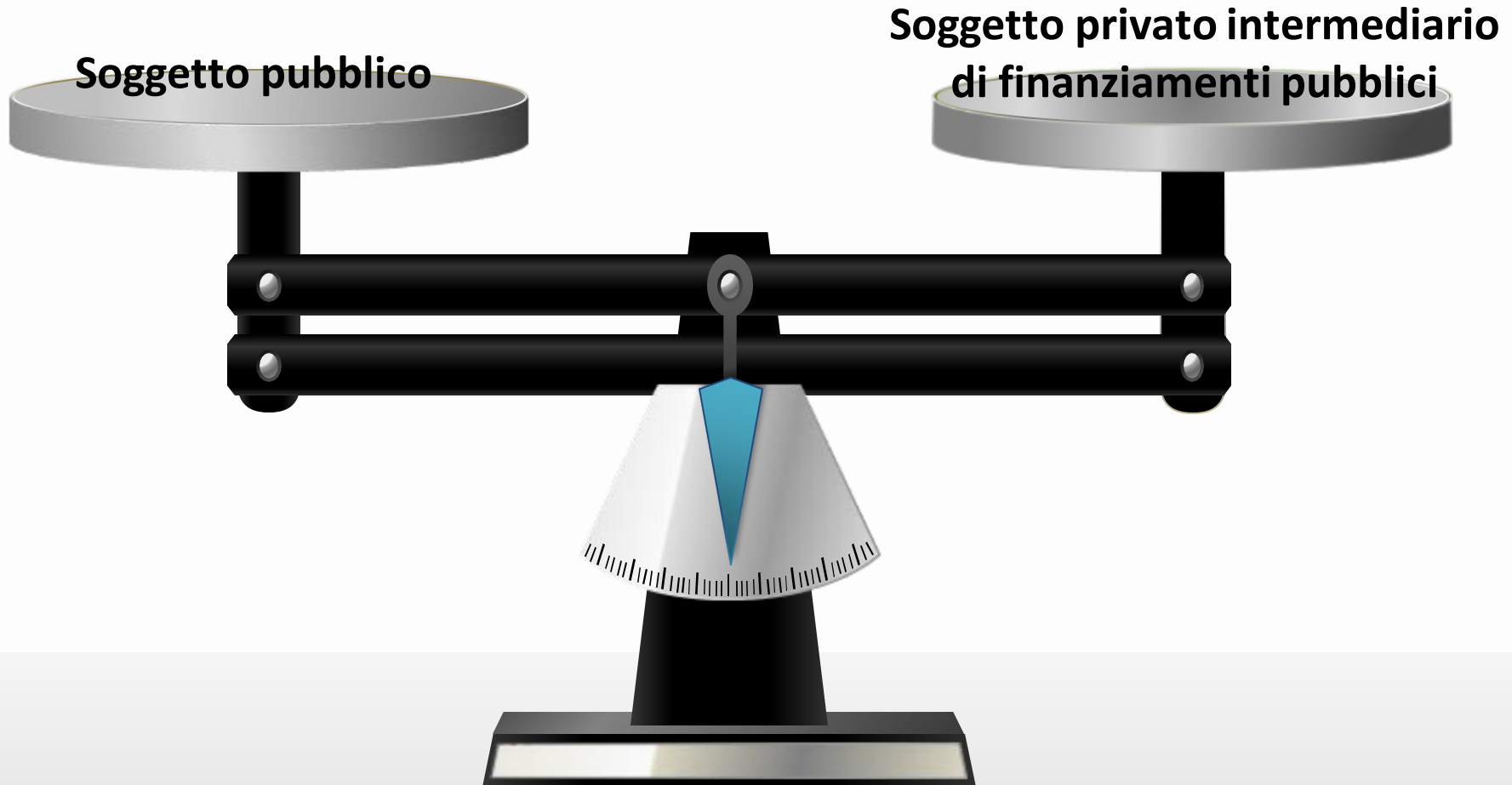
- Non assume rischi di impresa
- Anche in presenza di Fondi UE gli enti territoriali che vi partecipano devono provvedere al sostentamento del Gal in maniera maggioritaria
- Il Gal deve operare nel rispetto della normativa appalti quando agisce da ODP mentre deve sottostare alla normativa sugli Aiuti di Stato se partecipa ad iniziative di tipo commerciale e partecipare in qualità di offerente alle gare di appalto di altre amministrazioni aggiudicatrici
- Il Gal può attuare operazioni al di fuori del campo di applicazione del PSR
- Viene di fatto applicato il principio di sussidiarietà previsto dal quarto comma dell'art. 118 della Costituzione attraverso la partecipazione prevalente della parte privata a livello decisionale
- rigoroso sistema di separazione contabile, ma anche economico e finanziario, tra i distinti settori di intervento del soggetto

Il Gal opera come un privato che
svolge funzioni pubbliche



L'attuale sistema potrebbe continuare a funzionare in presenza di una demarcazione più netta tra attività gestite in regime di diritto pubblico (laddove il Gal è selezionatore o svolge servizi di interesse generale non economici) ed attività attuate in regime privatistico e quindi soggette alle normali regole civilistiche e di mercato (anche SIEG).

La demarcazione dovrebbe essere operata non solo nel modo in cui si attiva l'operazione ma anche nelle altre fasi (gestione/attuazione e chiusura dell'intervento)



Grazie per l'attenzione