

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 5

2010

ATTUAZIONE
DELL' **APPROCCIO LEADER**
PER LO SVILUPPO RURALE



IT



Relazione speciale n. 5 // 2010

ATTUAZIONE DELL'APPROCCIO LEADER PER LO SVILUPPO RURALE

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Telefono [+352 4398-1](tel:+35243981)
Telefax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 5 // 2010

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2010

ISBN 978-92-9207-886-7
doi:10.2865/31028

© Unione europea, 2010
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafo

GLOSSARIO

I-X **SINTESI**

1-7 **INTRODUZIONE**

8-11 **ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT**

12-114 **OSSERVAZIONI**

12-46 ATTUAZIONE DA PARTE DEI GAL DELLE CARATTERISTICHE DI LEADER PER OTTENERE VALORE AGGIUNTO
12-46
I GAL HANNO ATTUATO L'APPROCCIO LEADER SECONDO MODALITÀ CHE LIMITANO IL POTENZIALE VALORE AGGIUNTO DELLE «CARATTERISTICHE DI LEADER», BENCHÉ LA CORTE ABBA RISCOSTRATO DI BUONE PRATICHE

47-71 SANA GESTIONE FINANZIARIA DA PARTE DEI GAL
47-71
I GAL NON HANNO TENUTO IN DEBITO CONTO L'ESIGENZA DI EFFICIENZA E DI PROCEDURE EQUE E TRASPARENTI

72-93 GESTIONE DEI PROGRAMMI LEADER DA PARTE DELLA COMMISSIONE E DEGLI STATI MEMBRI
72-93
LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON SONO STATI SUFFICIENTEMENTE ESIGENTI E SONO IN PARTE CORRESPONSABILI, INSIEME AI GAL, DI AVER LIMITATO IL POTENZIALE VALORE AGGIUNTO DELL'APPROCCIO LEADER. NON HANNO ADOTTATO MISURE SUFFICIENTI PER CONTENERE COSTI E RISCHI

94-114 MONITORAGGIO E VALUTAZIONE SVOLTI DALLA COMMISSIONE E DAGLI STATI MEMBRI
94-114
LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON SONO IN GRADO DI DIMOSTRARE IL VALORE AGGIUNTO OTTENUTO CON L'ATTUAZIONE DELL'APPROCCIO LEADER, E NON HANNO ANCORA VALUTATO I COSTI AGGIUNTIVI E I RISCHI CONNESSI

115-126 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

ALLEGATO – ELENCO DEI PROGETTI ESAMINATI

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

Approccio Leader: Una metodologia per realizzare gli obiettivi della politica di sviluppo rurale dell'UE tramite un'attuazione dal basso verso l'alto piuttosto che tramite il tradizionale approccio dall'alto verso il basso. «Leader» è l'acronimo francese di «collegamenti tra le azioni di sviluppo rurale».

Asse 4: Lo sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013 è articolato in quattro assi, ossia gruppi coerenti di misure. L'Asse 4 è l'approccio Leader.

Effetto inerziale: Una situazione nella quale un progetto sovvenzionato sarebbe stato intrapreso in tutto o in parte anche senza l'aiuto finanziario.

GAL: Gruppo di azione locale, ossia un partenariato pubblico-privato locale, che propone una strategia di sviluppo locale e seleziona progetti.

Misura: Un regime di aiuti per attuare una politica. La misura definisce le regole per i progetti che si possono finanziare.

Periodo di programmazione: Quadro pluriennale per la pianificazione e l'attuazione di politiche UE quali lo Sviluppo rurale; il periodo di programmazione attuale è 2007-2013.

Programma di sviluppo rurale: Un documento preparato da uno Stato membro e approvato dalla Commissione per la pianificazione e l'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'UE.

Programma Leader: Un documento preparato da uno Stato membro e approvato dalla Commissione per pianificare e attuare l'approccio Leader. I primi programmi Leader, relativi al periodo 1991-1993, sono stati seguiti da Leader II (1994-1999). La presente relazione di audit riguarda Leader+ (2000-2006) e Leader Asse 4 (2007-2013), nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale.

Sana gestione finanziaria: Gestione corretta e trasparente del bilancio dell'UE conformemente al regolamento finanziario e in particolare ai principi di economia, efficienza ed efficacia.

Stato membro: Nel contesto del presente audit, le autorità competenti per la gestione dei programmi Leader. Gli Stati membri designano un'autorità di gestione a tale fine. Ogni regione di Stati membri quali Germania, Spagna e Italia dispone di un programma separato e di un'autorità di gestione distinta.

UE: Unione europea.

Valore aggiunto: Nel contesto del presente audit, i vantaggi derivanti dall'approccio Leader, quali la migliore identificazione di esigenze e soluzioni locali, maggiore impegno degli operatori locali interessati e più opportunità di innovazione.

SINTESI

I.

Leader è una metodologia intesa a realizzare gli obiettivi della politica di sviluppo rurale dell'UE secondo un approccio dal basso verso l'alto, invece di quello tradizionale dall'alto verso il basso. Rispetto ai metodi di finanziamento tradizionali, l'approccio Leader comporta costi e rischi più elevati, dovuti alla presenza di un livello supplementare di attuazione ed al fatto che il controllo dei fondi UE viene assegnato a una moltitudine di partenariati locali (GAL: gruppi di azione locale).

II.

I rischi e i costi supplementari di Leader sono giustificati dal valore aggiunto che dovrebbe derivare dall'approccio dal basso verso l'alto e basato sul partenariato, per esempio la migliore individuazione di esigenze e soluzioni locali, il maggiore impegno degli operatori locali e più opportunità di innovazione.

III.

La Corte ha verificato se l'iniziativa Leader sia stata attuata secondo modalità che apportano un valore aggiunto, riducendo allo stesso tempo al minimo i rischi per la sana gestione finanziaria. Ha valutato inoltre l'operato dei GAL quanto all'attuazione dei programmi Leader+ 2000-2006, per i quali la spesa finale è stata eseguita nel 2009. Infine, la Corte ha valutato le strategie dei GAL per l'Asse 4 che stabilivano i piani per l'attuazione dell'approccio Leader nel periodo 2007-2013.

IV.

I GAL hanno attuato l'approccio Leader secondo modalità che hanno limitato il potenziale valore aggiunto in termini di «caratteristiche di Leader», benché la Corte abbia individuato alcuni esempi di buone pratiche. L'approccio dal basso verso l'alto è stato limitato nei GAL che hanno concesso la maggioranza degli aiuti alle stesse organizzazioni che li componevano; il potenziale valore aggiunto del partenariato non è stato ottenuto nei GAL dove il processo decisionale era dominato dalle autorità locali; pochi GAL sono stati in grado di dimostrare elementi di innovazione o di interazione tra diversi settori nelle rispettive strategie o progetti. I GAL non si sono focalizzati sulla realizzazione degli obiettivi delle proprie strategie locali.

V.

La Corte ha riscontrato inoltre debolezze nella gestione finanziaria da parte dei GAL. In particolare, i GAL hanno finanziato progetti senza tenere conto dell'efficienza. Le procedure non sono sempre state trasparenti, né hanno sufficientemente garantito un processo decisionale all'interno dei GAL che fosse obiettivo ed esente da conflitti d'interessi. Dette debolezze richiamano quelle rilevate dalla Corte nella relazione annuale 2000.

VI.

La Commissione e gli Stati membri non sono stati sufficientemente esigenti e sono in parte corresponsabili, insieme ai GAL, di aver limitato il potenziale valore aggiunto dell'approccio Leader. La Commissione e gli Stati membri non hanno adottato misure sufficienti per contenere costi e rischi. A dieci anni dal precedente audit del programma Leader, la Corte rileva che persistono le medesime debolezze.

SINTESI

VII.

La Commissione non ha ancora dimostrato l'efficacia o l'efficienza della spesa, né il valore aggiunto ottenuto seguendo l'approccio Leader, né in quale misura si sono concretizzati i rischi noti e neppure gli effettivi costi di attuazione.

VIII.

Dato il persistere delle debolezze, la Corte raccomanda che la Commissione e gli Stati membri chiariscano e applichino la normativa per ridurre il rischio dell'effetto inerziale, garantiscano procedure di selezione dei progetti obiettive e adeguatamente documentate e assicurino il funzionamento in pratica del principio di partenariato. Per rispettare il regolamento finanziario occorrono solide procedure intese a evitare conflitti di interesse. Ciò richiede la presentazione di dichiarazioni d'interesse, la non-partecipazione alla valutazione e alla selezione di progetti e la segnalazione di potenziali conflitti d'interessi all'autorità di gestione.

IX.

Per la restante parte del periodo 2007-2013, la Commissione dovrebbe far sì che gli Stati membri impongano ai GAL di definire obiettivi misurabili, specifici per la rispettiva area locale, che si possano realizzare tramite il programma Leader. Gli Stati membri dovrebbero richiedere ai GAL di rendere conto della realizzazione degli obiettivi della strategia locale, del conseguimento di un valore aggiunto tramite l'approccio Leader, nonché dell'efficienza della spesa per sovvenzioni e dei costi operativi.

X.

L'attività di monitoraggio dovrebbe essere incentrata sul valore aggiunto dell'approccio Leader, nonché sull'efficienza e l'efficacia, ed essere integrata da dati provenienti da sistemi di supervisione e controllo, affinché la Commissione disponga di dati sufficienti, attendibili e pertinenti che giustifichino il valore aggiunto e la sana gestione finanziaria dei programmi Leader.

INTRODUZIONE

1. Leader è la metodologia dell'UE per attuare la politica di sviluppo rurale tramite un approccio dal basso verso l'alto; essa presenta sette caratteristiche fondamentali (cfr. **figura 1**). Viene fornito sostegno finanziario a «gruppi d'azione locale» (comunemente noti come GAL) per attuare strategie di sviluppo locali, in primo luogo attraverso la concessione di sovvenzioni a favore di progetti locali¹ (cfr. **allegato** per esempi di progetti finanziati). I GAL sono partenariati tra operatori del settore pubblico e del settore privato (o di quello no-profit) di piccole comunità rurali².

¹ Le sovvenzioni sono cofinanziate dall'UE e dalle autorità pubbliche dello Stato membro interessato. Nella maggior parte dei casi, la sovvenzione copre solo una parte dei costi complessivi del progetto: anche il beneficiario è tenuto a contribuire. Anche i costi operativi dei GAL sono cofinanziati dall'UE e dalle autorità nazionali o regionali.

² Comunità rurali fino a 150 000 abitanti.

FIGURA 1

LE SETTE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELL'APPROCCIO LEADER



2. Gli obiettivi della politica ed il quadro giuridico sono definiti dai regolamenti dell'UE. Gli Stati membri stabiliscono i programmi nazionali o regionali per l'attuazione dell'approccio Leader, che devono essere approvati dalla Commissione. I potenziali GAL formulano strategie locali in base ai requisiti nazionali o regionali e presentano domanda di finanziamento alle autorità competenti. La selezione dei GAL, l'erogazione dei contributi UE e dei cofinanziamenti nazionali, nonché l'attività di controllo e monitoraggio dell'attuazione spettano agli Stati membri, mentre ai GAL spetta la selezione dei progetti da finanziare. In alcuni Stati membri, i GAL selezionano progetti fino a una determinata dotazione finanziaria annuale, mentre le autorità nazionali o regionali si occupano della procedura di richiesta ed erogazione dei finanziamenti. In altri Stati membri i GAL sono responsabili dell'intero processo, con bilanci annuali o pluriennali dai quali erogare i finanziamenti.

3. Leader fu avviato nel 1991 come «Iniziativa comunitaria», seguito poi da Leader II (1994-1999) e Leader+ (2000-2006)³. Benché il periodo di Leader+ si sia teoricamente concluso nel 2006, l'attuazione dei progetti e la relativa spesa sono potuti continuare fino alla metà del 2009. I GAL Leader+ erano 893 nell'UE-15 e 281 nei nuovi Stati membri. Il contributo finale dell'UE al programma Leader+ sarà di circa 2,1 miliardi di euro.

4. A partire dal 2007, Leader è stato integrato nel regolamento sullo sviluppo rurale⁴ quale approccio alternativo alla realizzazione degli obiettivi di uno o più dei tre altri assi di detta politica (cfr. **riquadro 1**).

³ Dal 2004-2006 i nuovi Stati membri hanno potuto attuare una misura analoga nei rispettivi programmi operativi di sviluppo rurale.

⁴ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1).

RIQUADRO 1

I QUATTRO ASSI DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013

Asse 1: misure intese ad accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione.

Asse 2: misure intese a valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale sostenendo la gestione del territorio.

Asse 3: misure intese a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e a promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Asse 4: utilizzo dell'approccio Leader per realizzare gli obiettivi degli Assi 1-3.

5. Nel 2007 e all'inizio del 2008 la Commissione ha approvato la maggior parte dei programmi nazionali e regionali di sviluppo rurale 2007-2013. Alla fine del 2009, gli Stati membri avevano selezionato oltre 2 000 GAL dell'Asse 4. La spesa prevista dall'UE per l'Asse Leader durante questo periodo di programmazione si aggira sui 5,5 miliardi di euro (cfr. **figura 2**)⁵, con un cofinanziamento pubblico nazionale di ulteriori 3,4 miliardi di euro.
6. Il presupposto alla base dell'approccio Leader è la presenza di un valore aggiunto rispetto alla tradizionale attuazione dall'alto verso il basso⁶. Gli approcci dal basso verso l'alto e l'interazione tra diversi settori a livello locale dovrebbero mobilitare il potenziale locale. I gruppi locali dovrebbero trovarsi nella posizione migliore per individuare soluzioni locali integrate e innovative ai problemi locali e risultare più reattivi. La partecipazione al processo decisionale a livello locale dovrebbe generare entusiasmo e maggiore impegno, determinando pertanto uno sviluppo rurale locale migliore e più sostenibile⁷. La partecipazione della comunità locale ottenuta tramite l'approccio dal basso verso l'alto può altresì comportare impatti meno tangibili, come il rafforzamento delle capacità e l'acquisizione di maggiore autonomia e responsabilità da parte della popolazione locale⁸ (cfr. **figura 3**).

⁵ L'Asse 4 (Leader) rappresenta dal 5% all'11% della spesa prevista dei programmi di sviluppo rurale negli Stati membri dell'UE-15, e almeno il 2,5% di quella dei programmi nei nuovi Stati membri.

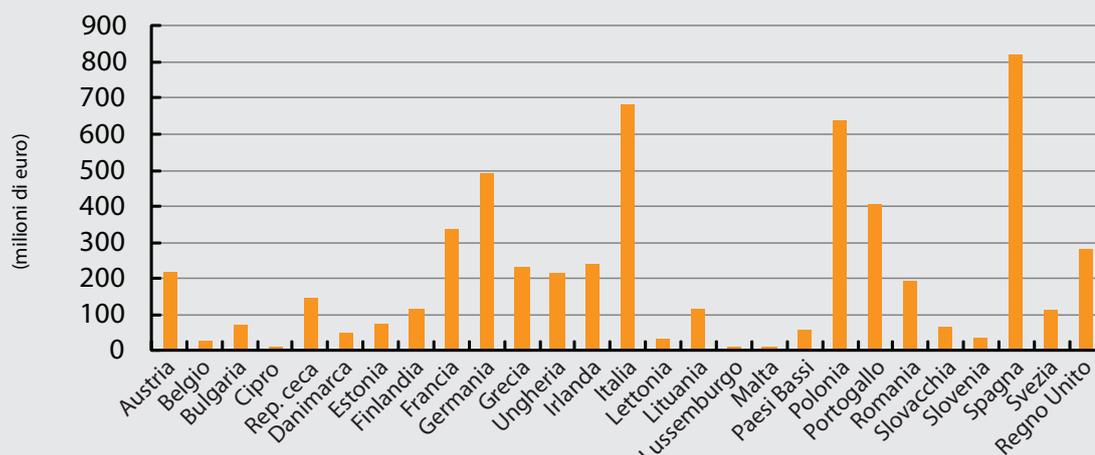
⁶ Negli approcci «dall'alto verso il basso», le autorità nazionali o regionali definiscono le misure di spesa e i criteri di selezione dei progetti, ed il loro personale valuta le proposte di progetti e decide in merito ai finanziamenti da concedere. Determinati compiti dei regimi di aiuti nazionali o regionali possono essere svolti dal personale degli uffici locali.

⁷ «L'idea principale che sottende l'approccio Leader è che [...] le strategie di sviluppo sono più efficaci quando sono decise e attuate a livello locale da operatori locali [...]». Cfr. scheda informativa della Commissione europea «L'iniziativa Leader».

⁸ «Il rafforzamento delle capacità e il coinvolgimento della popolazione locale ottenuto con Leader deve essere considerato come un valore aggiunto supplementare per le comunità rurali» (cfr. risposte della Commissione alla relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000, paragrafo 3.103).

FIGURA 2

FONDI UE PROGRAMMATI PER L'ASSE 4 LEADER (2007-2013) PER STATO MEMBRO



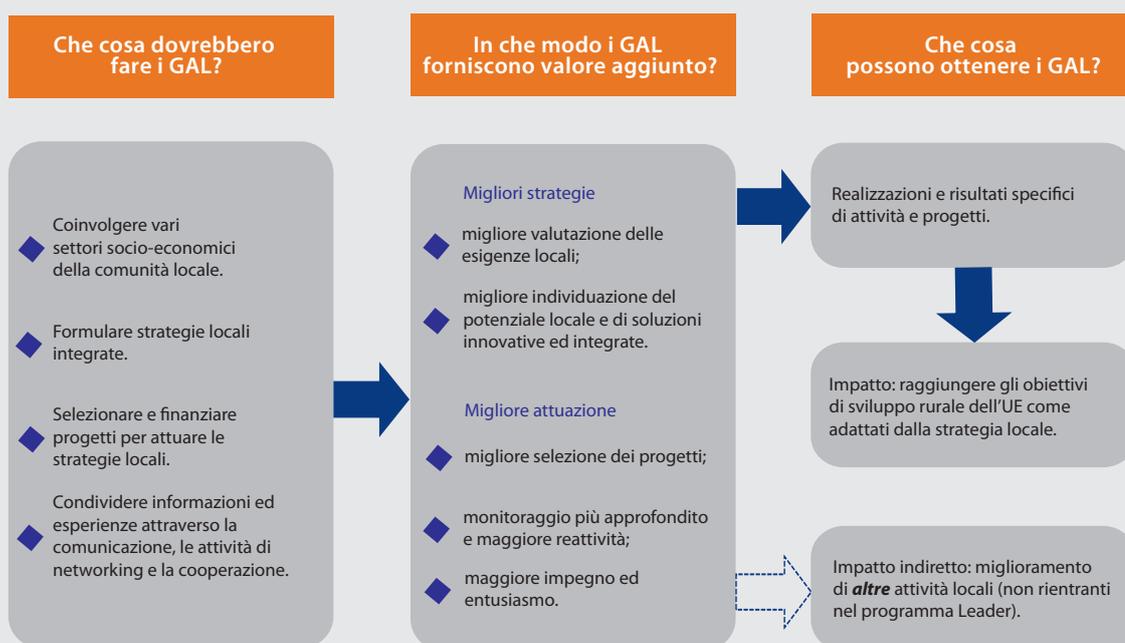
7. I GAL rappresentano un ulteriore livello di attuazione, che comporta determinati costi. Delegare le decisioni ai partenariati locali inoltre comporta dei rischi per la sana gestione finanziaria dei fondi UE in termini di equità, trasparenza e rendicontazione, nonché in termini di economia, efficienza ed efficacia. In occasione del suo ultimo audit del programma Leader per la relazione annuale 2000⁹, la Corte aveva riscontrato alcune gravi debolezze nella gestione finanziaria da parte dei GAL: casi di sovvenzioni retrodatate, con il conseguente rischio di un effetto inerziale; mancanza di trasparenza nella selezione dei progetti; potenziali conflitti di interessi; costi operativi elevati e procedure troppo lunghe. La Commissione ha risposto che era consapevole dei rischi. La sua reazione principale è stata di incoraggiare le buone pratiche e la sana gestione finanziaria emanando orientamenti e promuovendo lo scambio di informazioni¹⁰.

⁹ Cfr. la relazione annuale sull'esercizio finanziario 2000, paragrafi da 3.96 a 3.112 (GU C 359 del 15.12.2001).

¹⁰ Questo punto viene approfondito ai paragrafi da 72 a 77 e da 104 a 106.

FIGURA 3

RUOLO DEI GAL NELL'ATTUAZIONE DELL'APPROCCIO LEADER



ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT

8. Come indicato sopra, l'approccio Leader implica costi e rischi aggiuntivi rispetto ai metodi più tradizionali e centralizzati di attuazione della politica di sviluppo rurale, ma presenta anche il vantaggio di fornire un valore aggiunto in virtù delle sue sette caratteristiche principali. Di qui il quesito che la Corte si è posta nel corso dell'audit: *Leader è stato attuato in modo da fornire valore aggiunto, riducendo al contempo al minimo i rischi per la sana gestione finanziaria?*

9. La Corte ha basato l'audit su:

- o questionari di audit riempiti da un campione casuale di 202 GAL in 23 Stati membri;
- o un esame della documentazione relativa a 27 di tali GAL;
- o audit in loco ed esempi di casi specifici relativi a 13 di questi GAL, nonché più di 60 progetti rappresentativi della gamma di progetti finanziati dai GAL in questione (cfr. elenco progetti in **allegato**);
- o audit delle autorità di gestione degli 11 programmi Leader interessati, che insieme rappresentano oltre il 40 % dei fondi UE programmati per il periodo 2007-2013;
- o audit delle attività della Commissione relative a Leader.

All'epoca dell'attività di audit sul campo, nel primo semestre del 2009, i GAL avevano appena completato l'attuazione delle rispettive strategie di sviluppo locale Leader+ 2000-2006¹¹, ed erano stati selezionati dagli Stati membri sulla base delle loro strategie dell'Asse 4, che stabilivano i piani di attuazione dell'approccio Leader nel periodo 2007-2013. I GAL non avevano ancora avviato la fase di attuazione di dette strategie, tranne che in Germania e Spagna (Aragona).

¹¹ I GAL in Polonia hanno attuato programmi Leader+ provvisori, non confrontabili con quelli degli altri Stati membri.

- 10.** La Corte ha elaborato criteri di «buone pratiche» in base alla normativa e a documenti e pubblicazioni della Commissione¹². A fronte di tali criteri e nei termini delle rispettive strategie dell'Asse 4, la Corte ha esaminato l'operato, durante il periodo di Leader+, dei GAL selezionati. L'audit è stato espletato presso la sede dei GAL, in modo da rendere possibile un esame di tutta la documentazione pertinente e un dialogo con il personale ed i membri dei GAL sul contesto locale e sulla strategia seguita. Si è altresì proceduto a controllare in loco i progetti selezionati e ad intervistare i promotori degli stessi.

Laddove sono state individuate debolezze o buone pratiche, si è proceduto ad una valutazione dei relativi sistemi nazionali o regionali di informazione su monitoraggio e valutazione, di controllo e di procedure, per determinare se tali pratiche fossero tipiche. La Corte ha valutato l'operato della Commissione e degli Stati membri per quanto riguarda le attività di gestione, monitoraggio, valutazione e supervisione di Leader sulla base di un esame dei programmi e delle norme operative nazionali e regionali, nonché sulla base dei risultati di ispezioni, delle relazioni di attuazione e delle relative valutazioni. L'audit ha riguardato la valutazione, svolta dalla Commissione, dell'Asse 4 degli 11 programmi di sviluppo rurale interessati, nonché la selezione, operata dagli Stati membri, dei GAL dell'Asse 4.

- 11.** Le osservazioni sono strutturate secondo le principali competenze, come segue:
- o attuazione delle caratteristiche di Leader da parte dei GAL;
 - o sana gestione finanziaria da parte dei GAL;
 - o gestione dei programmi Leader da parte della Commissione e degli Stati membri;
 - o attività di monitoraggio e valutazione svolte dalla Commissione e dagli Stati membri.

¹² Cfr. in particolare la comunicazione della Commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader+) (GU C 139 del 18.5.2000, pag. 5), e gli articoli 61-65 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

TABELLA 1

GAL SELEZIONATI E FONDI STANZIATI PER L'ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE DELL'ASSE 4

(milioni di euro)

Riferimento GAL	Stato membro (Regione)	Fondi Asse 4 2007-2013 ¹
DE-BY	Germania (Baviera) ²	2,6
DE-MV	Germania (Meclenburgo-Pomerania Anteriore) ²	5,4
IE	Irlanda	14,6
EL	Grecia	6,5
ES-A	Spagna (Aragona)	7,1
ES-CM	Spagna (Castilla-La Mancha)	3,9
FR (PL)	Francia (Paesi della Loira)	1,5
FR (LR)	Francia (Languedoc-Roussillon)	3,2
IT-TOS	Italia (Toscana)	7,6
HU	Ungheria	5,9
PL (WP)	Polonia (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Polonia (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portogallo	6,0

¹ Ivi compresi cofinanziamenti nazionali o regionali.

² Stanziamenti indicativi.

OSSERVAZIONI

ATTUAZIONE DA PARTE DEI GAL DELLE CARATTERISTICHE DI LEADER PER OTTENERE VALORE AGGIUNTO

I GAL HANNO ATTUATO L'APPROCCIO LEADER SECONDO MODALITÀ CHE LIMITANO IL POTENZIALE VALORE AGGIUNTO DELLE «CARATTERISTICHE DI LEADER», BENCHÉ LA CORTE ABBA RISCONTRATO ESEMPI DI BUONE PRATICHE

APPROCCIO DAL BASSO VERSO L'ALTO

12. L'approccio dal basso verso l'alto mira a incoraggiare la partecipazione allo sviluppo rurale locale coinvolgendo la comunità locale, i gruppi di interesse economico e sociale e i rappresentanti di istituzioni pubbliche e private. La comunità locale dovrebbe essere coinvolta nell'individuazione della strategia locale più pertinente e nell'attuazione delle attività (progetti) necessarie per realizzare gli obiettivi di tale strategia.

Tutti i GAL hanno ottenuto un certo grado di partecipazione della comunità locale, ma alcuni hanno assegnato la maggior parte delle sovvenzioni Leader+ alle stesse organizzazioni che li componevano

13. I GAL hanno provveduto con vari mezzi ad informare la comunità locale in merito alle opportunità in termini di sovvenzioni di progetti: con riunioni e manifestazioni pubbliche, mediante volantini e pubblicazioni, nei propri siti Internet e attraverso i propri membri. In questo modo, oltre a rispondere alla domanda di sovvenzioni già esistente, i GAL hanno potenzialmente incoraggiato altri attori locali a prendere in considerazione nuovi investimenti o altri progetti. Il GAL operante in Toscana (Italia), ad esempio, disponeva di uno sportello informazioni presso la camera di commercio locale. I programmi Leader sono stati pubblicizzati anche sulla stampa locale e mediante targhe esposte presso il sito dei progetti. In Ungheria, il GAL ha promosso la conoscenza di Leader tramite cartelli all'ingresso di ogni villaggio.



Foto 1: Ungheria - Cartelli indicanti che il villaggio partecipava al programma Leader

14. Tutti i GAL inoltre disponevano di sedi locali dove il personale assisteva i promotori dei progetti nella preparazione delle domande di sovvenzione¹³. Questo «servizio di consulenza gratuita» si è dimostrato un fattore importante per incoraggiare la presentazione di domande, poiché i promotori inesperti, in particolare di piccoli progetti, altrimenti si sarebbero fatti dissuadere dalle procedure lunghe e complesse (cfr. paragrafo 70).
15. Molti progetti riguardavano pure e semplici sovvenzioni per investimenti, studi o manifestazioni, ma alcuni GAL si sono altresì attivati nel collaborare con attori locali per discutere e mettere a punto progetti più strategici partendo dalle idee iniziali. Nel Meclemburgo-Pomerania Anteriore (Germania), ad esempio, il GAL ha istituito dei gruppi di lavoro, denominati «team di innovazione», per guidare e sostenere i promotori dei progetti più complessi. In Irlanda, il GAL ha assunto «funzionari per lo sviluppo» con il compito di ricercare attivamente e sviluppare idee di progetti che avrebbero contribuito a realizzare gli obiettivi della strategia (cfr. riquadro 2).

¹³ In Grecia, le norme nazionali vietano di prestare assistenza a tal fine dopo la pubblicazione di un invito formale a presentare proposte di progetti. Ognuno dei promotori di progetti intervistati aveva pagato dei consulenti un importo tra 1 200 e 3 500 euro per la preparazione delle domande di sovvenzione.

RIQUADRO 2

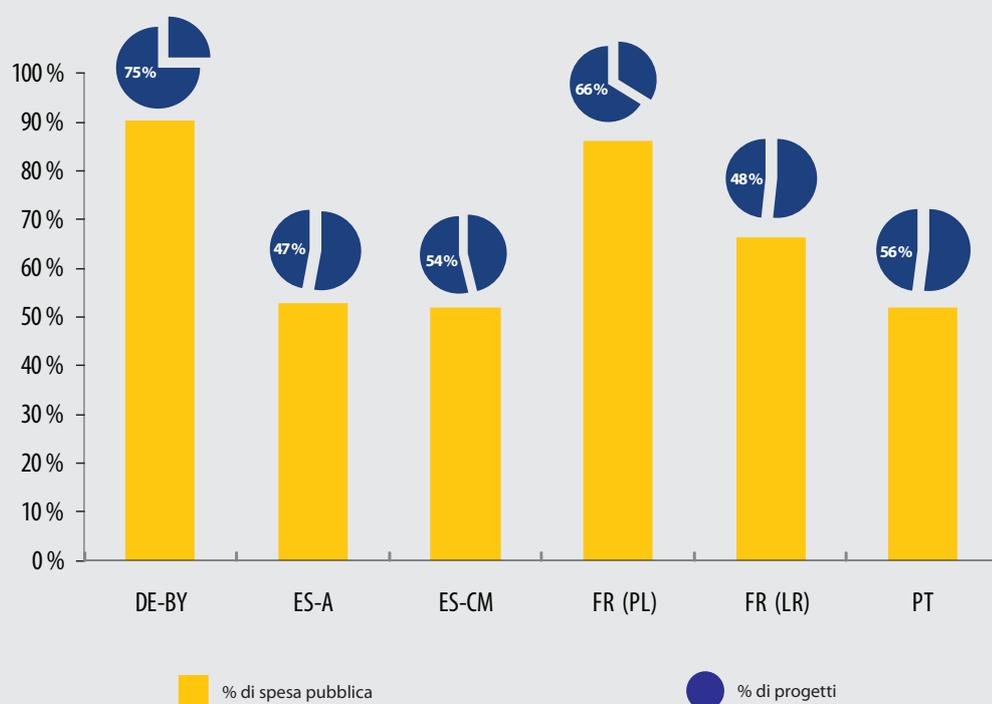
RUOLO DEI FUNZIONARI PER LO SVILUPPO DI PROGETTI NEL GAL IN IRLANDA

I funzionari per lo sviluppo avevano il compito di analizzare, individuare e sviluppare progetti, nonché di stimolare e promuovere attività e iniziative. Il funzionario per il «settore alimentare», ad esempio, era incaricato di sviluppare e promuovere la marca regionale dei prodotti alimentari locali, promuovere iniziative di agricoltura alternativa, ecc. Il funzionario in questione ha curato un blog, organizzato incontri e manifestazioni, partecipandovi, e ha incoraggiato l'elaborazione di progetti da parte di operatori del settore alimentare, fornendo assistenza.

16. Tutti i GAL oggetto dell'audit hanno concesso sovvenzioni a progetti promossi dalle stesse organizzazioni che li componevano. Il programma Leader+ attuato dal GAL in Baviera (Germania) ha coinvolto solo 12 promotori di progetti, di cui sei direttamente collegati con il GAL. In sei degli 11 GAL Leader+ le sovvenzioni hanno rappresentato dal 50 % a oltre il 90 % del totale (cfr. **figura 4**). In questo modo, i finanziamenti disponibili per la comunità in generale si sono ridotti, limitando le possibilità di un coinvolgimento nella gestione di progetti.

FIGURA 4

SOVVENZIONI CONCESSE AI GAL E ALLE ORGANIZZAZIONI CHE LI COMPONEVANO¹



¹ Compresa organizzazioni in cui i membri del GAL avevano un interesse diretto. I dati relativi all'Aragona escludono le sovvenzioni a singole piccole imprese nei casi in cui il promotore del progetto sia membro del GAL. La politica di adesione ai GAL incoraggia il coinvolgimento della comunità e pertanto non limita le possibilità di partecipazione (cfr. paragrafo 19).

- 17.** Tutti i GAL hanno coinvolto, in misura diversa, la rispettiva comunità locale nella formulazione delle strategie dell'Asse 4. I GAL presenti in Francia (Languedoc-Roussillon) e Baviera hanno organizzato seminari tematici in un processo partecipativo inteso a individuare punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce relativi all'area locale (analisi SWOT), nonché a discutere la strategia. Tutti i GAL hanno organizzato incontri pubblici per presentare il programma Leader e raccogliere idee di progetti, ma in Toscana, Irlanda, Portogallo e Spagna (Castilla-La Mancha) non è risultato chiaro se, e in che misura, la consultazione avesse influenzato l'analisi SWOT dei GAL o la definizione degli obiettivi della strategia locale. La consultazione è servita innanzitutto a stimolare e a valutare il livello della domanda per le diverse misure e a raccogliere proposte di progetti.

¹⁴ Cfr. articolo 62 del regolamento (CE) n. 1698/2005: i GAL dovrebbero essere «rappresentativi dei partner provenienti dai vari settori socio-economici su base locale presenti nel territorio considerato. A livello decisionale, il partenariato locale deve essere composto almeno per il 50 % dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile, quali gli agricoltori, le donne rurali, i giovani e le loro associazioni».

PARTENARIATI LOCALI FRA SETTORE PUBBLICO E PRIVATO

- 18.** Una delle caratteristiche principali dell'approccio Leader è il fatto che le decisioni dovrebbero essere prese non dalle autorità pubbliche, bensì da un più ampio partenariato locale, dove il governo locale è presente, ma non detiene la maggioranza dei voti¹⁴. Il coinvolgimento della comunità può essere rafforzato consentendo a tutte le parti locali interessate di partecipare al GAL e garantendo che siano rappresentati tutti i principali attori locali.

I GAL non hanno sempre realizzato un effettivo partenariato pubblico-privato

19. I GAL in Polonia e Aragona erano associazioni con una politica di adesione aperta, per cui tutti i residenti o le organizzazioni locali interessati erano incoraggiati ad aderire. Il GAL in Aragona, ad esempio, aveva circa 500 membri (cfr. **tabella 2**). Per contro, il GAL in Grecia prevedeva un numero inferiore di membri, su invito, escludendo potenzialmente altre organizzazioni locali e residenti che avrebbero potuto fornire un contributo aggiuntivo al partenariato (cfr. **riquadro 3**).

TABELLA 2

COMPOSIZIONE DEI GAL LEADER+

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Numero di membri del GAL</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>di cui membri del comitato decisionale</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

RIQUADRO 3

COMPOSIZIONE DEL GAL IN GRECIA

Il GAL Leader+ era composto da membri la cui adesione avveniva solo in seguito ad invito, con un piccolo gruppo di attori locali e con una struttura che consentiva al settore pubblico di influenzare la presa delle decisioni. Era costituito sotto forma di società, con 15 azionisti, ed i comuni locali che detenevano il 97 % del capitale sociale. Il consiglio d'amministrazione, composto da nove rappresentanti dei principali comuni (nella maggior parte dei casi i sindaci) selezionava un comitato che avrebbe deciso in merito alle domande di finanziamento dei progetti. Detto comitato era composto dai rappresentanti di tre comuni e di quattro altre organizzazioni: la camera di commercio, un'associazione di coltivatori di prodotti biologici, un'associazione di donne e un'organizzazione di ricerca.

20. Tutti i GAL oggetto dell'audit comprendevano membri provenienti da settori e gruppi diversi, di solito rappresentanti delle autorità locali, dei settori del turismo e dell'agricoltura, nonché delle piccole imprese. Tutti i GAL includevano membri di sesso femminile all'interno dei propri comitati decisionali. I giovani sono un gruppo di riferimento importante della politica di sviluppo rurale dell'UE e il loro coinvolgimento nel processo decisionale può consentire di tener debitamente conto delle loro esigenze ed opportunità, e di attuare soluzioni appropriate. Su 13 GAL dell'Asse 4, solo sette avevano una rappresentanza di giovani tra i loro membri (e solo i GAL di Spagna e Ungheria all'interno del comitato decisionale). Gli altri GAL hanno dichiarato che nella loro zona non esistevano organizzazioni giovanili, ma non avevano preso alcuna iniziativa specifica per coinvolgere i giovani nel GAL.
21. In tutti i GAL, i rappresentanti del settore pubblico nel comitato decisionale non superavano il 50 % dei membri, come disposto dal regolamento. Solo i GAL della Francia avevano delle norme interne richiedenti un «doppio quorum», per cui i membri del settore «privato» dovevano rappresentare almeno il 50 % dei voti in ogni riunione deliberante (benché questa regola non sia stata sempre seguita).
22. La Corte ha riscontrato una serie di altri casi in cui i principi Leader non sono stati rigorosamente rispettati. In Francia (Languedoc-Roussillon) il presidente del comitato decisionale Leader+ deteneva il voto decisivo, assegnando di fatto la maggioranza al settore pubblico. I membri «privati» del comitato del GAL dei Paesi della Loira, sempre in Francia, erano in larga parte associazioni create dalle autorità pubbliche locali (cfr. **riquadro 4**). Detto comitato proponeva progetti al *Syndicat* formato dalle autorità locali, che prendeva la decisione finale sulle sovvenzioni ai progetti.

RIQUADRO 4

COMPOSIZIONE DEL GAL IN FRANCIA (PAESI DELLA LOIRA)

Il GAL ha condotto una valutazione interna, dalla quale è emerso che la composizione del comitato decisionale poneva tuttavia il problema della rappresentanza di tutti gli attori locali. I partner privati scelti provenivano quasi tutti dalle associazioni dei «*Pays*» (un raggruppamento di *communes* locali). Ognuna di queste associazioni era presieduta da un rappresentante politico (delle *communes*). Anche se queste associazioni avevano una conoscenza approfondita delle problematiche del territorio, sarebbe stato interessante che avessero integrato responsabili di imprese locali o associazioni che non erano legate ai *Pays*. Inoltre, né la *Chambre de Commerce et de l'Industrie* né la *Chambre des Métiers* erano rappresentate, solo la *Chambre d'Agriculture* aveva un proprio rappresentante in seno al comitato decisionale.

- 23.** In Portogallo, in alcune occasioni il GAL ha adottato decisioni solo con i voti delle autorità locali (cfr. **riquadro 5**)¹⁵. In tali casi, non si è realizzato il potenziale valore aggiunto del partenariato nel processo decisionale.

¹⁵ Anche il GAL in Baviera ha approvato proposte di progetti con pochi membri presenti (cfr. **riquadro 14**).

STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE BASATE SUL TERRITORIO

- 24.** Secondo l'approccio basato sul territorio, i GAL dovrebbero definire e attuare una strategia di sviluppo sulla base della particolare situazione, dei punti di forza e di debolezza del proprio territorio. Per realizzare appieno il potenziale di questo approccio, i GAL dovrebbero tradurre le loro specifiche esigenze e opportunità in obiettivi locali e attuare le proprie strategie focalizzandosi sulla realizzazione di tali obiettivi.
- 25.** I GAL, nei loro obiettivi, dovrebbero definire con precisione i risultati che intendono ottenere sul piano locale tramite le proprie strategie, fornendo così un quadro di riferimento chiaro e orientamenti per la gestione quotidiana dei programmi, nonché una base per la gestione della performance e per la rendicontazione.

RIQUADRO 5

GAL IN PORTOGALLO: PARTECIPAZIONE AL VOTO

Il comitato decisionale del GAL comprendeva rappresentanti dei tre comuni (che assumevano a rotazione le funzioni di presidente, vicepresidente e tesoriere), un'associazione culturale, un'associazione di piccole imprese, un'associazione di industrie locali e un'associazione di agricoltori.

Gli auditor della Corte hanno esaminato i verbali di otto riunioni nelle quali sono stati approvati i progetti selezionati. In tre casi, il numero di rappresentanti dei comuni e di quelli provenienti da altri settori si equivaleva. Nelle altre cinque riunioni, i tre comuni erano in maggioranza. In due occasioni, il GAL ha selezionato dei progetti con i soli voti dei tre comuni.

I GAL non si sono focalizzati sufficientemente sulla realizzazione degli obiettivi della strategia locale (basati sul territorio).

- 26.** Gli obiettivi della strategia locale dei GAL Leader+ non erano specifici, misurabili e realizzabili entro un determinato periodo di tempo. Per la maggior parte erano talmente generici da potersi applicare a qualsiasi zona rurale (cfr. esempio nel **riquadro 6**). Obiettivi quali «combattere l'esodo dalle campagne e l'abbandono dell'agricoltura tradizionale» (GAL in Portogallo) potrebbero essere stati misurabili, ma in pratica non lo erano poiché non venivano forniti indicatori relativi alla situazione iniziale, né valori-obiettivo che mostravano la situazione da raggiungere. Gli obiettivi erano espressi in modo indeterminato. Per esempio, l'obiettivo «promuovere l'identità del territorio migliorando e promuovendo servizi e prodotti locali» (GAL in Grecia) descrive ciò che il GAL intende fare, ma non la situazione che mira a realizzare.
- 27.** Il raggiungimento degli obiettivi non sembrava essere una priorità per i GAL. In Francia (Languedoc-Roussillon), ad esempio, l'obiettivo centrale della strategia Leader+ era l'utilizzo di nuove tecnologie al fine di migliorare la competitività dell'area rurale. Quando è sorta la possibilità di ottenere un cofinanziamento da un programma nazionale per progetti nel settore del turismo, il GAL ha aggiunto una nuova voce di spesa per finanziare strutture, come un centro per la pratica della mountain-bike.

RIQUADRO 6

GAL IN MECLEMBURGO-POMERANIA ANTERIORE: ESEMPIO DI OBIETTIVI DELLA STRATEGIA LOCALE

Erano stati definiti quattro obiettivi:

- 1) miglioramento dell'attrattiva della regione;
- 2) creazione di reti tra le regioni turistiche;
- 3) nuovi servizi e attività occupazionali;
- 4) miglioramento della struttura economica regionale grazie ad un atteggiamento aperto e alla promozione di nuove opportunità per la creazione di posti di lavoro.

Ciascun obiettivo era seguito da una sezione denominata «obiettivo/strategia» dove si descriveva la situazione e ciò che il GAL intendesse fare, in termini generali, tipo: «sostenere iniziative per qualificare e formare donne e giovani». Non vi erano dichiarazioni specifiche in merito a ciò che ci si aspettava di ottenere tramite l'attuazione della strategia, né erano fissati indicatori di base o valori-obiettivo per gli obiettivi della strategia.

28. Gli obiettivi della strategia locale non si sono rivelati un fattore determinante nella selezione dei progetti (cfr. **riquadro 7**). Ad esempio, il GAL in Portogallo ha previsto di finanziare strutture turistiche collegate alle forti tematiche territoriali della strategia: la confluenza tra cultura locale e fiumi. Il GAL ha concesso una sovvenzione a un centro di go-kart per l'acquisto di altri kart e di attrezzature per il cronometraccio, senza alcun evidente collegamento con la tematica territoriale.

RIQUADRO 7

GAL IN PORTOGALLO: PROGETTO PER L'ACQUISTO DI SEGNALETICA STRADALE

Uno degli obiettivi del GAL era lo studio, lo sviluppo e la promozione di itinerari turistici a tema. Il GAL ha utilizzato la dotazione di bilancio della misura corrispondente per concedere al comune una sovvenzione per l'acquisto di segnaletica stradale, incluse indicazioni stradali quali i segnali di «Stop», nonché di segnaletica orizzontale in strade locali e parcheggi. Alcuni dei cartelli stradali indicavano la direzione per un'attrazione turistica, ma il progetto non ha creato veri e propri itinerari turistici a tema.



- 29.** I GAL in Grecia, Toscana e Spagna¹⁶ hanno attuato le rispettive strategie in termini di «misure» definite dallo Stato membro per classificare progetti simili a fini di gestione di bilancio e rendicontazione. Ad esempio, il GAL in Grecia aveva previsto misure quali il «sostegno agli investimenti per gli imprenditori», suddiviso in «progetti per il turismo rurale», «progetti per nuove tecnologie», ecc. Ciascuna di queste voci è ulteriormente classificata in azioni quali «fornitura di strutture ricettive». In questo modo si agevola il monitoraggio e controllo delle attività dei GAL, ma si rischia anche che i GAL attuino le misure di spesa (valutando e selezionando progetti in base all'ammissibilità) senza tenere conto degli obiettivi della strategia locale.
- 30.** I GAL hanno sollecitato proposte di progetti che soddisfacessero le condizioni di ammissibilità per una data misura, piuttosto che sollecitare progetti che avrebbero conseguito uno specifico obiettivo della strategia locale. I GAL valutavano la «conformità» o «coerenza» del progetto proposto rispetto alla strategia, ma, poiché gli obiettivi erano talmente vasti, era praticamente impossibile eliminare un progetto ammissibile, a meno che le richieste per quella misura non fossero già superiori alle disponibilità. I GAL hanno continuato a concedere sovvenzioni anche quando gli obiettivi in termini di realizzazioni erano stati raggiunti¹⁷.
- 31.** L'attività di monitoraggio e rendicontazione ha ulteriormente incoraggiato questo atteggiamento orientato alle misure: i GAL effettuavano monitoraggi, analisi e rendiconti dei progetti attuati in relazione a ciascuna misura di spesa, senza tuttavia valutare se gli obiettivi della strategia locale fossero stati rispettati, né raccogliere dati in merito.
- 32.** Il GAL in Irlanda, ad esempio, ha pubblicato un'analisi di quanto realizzato alla fine del programma Leader+. L'analisi conteneva una sezione intitolata «Cosa abbiamo promesso» che elencava gli obiettivi della strategia, seguita dalla sezione «Cosa abbiamo realizzato» che descriveva i progetti attuati. Questi ultimi erano raggruppati per misura, come ad esempio «Progetti di formazione», senza illustrare che cosa era stato fatto, o che cosa si era ottenuto, in relazione agli obiettivi della strategia. Anche i GAL in Francia e Germania, che non erano tenuti a fare riferimento a misure nazionali o regionali, hanno redatto le rispettive relazioni in termini di progetti attuati, ma non di obiettivi raggiunti¹⁸.

¹⁶ Questo vale, in misura minore, anche per l'Irlanda.

¹⁷ Ad esempio, a seguito di un invito a presentare proposte di progetti relativi a strutture ricettive per turisti, il GAL in Grecia ha approvato sovvenzioni per progetti che superavano del 20% il numero previsto di nuove camere per turisti. In considerazione dell'elevata domanda, il GAL ha lanciato un ulteriore invito a presentare proposte di progetti relativi a strutture ricettive per turisti.

¹⁸ Una parziale eccezione è il GAL in Baviera, che ha organizzato un seminario per valutare se gli obiettivi strategici Leader+ venissero rispettati.

33. Al momento dell'audit, la maggior parte dei GAL non aveva ancora stabilito i propri criteri di selezione dei progetti, né i dispositivi di monitoraggio e valutazione per il periodo di programmazione 2007-2013; dalle informazioni disponibili risulta però che hanno previsto di introdurre cambiamenti significativi. Le strategie dei GAL per l'Asse 4 non presentano neanche obiettivi specifici a livello locale e tutti gli Stati membri, tranne uno, impongono l'utilizzo di misure comuni (cfr. paragrafo 84).

APPROCCI INNOVATIVI E MULTISETTORIALI

34. Leader vuole essere un approccio innovativo. I GAL dovrebbero concepire e attuare le rispettive strategie in modo da mobilitare e realizzare lo sviluppo rurale locale attraverso risposte innovative a problemi vecchi e nuovi delle aree rurali. I GAL possono fornire valore aggiunto con iniziative che si differenziano dagli altri programmi o dalle attività delle autorità locali. Pertanto, progetti che rientrano nelle normali attività delle autorità locali, o che sono ammissibili nell'ambito di altri programmi, dovrebbero essere finanziati da Leader solo in circostanze eccezionali, debitamente giustificate in termini di una specifica esigenza strategica.
35. Un'altra caratteristica distintiva è il fatto che l'approccio Leader dovrebbe prevedere un'impostazione *multisetoriale* per la concezione e l'attuazione della strategia, basata sull'interazione tra attori e progetti di diversi settori dell'economia locale.

I GAL sono stati in grado di fornire pochi elementi a dimostrazione dell'innovatività o dell'interazione tra settori nelle strategie e nei progetti. I GAL hanno finanziato progetti che si differenziavano poco da quelli di altri programmi dell'UE o che corrispondevano alle normali attività delle autorità locali

36. L'interazione tra attori di diversi settori ha avuto luogo all'interno del partenariato GAL, come descritto ai paragrafi 18 - 23, ma non in misura significativa nelle strategie o nei progetti dei GAL. Alcuni GAL sono stati in grado di fornire esempi di interazione, come nel caso dell'Irlanda, dove la strategia ha riunito produttori, dettaglianti e operatori del settore turistico nella commercializzazione di prodotti locali. La maggior parte dei GAL ha però concesso sovvenzioni a progetti indipendenti, sostenendo i promotori nelle loro normali attività (cfr. **allegato**).

- 37.** In Leader+, la maggior parte dei GAL disponeva di criteri espliciti per valutare l'innovatività o il carattere sperimentale delle proposte di progetti (cfr. **tabella 3**)¹⁹. Nonostante tali criteri, i GAL hanno approvato progetti che non presentavano caratteristiche fortemente innovative. In Grecia, ad esempio, i moduli per la domanda di sovvenzione contenevano descrizioni di caratteristiche innovative o sperimentali degli investimenti previsti in ristoranti, pensioni, lavorazioni di metalli, aziende vinicole, ecc. che però in realtà non esistevano (cfr. **riquadro 8**).
- 38.** In Toscana, il GAL ha invitato a presentare proposte di progetti per la misura «Sostegno alle imprese per l'innovazione di processi e prodotti». Un produttore di mele ha inviato al GAL una proposta per un progetto che consisteva prevalentemente nell'acquisto di normali cassette da frutta, che tuttavia il GAL ha classificato come «investimento innovativo per ridurre i costi di produzione e agevolare le operazioni di raccolta e imballaggio», in base al fatto che era «innovativo per l'azienda stessa». Questa classificazione ha assegnato al progetto 7 punti su un massimo di 10 per l'innovazione. Il GAL in Ungheria ha valutato le proposte di progetti in termini di «innovazione e novità» assegnando il punteggio massimo a tutti i sei i progetti esaminati. Un progetto riguardava l'ammodernamento delle strutture di una pensione, ivi compreso l'acquisto di biciclette per gli ospiti, il che rappresentava una nuova opportunità in quell'area. Non si può dire lo stesso del progetto riguardante la preparazione di piani per la pavimentazione di una strada sterrata che conduceva ai vigneti del promotore, né del progetto per rafforzare i muri di una canonica affetti da problemi di subsidenza.

¹⁹ La valutazione delle proposte di progetti da parte dei GAL è trattata al paragrafo 58.

TABELLA 3

SELEZIONE DI PROGETTI INNOVATIVI

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>I GAL disponevano di criteri espliciti per valutare il carattere innovativo o sperimentale dei progetti</i>										
No	No	Sì	Sì	Sì	Sì	No	No	Sì	Sì	Sì
<i>Peso del criterio «innovatività» nella valutazione generale (%)</i>										
n.d ¹	n.d ¹	n.d ¹	13	7	4	n.d ¹	n.d ¹	10-19	8	10

¹ GAL in Francia e Germania non hanno documentato la valutazione di progetti a fronte di criteri di selezione, a differenza del GAL in Irlanda, che non ha però assegnato punteggi.

39. Nella relazione annuale del 2000, la Corte ha osservato che i GAL avevano concesso sovvenzioni a progetti che avrebbero potuto essere finanziati nell'ambito di altri programmi. La Commissione ha replicato che «può essere [...] opportuno finanziare nel quadro di Leader alcuni progetti singoli che considerati singolarmente dovrebbero beneficiare di un aiuto nell'ambito dei programmi generali, quando questi progetti sono essenziali per la realizzazione di un programma di sviluppo innovativo di un particolare gruppo d'azione locale».
40. La maggior parte delle sovvenzioni erano destinate a piccoli progetti, un carattere distintivo di Leader rispetto ad altri programmi di finanziamento dell'UE. Il GAL in Irlanda, ad esempio, ha concesso sovvenzioni per importi che andavano da meno di 1 000 euro a un massimo di 65 000 euro. Tuttavia, otto degli 11 GAL Leader+ hanno finanziato progetti il cui costo totale era pari o superiore a 200 000 euro (cfr. elenco di progetti in **allegato**). Gli investimenti in aziende vinicole, oleifici, progetti di ristrutturazione di villaggi, ecc. sarebbero stati ammissibili nell'ambito di altri programmi di finanziamento dell'UE. In questi casi, i GAL sono stati in grado di dimostrare che i progetti erano *coerenti* con la propria strategia, ma, data la mancanza di specifici obiettivi locali (cfr. paragrafo 26), i GAL non hanno potuto dimostrare che i progetti erano *essenziali*.

RIQUADRO 8

CARATTERE SPERIMENTALE DEI PROGETTI APPROVATI DAL GAL IN GRECIA

In tutti i sei progetti del settore privato oggetto dell'audit, i moduli di domanda giustificavano la natura sperimentale della proposta sulla base della messa in rete delle imprese. I moduli erano stati tutti compilati da consulenti. Tuttavia, i promotori dei progetti intervistati non avevano partecipato a nessuna delle attività indicate. Ad esempio, il promotore del progetto del laboratorio per la lavorazione dei metalli non era a conoscenza della rete di piccole imprese locali e non sapeva che la sua proposta di progetto comportasse il fatto di parteciparvi.

Inoltre, nella domanda di sovvenzione il progetto era descritto come conforme alla strategia locale del GAL, poiché riguardava prodotti tradizionali in ferro battuto che contribuivano a preservare le tradizioni e il carattere degli edifici locali. Nella pratica, l'attività del candidato consisteva quasi completamente nella realizzazione di progetti moderni in alluminio.

41. Inoltre, il potenziale valore aggiunto dell'approccio Leader si riduce se il programma costituisce semplicemente una fonte di finanziamento aggiuntiva per le normali attività delle autorità locali. Pur escludendo, in linea di principio, funzioni obbligatorie come l'istruzione, tutti i GAL hanno concesso sovvenzioni per progetti promossi dalle autorità locali, fatta eccezione per il GAL in Irlanda (cfr. **riquadro 9** ed elenco di progetti in **allegato**). Alcuni di questi progetti erano già stati completati prima della presentazione della domanda di sovvenzione Leader (cfr. ad esempio **riquadro 10**), e in questi casi le sovvenzioni sono servite esclusivamente ad integrare i bilanci delle autorità locali.

RIQUADRO 9

ESEMPI DI SOVVENZIONI LEADER+ ALLE AUTORITÀ LOCALI

GAL in Castilla-La Mancha: uno dei comuni che componeva il GAL ha promosso un progetto per recintare un terreno di gioco per bambini. Il progetto consisteva nella costruzione di un muro di mattoni in stile rustico con sopra una ringhiera di metallo, per un costo di 36 000 euro (di cui 26 500 finanziati dalla sovvenzione Leader dell'UE, e 500 euro dalle autorità nazionali e regionali).

GAL in Grecia: uno dei comuni partecipanti al GAL ha promosso un progetto per il rinnovo della rete fognaria e la ripavimentazione delle strade e dei marciapiedi del centro cittadino. Il finanziamento Leader+ (211 000 euro) ha coperto i costi relativi ad una piccola area. Il comune ha ottenuto un altro finanziamento nazionale per un importo totale di 1,4 milioni di euro per completare il progetto nelle restanti strade.

RIQUADRO 10

ESEMPI DI SOVVENZIONI A FAVORE DI PROGETTI GIÀ COMPLETATI

GAL in Toscana: progetto «Servizi al cittadino e al territorio locale». Dopo aver pubblicato un invito a presentare proposte di progetti nel maggio 2004, nella riunione del 12 luglio 2004 il GAL ha deciso di concedere una sovvenzione di 121 470 euro a un consorzio di comuni (membro del comitato decisionale del GAL). La convenzione di sovvenzione era datata 20 settembre 2004. Il progetto, riguardante un servizio veterinario pubblico aperto 24 ore su 24 e un servizio di informazioni e concessione di licenze di caccia, pesca e per la raccolta di funghi, era cominciato nel febbraio 2001, con la fattura finale datata 5 luglio 2004.

GAL in Francia (Paesi della Loira): un gruppo di *communes* (il cui presidente era membro del GAL) ha intrapreso un progetto di informatizzazione e messa in rete di archivi di biblioteche. Nella relazione di verifica dell'ente pagatore si afferma che «alla data della presentazione della domanda [...] le attrezzature informatiche erano quasi complete, la catalogazione era stata effettuata e il personale veniva formato ad utilizzare il software. [...] Alla data della selezione del progetto da parte del GAL, restava da pagare una fattura di 91,20 euro».

- 42.** Al momento dell'audit, l'attuazione dell'Asse 4 non era ancora cominciata nella maggior parte dei GAL controllati. Le strategie contengono però pochi impegni specifici ad innovare o ad ottenere un'interazione tra settori.

NETWORKING E PROGETTI DI COOPERAZIONE

- 43.** Il networking consiste nello scambio di esperienze e mira a trasferire buone pratiche, a diffondere l'innovazione e a mettere a frutto le conoscenze acquisite. I progetti di cooperazione, a cui partecipano due o più GAL, possono fornire ulteriore valore aggiunto grazie alla massa critica e alla complementarità, consentendo di ottenere effetti che un singolo GAL non sarebbe in grado di ottenere.

I GAL non hanno partecipato attivamente ad attività di networking e a progetti di cooperazione

- 44.** Tutti i GAL hanno almeno partecipato a riunioni con altri GAL all'interno di reti regionali o nazionali, benché tali riunioni riguardassero in larga misura questioni organizzative. Il GAL in Irlanda è stato particolarmente attivo nel partecipare a seminari, visitando e ricevendo GAL di altri Stati membri. I GAL di Meclenburgo-Pomerania Anteriore, Irlanda e Portogallo hanno contribuito, con esempi di buone pratiche relative a progetti, a pubblicazioni e banche dati dell'UE.
- 45.** Tutti i GAL hanno partecipato a progetti di cooperazione, con l'eccezione del GAL in Ungheria. I GAL in Francia, Toscana e Grecia hanno incontrato difficoltà organizzative, in particolare per quanto concerne le diverse procedure applicate nell'ambito dei vari programmi Leader regionali o nazionali. Alcune delle attività finanziate si riferivano a visite, scambi e conferenze piuttosto che all'attuazione congiunta di un progetto. Il GAL in Castilla-La Mancha ha utilizzato i fondi per i progetti di cooperazione per pagare l'abbonamento alla rete regionale dei GAL e per mettere a punto un sistema di gestione dei documenti in vista del periodo 2007-2013. Queste spese avrebbero dovuto essere finanziate dai bilanci per le spese di esercizio dei GAL.

- 46.** Tranne che in Castilla-La Mancha, Ungheria e Portogallo, nelle strategie dell'Asse 4 i GAL hanno fornito dettagli dei previsti progetti di cooperazione. Vi erano pochi dettagli specifici relativi alle previste attività di networking.

SANA GESTIONE FINANZIARIA DA PARTE DEI GAL

I GAL NON HANNO TENUTO IN DEBITO CONTO L'ESIGENZA DI EFFICIENZA E DI PROCEDURE EQUE E TRASPARENTI

EFFICIENZA DELLA SPESA PER LE SOVVENZIONI

- 47.** I GAL spendono i fondi UE loro assegnati concedendo sovvenzioni a progetti. Di conseguenza, dovrebbero assicurarsi che le sovvenzioni rappresentino il modo più efficiente di utilizzare i fondi pubblici²⁰.

I GAL non hanno cercato di massimizzare l'efficienza della spesa per le sovvenzioni

- 48.** Uno dei rischi per l'efficienza di un qualunque programma di sovvenzioni è l'effetto inerziale, ossia il fatto che il promotore avrebbe potuto intraprendere il progetto comunque, anche senza la sovvenzione, la quale pertanto non fornisce alcun vantaggio aggiuntivo. I GAL dovrebbero essere in una posizione migliore, rispetto ai gestori di programmi impostati dall'alto verso il basso, per valutare il rischio di un effetto inerziale, in virtù delle loro conoscenza della realtà locale e dei contatti con il promotore al momento della preparazione della domanda di sovvenzione.
- 49.** Un chiaro indicatore dell'effetto inerziale è il fatto che il promotore abbia già avviato il progetto prima della decisione del GAL in merito alla concessione della sovvenzione. Con l'eccezione della Germania, tutti i GAL hanno concesso sovvenzioni a progetti di tale tipo. A seconda dei casi, i promotori del progetto in questione erano disposti a intraprenderlo anche senza la sovvenzione (il che indica l'effetto inerziale), oppure la sovvenzione era stata loro promessa prima del completamento delle procedure di valutazione del progetto e della relativa decisione.

²⁰ Il regolamento finanziario stabilisce che il bilancio UE venga utilizzato conformemente al principio di efficienza, definito come il miglior rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti.

- 50.** Solo il GAL in Irlanda ha stabilito delle procedure per valutare le proposte di progetti in merito al rischio di effetto inerziale (benché, anche in questo caso, la documentazione delle verifiche effettuate fosse inadeguata). Gli altri GAL hanno considerato la data di avvio del progetto come una semplice questione di ammissibilità.
- 51.** Ogni Stato membro ha applicato norme diverse in materia di ammissibilità. In Grecia, Irlanda, Spagna e Ungheria i progetti erano ammissibili se iniziavano a partire dalla data della domanda di sovvenzione. In Portogallo, i progetti potevano cominciare 90 giorni prima della domanda. In Francia e in Toscana si richiedeva solo che il progetto non fosse *concluso* alla data della domanda di sovvenzione²¹. Secondo i GAL questa condizione s'intendeva rispettata purché il promotore del progetto non avesse pagato la fattura finale relativa ai costi, anche se il progetto era già materialmente completato (cfr. **riquadro 10**).
- 52.** Inoltre, i GAL in Francia e Toscana hanno apertamente favorito progetti già completati, in quanto le sovvenzioni potevano essere approvate ed erogate in tempi rapidi, senza il rischio di ritardi (cfr. **riquadro 11**). In questo modo, i GAL hanno potuto evitare «disimpegni», ossia la procedura con cui alcuni Stati membri annullano il saldo non speso del bilancio dei GAL alla conclusione dell'esercizio.

²¹ Tranne che per le sovvenzioni alle imprese, disciplinate dalle norme UE in materia di aiuti di Stato.

RIQUADRO 11

ESEMPI DI GAL CHE HANNO FAVORITO PROGETTI COMPLETATI

GAL in Toscana: l'invito a presentare proposte per «interventi di ristrutturazione e miglioramento di borghi» stabiliva i criteri di selezione dei progetti, con un massimo di 30 punti disponibili. Un criterio era il grado di «disponibilità» del progetto, con un massimo di 12 punti assegnati se il promotore era in grado di completare i pagamenti finali del progetto entro 30 giorni dalla presentazione della proposta.

GAL in Francia (Languedoc-Roussillon): un'associazione universitaria (membro del GAL) aveva intrapreso un progetto per il restauro e l'apertura al pubblico di un vecchio arboreto, sostenendo le spese finali nell'agosto 2008. Il GAL ha selezionato il progetto il 16 settembre 2008 e firmato la convenzione di sovvenzione il 1° ottobre. Il verbale della riunione del GAL spiega che, al fine di esaurire il residuo del bilancio Leader+, occorreva selezionare progetti già completati, in modo che le sovvenzioni potessero essere erogate prima della fine di ottobre.

- 53.** Un ulteriore rischio per l'efficienza è il fatto che i promotori possano non sforzarsi di attuare i progetti al minor costo possibile a fronte della necessaria qualità. Questo rischio aumenta quando la sovvenzione rappresenta una quota elevata dei costi del progetto (alcuni GAL hanno concesso sovvenzioni per l'80 % o addirittura il 100 % dei costi²²). Inoltre, esiste il rischio che le fatture vengano gonfiate artificialmente. Solo i GAL in Irlanda, Grecia e Toscana disponevano di procedure soddisfacenti per valutare la ragionevolezza dei costi dei progetti del settore pubblico e privato.
- 54.** Ai fini della massima efficienza, l'importo della sovvenzione dovrebbe essere il minimo necessario per rendere fattibile un progetto e far sì che ottenga gli effetti auspicati. Tuttavia, molti GAL hanno concesso a tutti i progetti la stessa percentuale di sovvenzione (fino al massimo importo ammissibile), a prescindere dalla probabile redditività del progetto o dalla disponibilità di altri finanziamenti²³.
- 55.** Il GAL in Francia (Paesi della Loira) ha aumentato i tassi di sovvenzione alla fine del periodo di Leader+ per esser certo di utilizzare tutta la dotazione di bilancio. Così, ad esempio, un'autorità locale che aveva chiesto una sovvenzione di 12 000 euro per l'informatizzazione e la messa in rete di archivi di biblioteche si è vista concedere una sovvenzione di oltre 25 000 euro per lo stesso progetto.

PROCEDURE EQUE E TRASPARENTI

- 56.** I GAL impegnano fondi pubblici quando selezionano i progetti, ma non sono autorità pubbliche tenute a rispondere di fronte alla collettività dell'utilizzo degli stessi. Di conseguenza, occorre un grado elevato di trasparenza e che i GAL siano in grado di dimostrare di aver costantemente seguito procedure corrette.

Le procedure non hanno limitato in misura sufficiente i rischi derivanti dalla delega di potere decisionale ai GAL

- 57.** Solo i GAL in Meclemburgo-Pomerania Anteriore e Francia (Paesi della Loira) hanno pubblicato sui rispettivi siti web i verbali delle riunioni per la selezione dei progetti. La maggior parte dei GAL ha invece pubblicato elenchi o dettagli di tutti o di parte dei progetti attuati entro la fine del programma.

²² Ivi compreso il cofinanziamento nazionale.

²³ Questo modo di procedere ha il vantaggio della semplicità e della trasparenza, ma non comporta necessariamente l'utilizzo più efficiente del bilancio dell'UE.

- 58.** I GAL in Germania e Francia non disponevano di formali, documentate procedure di valutazione dei progetti. In alcuni casi, i verbali dei comitati decisionali fornivano un breve riassunto della discussione, senza tuttavia sempre evidenziare i fattori considerati. I GAL in Grecia, Portogallo, Spagna, Ungheria e Toscana hanno valutato i progetti in modo comparativo, assegnando un punteggio alle proposte a fronte di criteri standard di selezione dei progetti; si tratta di una buona pratica, ma nella maggior parte dei casi la base per l'assegnazione dei punteggi non era documentata e si sono riscontrate evidenti incongruenze (cfr. **riquadro 12**). Nessun GAL ha documentato il processo di valutazione e selezione dei progetti in misura sufficiente da consentire una verifica della validità delle decisioni.
- 59.** Data la natura locale dei GAL, uno dei maggiori rischi per l'efficienza e il valore aggiunto dei programmi Leader, nonché per la reputazione dell'UE, è quello di un conflitto di interessi, quando i promotori dei progetti possono influenzare le decisioni di selezione a proprio favore. Il rischio è superiore nei GAL che non dispongono di procedure trasparenti, obiettive e ben documentate, come illustrato in precedenza.

²⁴ Cfr. articolo 52 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 248 del 16.9.2002, pag. 1):

1. È fatto divieto agli agenti finanziari e ad ogni altra persona partecipante all'esecuzione del bilancio, alla gestione, alla revisione contabile o al controllo, di adottare un'azione da cui possa derivare un conflitto tra i loro interessi e quelli delle Comunità. In tal caso, l'agente interessato è tenuto ad astenersi da tali azioni e ad informarne l'autorità competente.
2. Vi è conflitto di interessi quando l'esercizio imparziale e obiettivo delle funzioni dell'agente finanziario o di un'altra persona di cui al paragrafo 1, è compromesso da motivi familiari, affettivi, da affinità politica o nazionale, da interesse economico o da qualsiasi altra comunanza di interessi con il beneficiario».

RIQUADRO 12

VALUTAZIONE DELL'EFFETTO DEI PROGETTI SULL'OCCUPAZIONE DA PARTE DEL GAL IN PORTOGALLO

Il GAL ha assegnato un punteggio a ciascuna proposta di progetto, ma non disponeva di documentazione relativa alla valutazione di criteri di selezione quali «mantenimento e creazione di occupazione». Di conseguenza, non è stato in grado di spiegare le evidenti incongruenze. Ad esempio, in base al criterio dell'occupazione il GAL ha assegnato cinque punti alla proposta di progetto «Investimenti in uno stabilimento di confezionamento di miele», che comportava la creazione di due nuovi posti di lavoro.

Sono stati assegnati cinque punti anche ad altre due proposte (entrambe promosse da organizzazioni aderenti al GAL): «Acquisto di videocamera e proiettore per un'associazione culturale», che dichiarava di contribuire al mantenimento di un posto di lavoro già esistente, e il progetto per la segnaletica stradale municipale (cfr. **riquadro 7**) che non comportava né la creazione né il mantenimento di posti di lavoro.

- 60.** Il rischio si presenta in modo più evidente quando il promotore del progetto è un membro dell'organismo decisionale del GAL. Anche nei GAL di piccole dimensioni, un membro ha l'opportunità di influenzare le decisioni anche senza partecipare al voto. Le autorità greche hanno vietato ai GAL di concedere sovvenzioni al proprio personale o ai propri membri, nonché a persone fisiche o giuridiche che agiscono per conto di questi ultimi e a coniugi e parenti di primo grado. Nessuno degli altri GAL ha previsto simili norme. La disposizione greca non si applica ai membri del GAL nella loro funzione di rappresentanti di organizzazioni pubbliche o senza fini di lucro, benché le sovvenzioni concesse in questi casi siano limitate al 25 % del bilancio del GAL.
- 61.** Tutti i GAL oggetto dell'audit hanno concesso sovvenzioni alle stesse organizzazioni che li componevano (cfr. paragrafi 24 - 33), sovvenzioni che non sono state considerate eccezioni. I GAL presentano norme interne diverse in merito ai rispettivi comitati decisionali (cfr. **riquadro 13**) che tuttavia non soddisfano i requisiti del regolamento finanziario dell'UE²⁴. In particolare, in alcuni GAL tali norme riguardano solo i membri che promuovono direttamente un progetto e richiedono esclusivamente l'astensione dal voto.

RIQUADRO 13

VALUTAZIONE DELLE PROCEDURE DEI GAL PER EVITARE CONFLITTI DI INTERESSI (LEADER+)

Contesto:

Ai membri del comitato decisionale non dovrebbero essere concesse sovvenzioni nel caso in cui essi abbiano una «comunanza di interessi» con il promotore del progetto nei termini dell'articolo 52, paragrafo 2, del regolamento finanziario.

Una comunanza di interessi può sussistere in particolare in caso di progetti promossi da membri della struttura gestionale o del comitato decisionale del GAL, in quanto la valutazione della proposta può essere influenzata (anche inconsapevolmente) dal rapporto con il promotore. Questo vale sia che il membro del GAL promuova il progetto a titolo personale, sia che rappresenti un'organizzazione pubblica o privata.

Criteri:

1. Se un membro del comitato decisionale di valutazione o selezione del GAL ha un qualsivoglia rapporto professionale o personale con il promotore del progetto, ovvero un interesse professionale o personale nello stesso, deve presentare una dichiarazione scritta che spieghi la natura di tale rapporto/interesse, dichiarazione che deve formare parte integrante del fascicolo del progetto. Ai sensi del regolamento finanziario, ogni comunanza di interessi, ivi compresi interessi familiari, affettivi, politici ed economici, deve essere dichiarata.
2. Il membro interessato non deve partecipare in alcun modo al processo di valutazione e selezione e non deve essere presente durante la discussione della proposta di progetto. Tale comportamento deve essere documentato nei verbali.
3. Laddove vi sia comunanza d'interessi, il GAL è tenuto a riferire la questione all'autorità di gestione, conformemente al regolamento finanziario.

RIQUADRO 13

GAL	Dichiarazione di interessi e non-partecipazione al voto	Segnalazione all'autorità di gestione	Commenti
DE-BY	●	●	Le norme operative prevedono che i membri del GAL con un interesse in un progetto non debbano partecipare alla discussione né al voto, e che ciò venga documentato. Dai verbali delle riunioni non sempre risulta chi era presente e chi ha votato. L'autorità di gestione ritiene che tali norme non si applichino ai rappresentanti di organizzazioni del settore pubblico che promuovono progetti.
DE-MV	●	●	Le regole del GAL prevedono che i membri del GAL con un interesse in un progetto non debbano partecipare alla discussione né al voto. Non vi è alcun riscontro di tale non-partecipazione nei verbali delle riunioni.
IE	●	●	Le regole del GAL obbligano i membri a non prendere parte alla riunione durante la discussione di proposte di progetti nei quali hanno un interesse, o se hanno partecipato alla precedente valutazione dei progetti. Inoltre il GAL tiene un registro degli interessi dei membri, che sono soggetti a una politica di rotazione. Le norme nazionali stabiliscono che le decisioni concernenti progetti nei quali un membro del GAL o del suo personale detenga un interesse siano notificate all'autorità di gestione prima dell'approvazione formale del progetto. Nota: il funzionamento di tale procedura non è stato verificato nel corso del presente audit.
EL	●	●	I membri del comitato decisionale e della struttura gestionale del GAL, nonché i loro parenti di primo grado, non possono promuovere progetti Leader a titolo personale o in qualità di imprenditori. Tuttavia, questo non vale per i membri del GAL che rappresentano organizzazioni senza fini di lucro, i quali hanno il permesso di partecipare al voto.
ES-A	●	●	Le regole del GAL prevedono che i membri con un interesse diretto o indiretto in un progetto non debbano partecipare alla discussione né al voto. Nota: il funzionamento di questa procedura non è stato verificato nel corso del presente audit.
ES-CM	●	●	Le regole del GAL prevedono che i membri con un interesse in un progetto non debbano partecipare alla discussione né al voto, ma solo se si tratta di interessi personali o economici. Dai verbali delle riunioni non emerge che i rappresentanti di autorità locali si siano astenuti dal voto in relazione ai propri progetti.
FR (PL)	●	●	Le regole del GAL prevedono che un membro che promuove direttamente un progetto si astenga, senza tuttavia lasciare la stanza. Dai verbali delle riunioni del comitato decisionale emerge che il promotore ha partecipato alle discussioni e a volte che la votazione è stata unanime, senza alcun riferimento all'astensione del promotore. Le disposizioni non si applicano ai membri che detengono un interesse in un progetto che non promuovono personalmente.
FR (LR)	●	●	Il GAL non dispone di regole formali. Dai verbali risultano casi in cui il promotore di un progetto ha partecipato alla discussione e al voto.
IT-TOS	●	●	Il GAL non dispone di regole formali, nonostante un obbligo in tal senso imposto dall'autorità di gestione.
HU	●	●	Le norme si applicano solo a membri del GAL con un interesse <i>personale</i> in una proposta, i quali sono tenuti a dichiarare tale interesse prima della riunione e ad astenersi dalla discussione e dal voto.
PT	●	●	I membri del GAL con un interesse in una proposta di progetto sono tenuti ad astenersi dal voto ma non devono lasciare la stanza e possono partecipare alla discussione. I verbali delle riunioni non sempre indicano che i rappresentanti delle autorità locali si siano astenuti dal voto sui propri progetti.

Conclusioni: ● Criterio rispettato ● Criterio non rispettato ● Criterio non controllato

- 62.** La documentazione del voto è risultata inadeguata in cinque degli 11 GAL Leader+, in quanto dai verbali dei comitati decisionali non sempre emerge chi era presente e chi ha votato (cfr. **riquadro 13**). In Baviera, Toscana e nei GAL francesi i verbali documentano casi nei quali il promotore del progetto ha partecipato alla discussione e al voto sul progetto in questione (cfr. **riquadro 14**).
- 63.** La presente relazione descrive esempi di progetti solo lontanamente collegati agli obiettivi della strategia, di progetti che erano già stati completati e di progetti che hanno sovvenzionato normali attività delle amministrazioni locali. La maggior parte di tali progetti erano promossi dalle stesse organizzazioni aderenti ai GAL (cfr. **riquadri 7, 9, 10, 11, 12 e 14**). Le debolezze riscontrate mettono in evidenza il rischio che i membri dei GAL possano aver influenzato direttamente o indirettamente le decisioni, in modo tale da causare un impiego inefficace o inefficiente dei fondi dell'UE.

RIQUADRO 14

GAL IN BAVIERA: MANCATO RISPETTO DELLE REGOLE DI VOTO

Il progetto per la realizzazione di un lago balneabile è stato incluso nella strategia del GAL con un contributo Leader di 150 000 euro.



L'effettivo contributo Leader è stato di 1,03 milioni di euro: quasi il 50 % del bilancio complessivo del GAL. Benché il regolamento interno del GAL richiedesse un quorum di sei membri per deliberare, dalla documentazione è emerso che solo quattro di essi hanno partecipato al voto sull'approvazione del progetto. I nominativi dei presenti non sono stati registrati, salvo per il presidente del GAL, sindaco della cittadina promotrice del progetto. Secondo le norme operative di Leader+ in Baviera, ai membri del GAL non era consentito discutere e votare su progetti nei quali detenevano un interesse, e tale astensione doveva essere documentata. In risposta alle osservazioni della Corte, le autorità bavaresi hanno replicato che a loro parere la partecipazione del sindaco è accettabile, in quanto quest'ultimo non aveva un interesse *personale* nel progetto.

EFFICIENZA OPERATIVA

- 64.** I GAL sostengono dei costi di gestione, quali stipendi del personale, uffici, viaggi, pubblicità, ecc. Nell'interesse dell'efficienza, tali costi dovrebbero essere limitati e mantenuti nei limiti dei bilanci approvati dalle autorità di gestione. Il fatto di disporre di personale locale in uffici locali per trattare un numero ridotto di progetti, dovrebbe consentire ai GAL di essere più reattivi di quanto sarebbe possibile in un programma gestito a livello nazionale o regionale. Come risultato, l'esame delle domande di sovvenzione ed i pagamenti dovrebbero essere più rapidi, con una minore necessità di procedure burocratiche.

I requisiti amministrativi a livello locale hanno prodotto notevoli costi operativi, voluminosi adempimenti burocratici e ritardi

- 65.** I costi non progettuali sostenuti dai GAL oggetto dell'audit variano dal 12 % al 32 % delle spese finanziate con fondi pubblici in Leader+. I costi preventivati dai GAL per il periodo di programmazione 2007-2013 vanno dal 6 % al 28 % (cfr. **figure 5 e 6**).
- 66.** I dati di cui sopra comprendono i costi sostenuti dai GAL per «animare il territorio» (stimolare l'interesse locale)²⁵. In generale, i GAL hanno classificato come «animazione» il lavoro svolto dal personale per incoraggiare le proposte di progetti. Alcuni GAL inoltre hanno considerato come «animazione» il tempo dedicato ad assistere i promotori di progetti nella preparazione delle domande di sovvenzione, nonché il tempo dedicato all'attività di monitoraggio e rendicontazione dell'attuazione dei progetti. Numerosi GAL non hanno distinto i costi di animazione dalle spese amministrative e di gestione, e altri hanno ripartito in modo arbitrario il tempo del personale.
- 67.** La maggior parte dei GAL nominalmente si sono mantenuti nei limiti dei rispettivi bilanci per i costi di gestione Leader+ benché, a causa dei bassi livelli di attuazione in GAL come quello ungherese, questo dato abbia rappresentato una percentuale più elevata della spesa totale rispetto a quanto pianificato originariamente. Il GAL in Irlanda ha esaurito la propria dotazione finanziaria per i costi di gestione e ha utilizzato i fondi per l'animazione, nonché ulteriori finanziamenti dall'autorità di gestione, per coprire i costi. Il GAL di Castilla-La Mancha ha utilizzato i fondi per i progetti di cooperazione per coprire i costi di gestione (cfr. paragrafi 43 - 46). Altri GAL hanno dovuto utilizzare fondi propri.

²⁵ Attività definite nel regolamento come studi sulla zona interessata, eventi informativi e promozionali, ecc.

FIGURA 5

COSTI NON PROGETTUALI COME PERCENTUALE DELLA SPESA PUBBLICA LEADER+ (COMPRESA QUELLA PER ANIMAZIONE)

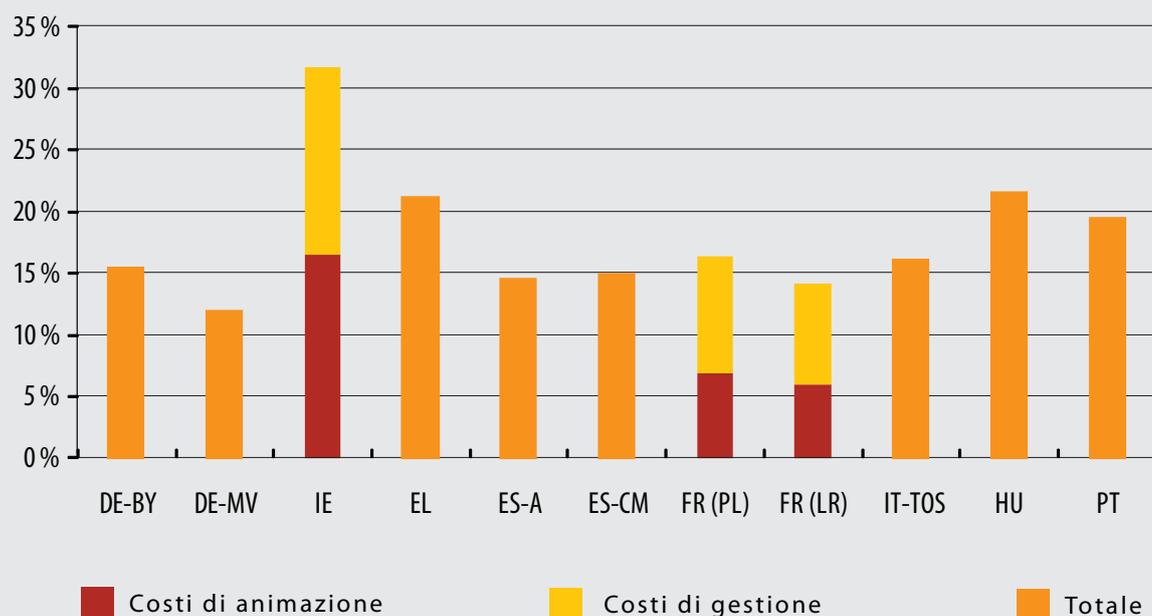
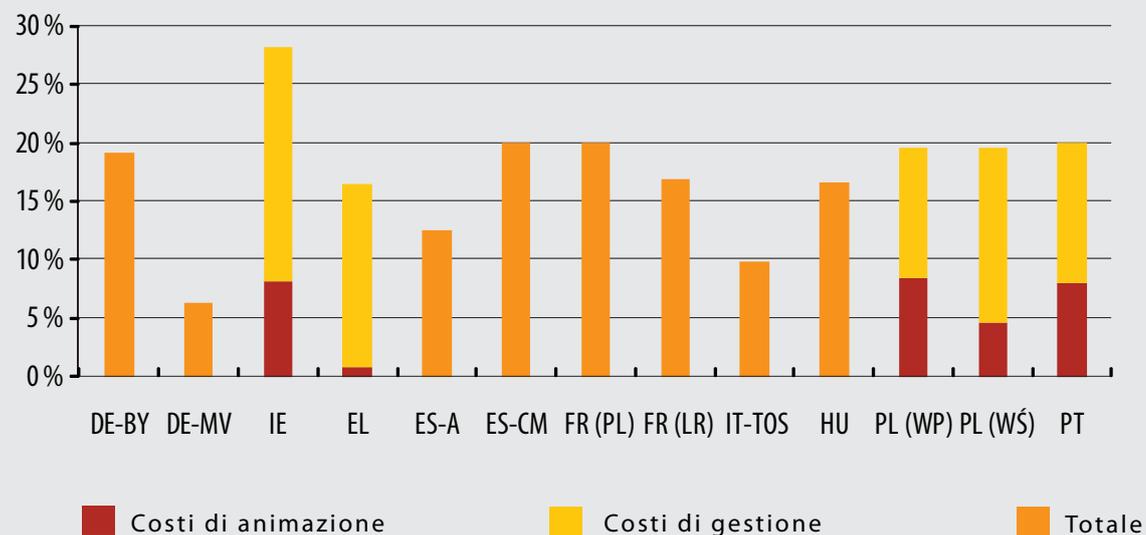


FIGURA 6

COSTI NON PROGETTUALI (COMPRESI QUELLI PER L'ANIMAZIONE) COME PERCENTUALE DEI BILANCI DELL'ASSE 4 DEI GAL



- 68.** I costi operativi non rappresentano necessariamente una spesa inefficace. Ad esempio, il GAL in Irlanda ha sostenuto costi elevati per l'animazione perché ha utilizzato 2,5 unità di personale equivalente a tempo pieno per lo sviluppo di progetti, personale che si è dimostrato molto attivo nello stimolare lo sviluppo rurale locale (cfr. paragrafo 15).
- 69.** In aggiunta alle questioni di cui sopra, i dati non si possono utilizzare per confrontare l'efficienza tra programmi diversi, a causa delle diverse responsabilità dei GAL nella gestione delle domande di sovvenzione e dei pagamenti. In Ungheria, il GAL non svolgeva più alcun ruolo formale nel processo una volta trasmessa la lista di progetti proposti all'autorità di gestione competente per le verifiche circa l'ammissibilità, la decisione di finanziamento, la convenzione di sovvenzione e tutte le fasi del monitoraggio dell'attuazione del progetto, della rendicontazione e dell'erogazione. Per contro, il GAL in Irlanda era competente per l'intero processo, dall'elaborazione del progetto alla verifica dell'attuazione e all'erogazione delle sovvenzioni.
- 70.** In pratica, l'attuazione di Leader+ è stata eccessivamente burocratica: la maggior parte dei GAL richiedeva moduli lunghi e dettagliati per le domande di sovvenzione, con molteplici allegati e documenti giustificativi da presentare anche per i progetti più piccoli (cfr. **riquadro 15**); va però notato che quasi tutte le procedure erano definite dalle autorità degli Stati membri e non dai GAL. Il personale dei GAL assisteva i promotori nelle procedure amministrative anche se, seppur con questo aiuto, un sondaggio tra i promotori dei progetti condotto da un GAL in Francia (Languedoc-Roussillon) ha riscontrato che il 47 % di essi considerava «relativamente difficile» la procedura per la domanda di sovvenzione.
- 71.** I dati disponibili sul tempo occorso per l'approvazione delle domande di sovvenzione e dei pagamenti non erano completi né coerenti, ma mostrano che la maggior parte dei GAL ha impiegato diversi mesi per l'esame dei fascicoli²⁶. Per contro, in alcuni casi il GAL in Irlanda ha ricevuto ed esaminato la richiesta di pagamento, nonché effettuato il pagamento al promotore nello stesso giorno. I ritardi in Ungheria erano dovuti a incompletezza o imprecisione delle domande di approvazione dei progetti e di pagamento, a dimostrazione del fatto che le procedure probabilmente erano eccessivamente complesse per un regime di aiuti diretti a progetti locali di piccola dimensione.

²⁶ In alcuni Stati membri queste procedure sono di competenza delle autorità nazionali e regionali, il che incide sui tempi impiegati.

ESEMPI DI PROCEDURE ECCESSIVAMENTE BUROCRATICHE

GAL in Grecia: i potenziali promotori dovevano compilare una domanda di circa 22 pagine e presentare 15 documenti giustificativi, attestanti tra l'altro l'età, il completamento del servizio militare, il fatto di non essere un funzionario pubblico, di non essere andato in pensione per motivi di salute, ecc. Le domande incomplete venivano respinte. La guida alla compilazione della domanda per i promotori consisteva di 32 pagine.

GAL in Ungheria: la domanda per il progetto «Canonica» era di 60 pagine, per una sovvenzione di circa 4 500 euro. La domanda relativa ad un altro progetto comprendeva 126 pagine, per una sovvenzione di circa 5 400 euro.



Il GAL ha impiegato sette mesi per esaminare le domande e presentarle all'organismo pagatore regionale per la verifica e l'approvazione. Il periodo di tempo totale trascorso dalla domanda alla firma del contratto per i sei progetti esaminati è stato tra gli 11 e i 16 mesi.

GESTIONE DEI PROGRAMMI LEADER DA PARTE DELLA COMMISSIONE E DEGLI STATI MEMBRI

LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON SONO STATI SUFFICIENTEMENTE ESIGENTI E SONO IN PARTE CORRESPONSABILI, INSIEME AI GAL, DI AVER LIMITATO IL POTENZIALE VALORE AGGIUNTO DELL'APPROCCIO LEADER. NON HANNO ADOTTATO MISURE SUFFICIENTI PER CONTENERE COSTI E RISCHI

REQUISITI DELLA COMMISSIONE E DEGLI STATI MEMBRI PER LEADER+

72. Il valore aggiunto dell'approccio Leader non deriva dalla Commissione o dagli Stati membri, bensì dalle attività dei GAL. Analogamente, la responsabilità primaria di una sana gestione finanziaria spetta ai GAL, che prendono le decisioni circa la spesa dei fondi dell'UE. La Commissione e gli Stati membri possono fornire orientamento ai GAL e dovrebbero assicurarsi che la normativa, le regole operative e i sistemi di gestione definiscano gli standard minimi richiesti; dovrebbero altresì fornire i giusti incentivi affinché i GAL creino valore aggiunto e realizzino una sana gestione finanziaria, evitando ostacoli e disincentivi.

Gli Stati membri non hanno stabilito né fatto applicare requisiti minimi efficaci ai fini della sana gestione finanziaria e dell'approccio Leader, nonostante l'incoraggiamento della Commissione

73. I rischi per una sana gestione finanziaria descritti nella presente relazione sono ben noti, non da ultimo perché già evidenziati dalla relazione annuale della Corte del 2000, nella quale erano state rilevate simili debolezze: sovvenzioni retrodatate da parte dei GAL con il conseguente rischio di effetto inerziale; scarsa trasparenza nella selezione dei progetti; potenziali conflitti di interessi; elevati costi operativi e procedure eccessivamente lunghe.

- 74.** All'epoca, la Commissione aveva risposto alle osservazioni della Corte dichiarando di aver incoraggiato «l'applicazione di procedure aperte e trasparenti»; di aver incoraggiato i GAL «a concedere un livello di aiuto adeguato alle circostanze di ciascun progetto», di aver «sollevato» la questione dei ritardi nei pagamenti con gli Stati membri, di aver «invitato» gli Stati membri a fissare un massimale per i costi di esercizio Leader+ pari al 15 % degli stanziamenti totali per i GAL; e che il regolamento per l'attuazione dei fondi strutturali aveva introdotto dei limiti intesi a evitare la concessione di sovvenzioni a progetti completati prima della presentazione della domanda di sovvenzione.
- 75.** La Commissione ha istituito un Osservatorio Leader+ con un Punto di contatto, che ha organizzato e promosso seminari, prodotto pubblicazioni e gestito banche dati, tutte attività intese a condividere le migliori pratiche tra i GAL e a sostenere le autorità di gestione e le reti nazionali o regionali.
- 76.** La normativa stabilisce pochi requisiti per Leader+ a livello dell'UE, a parte le condizioni generali di ammissibilità e i meccanismi di rendiconto e controllo che si applicano alla spesa di tutti i fondi strutturali. Gli Stati membri (o le regioni) hanno formulato le proprie disposizioni e regole operative, approvate dalla Commissione all'inizio del periodo di programmazione Leader+.
- 77.** Ciascuno Stato membro ha stabilito requisiti diversi ai quali dovevano attenersi i GAL (cfr. **riquadro 16**). Ad esempio, le autorità irlandesi, diversamente da altre autorità di gestione, richiedevano ai GAL di valutare le proposte di progetti in termini di effetto inerziale e di effetti collaterali. Laddove gli Stati membri non hanno fissato dei requisiti, o nel caso in cui non li abbiano controllati né li abbiano fatti adeguatamente rispettare, le prestazioni dei GAL sono state deludenti, come indicato ai paragrafi da 12 a 71. Con poche eccezioni, i GAL hanno fatto poco più che seguire le procedure stabilite dagli Stati membri, senza realizzare appieno i vantaggi dell'approccio Leader, né autoregolamentarsi di propria iniziativa ai fini di una sana gestione finanziaria.

78. In effetti, gli Stati membri hanno tollerato una cattiva gestione finanziaria consentendo la concessione di sovvenzioni a progetti avviati prima che il GAL avesse preso una decisione sulla domanda di sovvenzione. La normativa non **obbligava** i GAL a concedere finanziamenti retroattivi, ma essi hanno lasciato intendere che fosse accettabile farlo.
79. Una particolare debolezza nell'attuazione di Leader in tutti gli Stati membri era costituita dal fatto che gli Stati non ritenevano i GAL responsabili del raggiungimento degli obiettivi delle rispettive strategie locali. Gli Stati membri hanno approvato le strategie Leader+ dei GAL contenenti obiettivi generali e indeterminati, e non hanno imposto ai GAL il monitoraggio, la valutazione e il rendiconto in merito alla realizzazione degli obiettivi della rispettiva strategia, o comunque non hanno fatto rispettare tali requisiti.

RIQUADRO 16

ESEMPI DI DIVERSI REQUISITI DI ATTUAZIONE

La Toscana ha introdotto requisiti per i principali attori locali che devono essere rappresentati nel GAL.

L'Irlanda ha stabilito delle regole per garantire una procedura equa e trasparente per la nomina dei membri e la composizione dei GAL.

La normativa francese richiede un «doppio quorum» nel comitato decisionale dei GAL, per garantire un partenariato attivo.

Le autorità di gestione in Grecia, Ungheria e Toscana hanno imposto ai GAL di valutare ciascun progetto a fronte di un insieme comune di criteri oggettivi.

In Grecia, l'autorità di gestione ha imposto un limite del 25 % alle sovvenzioni concesse a organizzazioni aderenti ai GAL, imponendo loro così di coinvolgere la comunità locale in generale nell'attuazione della strategia.

In Irlanda, le regole operative specificano che «se i progetti sono ammissibili a ricevere contributi ai sensi di altri regimi e programmi, in generale dovrebbero essere considerati non ammissibili agli aiuti nell'ambito di Leader».

REQUISITI DELLA COMMISSIONE E DEGLI STATI MEMBRI PER L'ASSE 4

- 80.** La Commissione e gli Stati membri avrebbero dovuto trarre insegnamento dai precedenti periodi di programmazione Leader per far sì che fossero disponibili orientamenti e requisiti adeguati per il periodo 2007-2013.

Il principale cambiamento per il periodo 2007-2013 è il fatto che gli Stati membri per lo più richiedono ai GAL di attuare le misure principali del programma di sviluppo rurale

- 81.** Per il periodo di programmazione 2007-2013 il quadro giuridico è costituito dai regolamenti sullo sviluppo rurale. Come per Leader+, esistono poche disposizioni specifiche riferite a Leader. I regolamenti limitano i costi di gestione dei GAL, ma il tetto del 20 % è comunque più elevato rispetto a Leader+ e può essere aggirato classificando tali costi come «animazione», una voce non soggetta a limitazioni. Il passaggio dai regolamenti sui fondi strutturali a quelli sullo sviluppo rurale introduce l'obbligo di verificare la ragionevolezza dei costi dei progetti.
- 82.** La Commissione ha emanato un orientamento rivolto agli Stati membri per la preparazione dell'Asse 4 e ha approvato i programmi Leader nazionali o regionali in concomitanza con l'approvazione dei programmi di sviluppo rurale. Da allora, la Commissione ha continuato a fornire sostegno, in particolare attraverso la rete europea di sviluppo rurale.
- 83.** Al momento dell'audit gli Stati membri non avevano completato le rispettive regole operative, che pertanto non hanno potuto essere valutate. In base alle informazioni disponibili, è probabile che persistano le debolezze individuate nella presente relazione.

²⁷ Ad eccezione delle autorità di gestione in Germania e Aragona.

- 84.** Nel periodo di programmazione 2007-2013 è probabile che la scarsa focalizzazione sulla realizzazione degli obiettivi delle strategie locali si aggravi ulteriormente poiché, contrariamente alle indicazioni della Commissione, tutte le autorità di gestione oggetto dell'audit (ad eccezione di quelle della Baviera) ora richiedono ai GAL di seguire una serie di misure comuni definite nei programmi di sviluppo rurale.
- 85.** Alcuni Stati membri hanno ulteriormente ridotto la portata dei programmi Leader a misure specifiche, prevalentemente quelle dell'Asse 3. Così facendo, si è fortemente limitata la capacità dei GAL di proporre strategie locali per gli obiettivi principali degli Assi 1 e 2 dei programmi di sviluppo rurale relativi alla competitività e all'impatto ambientale di agricoltura e silvicoltura (cfr. **riquadro 17**).
- 86.** Poiché ciascuna misura definisce il tipo di progetti e i beneficiari ammissibili, le possibilità che i GAL formulino soluzioni innovative e multisettoriali specifiche per l'area locale sono ridotte. La natura dei progetti da attuare è simile per tutti i GAL in ogni Stato membro e anche in generale, poiché nella maggior parte dei casi le misure del programma di sviluppo rurale vengono attuate prevalentemente secondo approcci tradizionali, dall'alto verso il basso.

²⁸ Nelle linee-guida per l'attuazione dell'Asse 4 emanate dalla Commissione si afferma che è importante poter sostenere attività non corrispondenti alle misure del programma di sviluppo rurale, al fine di mantenere la natura innovativa di Leader.

²⁹ I GAL in Irlanda, Portogallo e Polonia erano limitati ad attuare le misure dell'Asse 3 (più una misura per «piccoli progetti» in Polonia). I GAL in Grecia potevano attuare anche una misura dell'Asse 1. I GAL in Aragona e Toscana potevano attuare due misure dell'Asse 1. I GAL in Castilla-La Mancha e in Ungheria potevano attuare tutte le misure del programma di sviluppo rurale.

RIQUADRO 17

GAL IN PORTOGALLO: LE MISURE HANNO LIMITATO LA CAPACITÀ DEL GAL DI RISPONDERE ALLE ESIGENZE DEI SETTORI AGRICOLI LOCALI

La strategia del GAL si prefigge l'obiettivo di combattere l'esodo rurale e l'abbandono dell'agricoltura tradizionale, ma poteva realizzarlo solo mediante le misure dell'Asse 3 del programma di sviluppo rurale. Ciò ha limitato le possibilità di formulare soluzioni locali per migliorare la competitività dei settori delle olive e del vino, malgrado la loro importanza per l'economia rurale locale. Le misure ambientali volte ad affrontare le questioni della biodiversità e del cambiamento climatico nel settore agricolo locale sono state escluse dall'ambito dei programmi Leader, così come le misure forestali.

SELEZIONE DEI GAL PER L'ATTUAZIONE DI LEADER NEL PERIODO 2007-2013

- 87.** Al fine di assicurare l'efficacia di Leader e ottenere un valore aggiunto, gli Stati membri dovrebbero selezionare esclusivamente GAL competenti e con strategie di qualità elevata.

Gli Stati membri hanno selezionato GAL con strategie carenti

- 88.** In tutti gli Stati membri oggetto dell'audit, il processo di selezione dei GAL è stato poco o per nulla competitivo, nonostante il regolamento preveda che debba esserlo.

- 89.** La maggior parte delle autorità di gestione hanno valutato e assegnato un punteggio alle strategie proposte dai GAL a fronte di criteri pertinenti, selezionando tutti i GAL che ottenevano un punteggio minimo (tipicamente del 50 %)³⁰. Tutte le autorità di gestione incluse nel campione hanno accettato tutti i GAL che avevano presentato una candidatura valida (con poche eccezioni nei casi di candidature doppie per la stessa zona). Per definizione, i GAL con un punteggio basso erano ben al di sotto di quello che le autorità di gestione ritenevano essere il possibile livello di competenza e di qualità della strategia raggiungibile dai GAL. In una delle regioni francesi, ad esempio, l'autorità di gestione ha scelto dei GAL benché la loro candidatura fosse stata valutata di qualità insufficiente (cfr. **riquadro 18**).

³⁰ Con l'eccezione della Toscana, che non ha assegnato punteggi.

RIQUADRO 18

SELEZIONE DEI GAL DA PARTE DELL'AUTORITÀ DI GESTIONE IN FRANCIA

Ai termini del bando, il comitato di selezione avrebbe dovuto selezionare fra 10 e 12 GAL, ognuno con una dotazione media di 1,5 milioni di euro. Delle 18 candidature ricevute, l'autorità di gestione ne ha valutato due di buona qualità, otto di media qualità e otto di qualità insufficiente. Tutti i 18 GAL sono stati selezionati, e la dotazione media si è di conseguenza ridotta a 1,1 milioni di euro.

90. In particolare, dall'audit è emerso che le strategie proposte dai GAL per l'Asse 4 erano scarsamente strutturate, nonché prive di obiettivi specifici e di una chiara logica di intervento, e con pochi o nessun riferimento ad attività di monitoraggio e valutazione. A seguito della valutazione delle strategie dei GAL, pochi Stati membri hanno richiesto interventi per ovviare alle debolezze individuate. Di conseguenza, ai GAL sono state assegnate ingenti somme dal bilancio dell'UE per attuare strategie carenti per un periodo di sette anni.

APPROVAZIONE DA PARTE DELLA COMMISSIONE DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE 2007-2013

91. Il momento chiave in cui la Commissione può determinare le modalità di attuazione dell'Asse 4 da parte degli Stati membri era l'approvazione dei programmi di sviluppo rurale nazionali e regionali. La Commissione dovrebbe assicurarsi che i programmi stabiliscano le condizioni necessarie e prevedano tutele a fronte dei noti rischi per il valore aggiunto dell'approccio Leader.

La Commissione è stata poco esigente nell'approvazione dei programmi di sviluppo rurale

92. I programmi di sviluppo rurale sono documenti di alto livello, di cui l'Asse 4 è solo una piccola parte. Per la maggior parte essi contenevano pochi dettagli concreti in merito alle modalità di attuazione dell'approccio Leader. Gli Stati membri hanno messo a punto molte delle disposizioni relative a Leader soltanto dopo che i programmi erano stati approvati.

- 93.** La Commissione non è stata esigente nell'approvare i programmi di sviluppo rurale, il che ha condotto alla situazione descritta ai paragrafi 80 - 90. La Commissione ha accettato programmi che non prevedevano una selezione competitiva dei GAL (malgrado ciò fosse previsto dal regolamento), che costringevano i GAL ad attuare misure definite a livello nazionale (nonostante la Commissione indicasse che i GAL non dovessero seguire una serie prestabilita di misure), privi di piani specifici per realizzare l'innovazione o l'interazione tra settori (benché le istruzioni per le valutazioni della Commissione indicassero la priorità dell'innovazione) e per l'attività di monitoraggio e valutazione (benché nelle conclusioni della valutazione intermedia di Leader+ si affermi che tali attività dovrebbero essere integrate nei programmi fin dall'inizio). La Commissione non ha valutato elementi chiave per il valore aggiunto dell'approccio Leader, quali i requisiti degli Stati membri per la composizione e il grado di apertura dei GAL.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE SVOLTI DALLA COMMISSIONE E DAGLI STATI MEMBRI

LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON SONO IN GRADO DI DIMOSTRARE IL VALORE AGGIUNTO OTTENUTO CON L'ATTUAZIONE DELL'APPROCCIO LEADER, E NON HANNO ANCORA VALUTATO I COSTI AGGIUNTIVI E I RISCHI CONNESSI

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELL'APPROCCIO LEADER

- 94.** La Commissione e gli Stati membri dovrebbero utilizzare i meccanismi gestionali, le verifiche sui GAL, gli indicatori di monitoraggio e le relazioni annuali per controllare l'attuazione, i risultati e gli impatti dei programmi Leader. Questo non solo per essere in grado di prendere per tempo misure correttive, ma anche per fornire dati sufficienti, attendibili e pertinenti per le valutazioni, nonché per confermare l'efficacia e il valore aggiunto dell'approccio Leader.

I GAL, gli Stati membri e la Commissione hanno monitorato l'attuazione dei programmi Leader...

95. L'attuazione dei programmi Leader+ è stata ampiamente monitorata. GAL e autorità di gestione hanno registrato gli estremi delle sovvenzioni concesse e dei pagamenti erogati per ogni progetto. Le autorità di gestione hanno richiesto ai GAL di preparare relazioni di attuazione annuali contenenti la descrizione delle attività svolte e hanno compilato i dati per gli indicatori di monitoraggio, riferiti principalmente al numero di progetti e all'ammontare delle sovvenzioni, classificate per tipo di beneficiario e settore di spesa. Le autorità di gestione hanno presentato a loro volta alla Commissione relazioni di attuazione annuali.

96. Tutte le autorità di gestione hanno preparato una valutazione «intermedia» di Leader+ nel 2003, con un aggiornamento nel 2005. La Commissione ha incaricato un consulente esterno di preparare una relazione di sintesi.

...ma esistono pochi elementi probatori dell'efficacia dei programmi Leader nel conseguire gli obiettivi di sviluppo rurale o il valore aggiunto dell'approccio Leader

97. Nonostante tutte queste attività, dal momento che i GAL non hanno effettuato valutazioni né redatto relazioni sul raggiungimento degli obiettivi della strategia locale, mancano elementi probatori quanto ai risultati e agli impatti dei finanziamenti Leader sullo sviluppo rurale. Non sono disponibili informazioni che confermino se (e in quale misura) i programmi Leader abbiano ridotto l'esodo dalle zone interessate, aumentato le opportunità per i giovani, promosso la diversificazione delle economie rurali, ecc.

98. Una parziale eccezione riguarda i posti di lavoro creati o salvaguardati con i progetti Leader, monitorati dagli Stati membri su invito della Commissione per tutti i programmi dei fondi strutturali. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che le definizioni utilizzate sono incoerenti e che i dati, nella maggior parte dei casi non verificati dalle autorità di gestione, erano poco attendibili o credibili.

- 99.** Le valutazioni del 2003 sono state effettuate prima che la maggior parte dei GAL avviasse l'attuazione dei programmi Leader, e i relativi aggiornamenti prima che si sostenessero spese significative. Non è stata data risposta a molte domande sollevate in seguito alla valutazione, oppure nel rispondere ci si è basati sui pareri di coloro che avevano beneficiato del programma.
- 100.** La mancanza di dati (o la loro inattendibilità) rende difficile stabilire quanto siano efficaci i programmi Leader nel produrre effetti ai fini dello sviluppo rurale, in termini assoluti o in relazione all'efficacia di altri metodi (in particolare i programmi generali).
- 101.** Il potenziale valore aggiunto dell'approccio Leader non risiede solo nei risultati e negli impatti delle realizzazioni materiali (i progetti attuati grazie alle sovvenzioni Leader). Anche il coinvolgimento della comunità locale, ottenuto grazie all'approccio dal basso verso l'alto, può produrre impatti meno tangibili, quali «il rafforzamento delle capacità» e la «responsabilizzazione della popolazione locale». Negli orientamenti strategici per l'Asse 4 si ritiene che Leader dovrebbe «svolgere un ruolo importante per la priorità orizzontale del miglioramento della governance».
- 102.** Il potenziale dell'approccio Leader per ottenere simili impatti è evidenziato dagli esempi contenuti nelle pubblicazioni sulle migliori pratiche fornite dai Punti di contatto, nelle valutazioni e in vari studi. Tuttavia, poiché non è stata condotta una sistematica attività di monitoraggio o rendicontazione su quanto ottenuto dai GAL in queste aree, tali esempi restano casi isolati. In mancanza di dati attendibili e pertinenti, le valutazioni non sono state in grado di dimostrare la frequenza e la portata di tali impatti.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DI COSTI E RISCHI

- 103.** L'attività di monitoraggio e valutazione dovrebbe anche fornire attendibili elementi probatori e valutazioni circa i costi e i rischi dell'approccio Leader.

La Commissione e gli Stati membri non hanno monitorato né valutato i costi aggiuntivi e i possibili rischi

- 104.** Riguardo alle debolezze individuate dalla Corte nella relazione annuale del 2000, la Commissione ha risposto che per la maggior parte esse erano relative a rischi inerenti ad un programma decentrato come Leader, e che «la Commissione e gli Stati membri sono consapevoli di questi rischi nel sorvegliare i programmi e nel controllare che la loro attuazione avvenga secondo i principi di una sana gestione finanziaria».
- 105.** La Commissione verifica l'osservanza dei regolamenti e può proporre rettifiche finanziarie. I controlli effettuati durante il periodo di Leader+ hanno riguardato i programmi di Portogallo e Francia nel 2005. I servizi della Commissione hanno riscontrato che mancavano criteri formali per la selezione dei progetti, che le procedure relative ai conflitti di interessi erano inadeguate, che i GAL deliberavano senza un «doppio quorum» e che essi non disponevano di procedure per verificare la ragionevolezza dei costi dei progetti proposti. I servizi della Commissione hanno presentato delle raccomandazioni agli Stati membri interessati, ma non hanno ritenuto opportuno proporre rettifiche finanziarie³¹. Inoltre, i servizi della Commissione hanno verificato la conformità ai regolamenti delle sovvenzioni retrodatate e dei tassi di finanziamento, ma non hanno sollevato le questioni dell'effetto inerziale o dell'efficienza.
- 106.** Le verifiche della Commissione hanno confermato i rischi individuati nella relazione annuale del 2000 (e nel presente audit), ma non forniscono una base per stabilirne la portata e l'impatto negli Stati membri interessati o a livello UE³².
- 107.** Le verifiche effettuate dagli Stati membri sulle operazioni finanziarie dei GAL (riguardanti almeno il 5 % della spesa di Leader+) hanno fornito l'opportunità di verificare e segnalare l'incidenza dei rischi per la sana gestione finanziaria. Tuttavia, con qualche eccezione in alcuni Stati membri, dette ispezioni non hanno riguardato l'equità e la trasparenza delle procedure dei GAL per la selezione dei progetti, né la validità (e la relativa documentazione) della valutazione delle proposte, dei verbali di voto e neppure la corretta applicazione delle politiche in materia di conflitto di interessi.

³¹ L'efficacia di tali raccomandazioni è messa in dubbio dai risultati delle osservazioni della Corte in questi Stati membri, da cui emerge che le debolezze persistevano nel 2009.

³² Va notato che non si tratta di un obiettivo delle verifiche della Commissione.

- 108.** Gli Stati membri non hanno utilizzato i rispettivi sistemi di gestione o le relazioni di attuazione annuali dei GAL per monitorare l'equità e la trasparenza del processo decisionale dei GAL, la percentuale di sovvenzioni concessa a membri dei GAL, l'efficienza delle sovvenzioni o l'efficienza delle procedure e dei costi operativi dei GAL. In Francia, l'autorità di gestione ha monitorato le attività dei GAL partecipando come osservatore alle loro riunioni, ma ha manifestamente tollerato pratiche come la presentazione di propri progetti da parte di membri dei GAL, le sovvenzioni retrodatate e l'aumento dei tassi di finanziamento per esaurire la dotazione di bilancio (cfr. ad esempio il paragrafo 55).
- 109.** Nei casi in cui singoli GAL hanno intervistato i promotori dei progetti, dalle informazioni disponibili emerge che l'effetto inerziale costituisce un rischio importante³³. Le valutazioni a livello UE non fornivano informazioni sull'effetto inerziale né sull'entità delle sovvenzioni retrodatate³⁴.
- 110.** Allo stesso modo, in merito all'equità e alla trasparenza delle procedure dei GAL, le valutazioni indicano che esistono problemi, ad esempio, riguardo all'obiettività della selezione dei progetti, ma non forniscono alcuna informazione sulla portata o sull'impatto di tali debolezze (cfr. **riquadro 19**).

³³ Ad esempio, in un sondaggio tra promotori di progetti effettuato da un GAL in Francia (Paesi della Loira) è emerso che il 71 % avrebbe intrapreso il progetto anche senza la sovvenzione Leader.

³⁴ La Commissione ha chiesto al contraente incaricato della valutazione finale di Leader+ di accertare l'incidenza dell'effetto inerziale, ma durante Leader+ non è stato effettuato alcun monitoraggio, né sono stati raccolti dati per tale accertamento.

ESTRATTO DALLA SINTESI DELLE RELAZIONI DI VALUTAZIONE INTERMEDIA DI LEADER+

«Un partenariato sbilanciato o rapporti di potere poco equilibrati nel GAL possono portare alla selezione inadeguata di una serie di progetti, spesso a vantaggio dell'istituzione del settore pubblico. La composizione dei GAL spesso è poco equilibrata e predomina il settore istituzionale».

«Le informazioni nelle relazioni [di valutazione] e negli studi di casi tendono a concentrarsi su questioni quali burocrazia, rapporti tra autorità di gestione e GAL, finanziamenti e insufficiente autonomia dei GAL. Questioni gestionali più fondamentali quali strutture, sistemi di gestione, pianificazione e controllo al livello dei GAL non sono evidenziate nelle relazioni. Inoltre, le risposte alle domande non si riferiscono affatto al ruolo dei [comitati decisionali] nella gestione del programma».

- 111.** Come già indicato ai paragrafi 64 - 71, le informazioni sui costi operativi di Leader non erano confrontabili, né attendibili, e soprattutto erano incomplete, poiché in alcuni Stati membri molte funzioni venivano svolte dalle autorità di gestione. Le valutazioni hanno rilevato «l'eccessiva burocrazia» di Leader+³⁵, ma non hanno valutato i costi. Di conseguenza, non è possibile determinare l'efficienza dell'approccio Leader.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE NEL PERIODO 2007-2013

- 112.** La Commissione e gli Stati membri dovrebbero trarre insegnamento dai tre precedenti periodi di programmazione Leader per far sì che vi sia un'attività di monitoraggio e valutazione dell'approccio Leader efficiente ed efficace per il periodo 2007-2013.

L'attuazione dell'Asse 4 è iniziata in assenza di elementi essenziali dei sistemi di monitoraggio e valutazione

- 113.** La relazione di sintesi della valutazione intermedia Leader+ raccomandava fortemente di migliorare i sistemi di monitoraggio e valutazione e di istituirli dall'inizio del periodo di programmazione 2007-2013³⁶. La Commissione ha introdotto un Quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV) per i programmi di sviluppo rurale, che ha fissato alcuni quesiti specifici di valutazione sul valore aggiunto di Leader, sul miglioramento della governance e sull'efficacia, ma ha ridotto gli indicatori di monitoraggio specifici per Leader ai seguenti: numero di GAL e popolazione nelle aree Leader, elementi considerati dalla Commissione come indicatori di partenza per la misura dell'obiettivo relativo alla governance. Il QCMV consentiva alle autorità di gestione di elaborare indicatori aggiuntivi, ma nessuna di quelle oggetto dell'audit lo ha fatto per Leader. Inoltre, nessuno dei GAL o delle autorità di gestione oggetto dell'audit aveva preso disposizioni per la raccolta e la comunicazione delle informazioni relative ai costi, ai rischi, all'efficacia e al valore aggiunto dell'approccio Leader.

³⁵ Cfr. sintesi della valutazione di Leader+: «le relazioni di valutazione intermedia fanno ripetuti riferimenti a quanto segue: i) eccessiva burocrazia; ii) rapporti difficili tra autorità di gestione e di altro tipo da un lato e GAL e promotori dei progetti dall'altro; iii) problemi nel reperimento di cofinanziamenti; iv) ritardi nel finanziamento e v) insufficiente autonomia del GAL. La conseguenza di queste carenze è stata una perdita di efficienza gestionale. L'eccessiva burocrazia che provoca ritardi nel finanziamento dei progetti è considerata il principale problema gestionale che ostacola l'impatto e addirittura sminuisce alcune delle altre caratteristiche interessanti di Leader+».

³⁶ «[In Leader+], la valutazione dei programmi non era integrata nella fase di elaborazione e non si era tenuto sufficientemente conto di caratteristiche essenziali per la valutazione, ad esempio i dati di partenza». Raccomandazione: «Si dovrebbe concepire ed inserire nel programma l'accompagnamento dei gruppi di azione locale tramite una combinazione di valutazione esterna e autovalutazione assistita».

- 114.** Alla fine del 2009, la Commissione, tramite la Rete europea di valutazione per lo sviluppo rurale, ha istituito un gruppo di lavoro a tema Leader per esaminare le difficoltà incontrate dagli Stati membri, incluso quanto segue: la preoccupazione che gli indicatori e la misurazione economica introdotti dal QCMV non rilevassero in maniera adeguata gli effetti di Leader; significative sfide metodologiche nella valutazione della governance; partecipazione e capacità nelle comunità rurali e problemi per fornire statistiche affidabili per la valutazione dei benefici di Leader. A metà del 2010 detto gruppo ha redatto una bozza di documento di lavoro sul come rilevare gli impatti di Leader. Tuttavia, il lavoro di detto gruppo arriva troppo tardi per le valutazioni intermedie (che devono essere completate nel 2010) e le possibilità di una valutazione dell'Asse 4 saranno limitate, dal momento che le pertinenti informazioni non vengono raccolte né comunicate a livello di GAL (cfr. paragrafo 113).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

I GAL HANNO ATTUATO L'APPROCCIO LEADER SECONDO MODALITÀ CHE LIMITANO IL POTENZIALE VALORE AGGIUNTO IN TERMINI DI «CARATTERISTICHE DI LEADER», BENCHÉ LA CORTE ABBA RISCONTRATO ESEMPI DI BUONE PRATICHE

- 115.** Nel periodo Leader+ i GAL oggetto dell'audit hanno attuato circa 1 000 progetti che sono andati a vantaggio delle imprese e comunità locali interessate. Ma Leader è qualcosa di più di questo: dovrebbe apportare un valore aggiunto rispetto ai programmi tradizionali, in virtù di un approccio specifico. Nella misura in cui le caratteristiche principali dell'approccio Leader non vengono pienamente rispettate, il potenziale valore aggiunto non può essere realizzato.
- 116.** L'approccio dal basso verso l'alto è risultato limitato nei GAL che hanno concesso la maggioranza delle sovvenzioni alle stesse organizzazioni che li componevano; il potenziale valore aggiunto del partenariato non è stato realizzato nei GAL dove il processo decisionale era dominato dalle autorità locali; pochi GAL sono stati in grado di mostrare nelle proprie strategie o nei progetti elementi innovativi o un'interazione tra settori diversi. Tuttavia, vi sono stati alcuni casi in cui i GAL hanno veramente coinvolto la comunità locale e hanno dato il via a progetti locali di successo tramite le attività di «animazione».
- 117.** Le strategie locali dovrebbero costituire il cardine dell'approccio Leader, conferendo ai partenariati la loro *raison d'être* e promettendo un valore aggiunto attraverso soluzioni locali studiate per raggiungere gli obiettivi locali di sviluppo rurale. Nella pratica, le strategie si sono dimostrate quasi irrilevanti e poco più che uno strumento per richiedere finanziamenti all'autorità di gestione. Nessun GAL ha monitorato o relazionato sulla propria performance riguardo al raggiungimento degli obiettivi della propria strategia.

I GAL NON HANNO TENUTO IN DEBITO CONTO LA NECESSITÀ DI PROCEDURE EQUE E TRASPARENTI E DI EFFICIENZA

- 118.** I GAL non hanno preso abbastanza sul serio la necessità di trasparenza, di una documentazione della valutazione dei progetti e delle decisioni di selezione, nonché la necessità di procedure intese a evitare qualsiasi rischio di conflitti di interessi diretti o indiretti. Ciò, oltre ad aumentare le probabilità che le decisioni di sovvenzione vengano prese senza tenere in debita considerazione l'efficienza, mette a rischio anche la reputazione dell'UE. È verosimile che le pratiche osservate in alcuni GAL, come le decisioni di sovvenzione prese da poche persone e a favore delle proprie organizzazioni, si rivelino dannose per la governance locale anziché potenziarla.
- 119.** I GAL non hanno tenuto conto dell'efficienza, in particolare concedendo finanziamenti a progetti già in corso, o addirittura completati, prima che venisse presa la decisione di sovvenzione. In alcuni casi, pare che il loro obiettivo sia stato quello di spendere il massimo possibile, invece di ottenere i massimi risultati possibili.
- 120.** I costi dell'attuazione di Leader sono consistenti, a causa del livello di attuazione aggiuntivo: fino a un terzo del bilancio del GAL, in aggiunta ai costi sostenuti da autorità di gestione e organismi pagatori per le attività di elaborazione, monitoraggio e controllo. Procedure rigide, anche per i progetti molti piccoli, e ritardi hanno limitato l'efficienza, benché, in larga misura, derivassero da requisiti imposti dagli Stati membri.

LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON SONO STATI SUFFICIENTEMENTE ESIGENTI E SONO IN PARTE CORRESPONSABILI, INSIEME AI GAL, DI AVER LIMITATO IL POTENZIALE VALORE AGGIUNTO DELL'APPROCCIO LEADER. NON HANNO PRESO MISURE SUFFICIENTI PER CONTENERE COSTI E RISCHI

- 121.** I GAL sono i principali responsabili della realizzazione del valore aggiunto di Leader e di una sana gestione finanziaria, ma i rischi sono ben noti. La Commissione e gli Stati membri condividono la responsabilità in merito alla supervisione dell'operato dei GAL e quanto al far sì che essi seguano l'approccio Leader e perseguano costantemente i più alti standard di sana gestione finanziaria. Un operato carente sotto tale aspetto non dovrebbe essere tollerato, anche negli Stati membri che attuano Leader per la prima volta, poiché si sarebbero dovuti trarre degli insegnamenti dai precedenti periodi di programmazione.
- 122.** Tuttavia, dieci anni dopo il precedente audit della Corte su Leader, persistono le stesse gravi debolezze. La Commissione ha risposto alle osservazioni contenute nella relazione annuale 2000 della Corte con «*incoraggiamenti*», orientamenti e raccomandazioni agli Stati membri che tuttavia non si sono dimostrati efficaci.

RACCOMANDAZIONE 1

Alla luce delle persistenti debolezze, la **Commissione** dovrebbe garantire che la legislazione sia sufficientemente chiara in merito agli standard richiesti nel caso specifico di Leader. Alcuni semplici requisiti a livello UE possono sostituire l'esigenza di regole operative divergenti a livello di programma, semplificare le procedure, migliorare la coerenza e fornire chiari criteri di controllo nelle seguenti aree:

- (a) esclusione di progetti avviati prima della decisione di sovvenzione, onde eliminare un rilevante rischio di inefficienza (effetto inerziale);
- (b) necessità che la selezione dei progetti da parte dei GAL si basi su valutazioni documentate che dimostrino la validità e l'equità delle decisioni in termini di criteri coerenti e pertinenti;
- (c) norme per far sì che i partenariati non siano dominati dalle autorità locali alle riunioni per la selezione dei progetti.

Inoltre, gli **Stati membri** dovrebbero far sì che vengano istituite procedure efficaci per ovviare alle debolezze individuate nella presente relazione, e che venga controllata la corretta applicazione di dette procedure.

- 123.** In particolare, la Commissione e gli Stati membri hanno tollerato situazioni in cui i GAL non dispongono di procedure efficaci per evitare i conflitti di interessi. Le debolezze osservate evidenziano il rischio che i membri dei GAL possano aver influenzato le decisioni, direttamente o indirettamente, con la conseguenza di un impiego inefficace o inefficiente dei fondi dell'UE.

RACCOMANDAZIONE 2

Il regolamento finanziario vieta qualsiasi azione che possa determinare un conflitto di interessi. Alla luce di ciò la **Commissione e gli Stati membri** dovrebbero assicurarsi che vi siano delle tutele efficaci, e verificare che funzionino correttamente. I membri dei comitati decisionale o di valutazione dei progetti del GAL che abbiano un interesse personale, politico, professionale o imprenditoriale in un progetto proposto devono dichiararlo per iscritto e astenersi da qualsiasi discussione, valutazione o decisione in merito al progetto. La questione dovrebbe essere sottoposta all'autorità di gestione, conformemente al regolamento finanziario.

124. Benché per Leader sia fondamentale l'individuazione di soluzioni locali a problemi locali con un approccio dal basso verso l'alto, tutte le autorità di gestione tranne una hanno imposto de facto un sistema dall'alto verso il basso per il periodo 2007-2013, imponendo ai GAL di attuare le misure comuni del programma di sviluppo rurale, contrariamente alle indicazioni della Commissione. In questo modo è forse più semplice controllare Leader, ma si limita la possibilità di strategie locali innovative e pertanto anche il potenziale valore aggiunto che giustifica l'approccio Leader³⁷.

³⁷ L'importanza di ciò è sottolineata nella scheda informativa della Commissione, che definisce l'approccio Leader come «una metodologia per mobilitare e realizzare lo sviluppo rurale nelle comunità locali piuttosto che una serie fissa di misure da attuare».

RACCOMANDAZIONE 3

La **Commissione** dovrebbe verificare con gli **Stati membri** se le misure esistenti limitano la capacità dei GAL di elaborare e attuare strategie *locali* innovative e multisettoriali per raggiungere gli obiettivi degli Assi da 1 a 3 della politica di sviluppo rurale. Gli **Stati membri** dovrebbero modificare le rispettive norme nella misura necessaria per consentire ai GAL di formulare soluzioni locali che non corrispondono alle misure del programma di sviluppo rurale.

125. Nella gestione condivisa non spetta alla Commissione approvare tutti i dettagli delle disposizioni di attuazione nazionali e regionali, ma prima di approvare i programmi 2007-2013 la Commissione avrebbe dovuto assicurarsi che fossero presenti elementi fondamentali per il successo di Leader (cfr. sotto). Gli Stati membri hanno selezionato GAL con strategie carenti. Di conseguenza, nel periodo 2007-2013 il bilancio UE viene utilizzato in un modo meno efficiente, meno efficace e con un minor valore aggiunto potenziale di quanto si sarebbe potuto ottenere.

RACCOMANDAZIONE 4

La **Commissione** dovrebbe assicurarsi che gli **Stati membri** riesaminino le strategie dei GAL per il periodo 2007-2013 e impongano ai GAL di fissare obiettivi misurabili, specifici per le rispettive aree locali, e che si possano realizzare tramite il programma Leader nella parte restante di detto periodo. Gli **Stati membri** dovrebbero poi richiedere ai GAL di rendere conto del raggiungimento degli obiettivi della strategia locale, della realizzazione di valore aggiunto mediante l'approccio Leader e dell'efficienza dei finanziamenti e dei costi operativi.

Inoltre, gli **Stati membri** dovrebbero valutare se questa maggiore responsabilità ai fini di una sana gestione finanziaria consenta di snellire gli attuali sistemi di gestione, supervisione e controllo, riducendo la necessità di verificare l'osservanza delle condizioni di ammissibilità alle misure.

RACCOMANDAZIONE 5

In virtù della responsabilità che le compete in materia di sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE, la **Commissione** dovrebbe controllare i futuri programmi in maniera sufficientemente dettagliata per quanto riguarda gli elementi specifici che sono fondamentali per il valore aggiunto, l'efficacia e l'efficienza di Leader.

Gli **Stati membri** dovrebbero far sì che in futuro i GAL correggano le debolezze individuate nel processo di selezione, in modo da disporre di strategie e di piani di attuazione del più alto livello.

LA COMMISSIONE E GLI STATI MEMBRI NON SONO IN GRADO DI DIMOSTRARE IL VALORE AGGIUNTO OTTENUTO CON L'ATTUAZIONE DELL'APPROCCIO LEADER, NÉ HANNO VALUTATO I COSTI AGGIUNTIVI E I RISCHI CONSEGUENTI

- 126.** Il bilancio dell'UE ha erogato oltre 2 miliardi di euro per Leader+ e ha programmato un contributo superiore a 5 miliardi di euro per il periodo 2007-2013. La Commissione non ha ancora dimostrato l'efficacia e l'efficienza della spesa, il valore aggiunto ottenuto con l'approccio Leader, in che misura si sono concretizzati i rischi noti, né i reali costi di attuazione. Gli Stati membri non hanno raccolto né convalidato le necessarie informazioni, per cui non esistono sufficienti elementi probatori che possano servire da base per la valutazione. Dal presente audit è emerso che il valore aggiunto e la sana gestione finanziaria di Leader non si possono dare per scontati.

RACCOMANDAZIONE 6

La **Commissione** dovrebbe adottare misure urgenti che le consentano di poter rendere conto del valore aggiunto e della sana gestione finanziaria di Leader.

Il monitoraggio dovrebbe essere indirizzato verso indicatori del valore aggiunto dell'approccio Leader, l'efficienza e l'efficacia, piuttosto che sull'attuazione. I dati dovrebbero essere verificati alla fonte, almeno a campione. Considerando la dimensione e la natura di Leader, nonché le difficoltà incontrate finora nell'ottenere dati pertinenti, confrontabili e attendibili, la **Commissione** dovrebbe prendere in esame approcci più efficaci ed efficienti, quali il monitoraggio dettagliato di campioni statisticamente validi di GAL, mediante indicatori, ispezioni e studi di casi strutturati, con un'adeguata verifica dei dati da parte di un valutatore indipendente.

La **Commissione** dovrebbe coordinare gli **Stati membri**, per far sì che i meccanismi di supervisione e controllo forniscano garanzie circa l'equità e la trasparenza delle procedure, nonché dati comparabili sui costi, e integrino il monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza.

La presente relazione è stata adottata dalla sezione I, presieduta da Michel CRETIN, membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 21 luglio 2010.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ELENCO DEI PROGETTI ESAMINATI¹

(euro)

Descrizione del progetto	Tipo di promotore	Costo totale ammissibile	Sovvenzione Leader ²
DE-BY			
Realizzazione di un lago balneabile	Settore pubblico locale	2 063 969	1 031 984
Acquisto di un locomotore	Settore privato	396 403	74 325
Acquisto di attrezzature per la raccolta e la lavorazione della frutta	Associazione	30 293	3 787
DE-MV			
Restauro di una chiesa, comprensivo di strutture turistiche	Autorità ecclesiastiche	165 016	111 386
Studio per un museo della tecnica	Associazione	131 498	88 106
Casa di cura residenziale per pazienti affetti da demenza	Associazione	1 063 000	154 000
Studio di consulenza: coordinamento delle linee di navigazione passeggeri	Settore pubblico locale	11 265	5 914
IE			
Illuminazione pubblica per piazzole di sosta urbane	Associazione	6 959	3 476
Studio di fattibilità e sito web per progetti di sviluppo urbano	Associazione	17 969	14 375
Impianti per la lavorazione della carne	Settore privato	34 485	14 250
Costruzione di un sentiero lungofiume	Associazione	40 937	31 377
EL			
Costruzione di una taverna e relative attrezzature	Settore privato	414 712	228 091
Ripavimentazione di strade nel centro cittadino	Settore pubblico locale	210 942	210 942
Costruzione di una distilleria e relative attrezzature	Settore privato	254 154	127 077
Costruzione di un ristorante e relative attrezzature	Settore privato	367 421	202 081
Costruzione di una cantina e relative attrezzature	Settore privato	387 480	193 740
Costruzione di una pensione e relative attrezzature	Settore privato	334 436	181 799
Costruzione di nuovi locali per un laboratorio per la lavorazione di metalli	Settore privato	202 087	111 147

¹ La Corte ha selezionato progetti rappresentativi della gamma di progetti finanziati da ciascun GAL in termini di tipo di promotore, natura del progetto (investimenti, studi, eventi, ecc.) e dimensione del progetto in termini finanziari. Sono stati preferiti i progetti completati fra il 2006 ed il 2008.

² Elemento finanziato dall'UE, eccetto in Irlanda, Grecia e Ungheria, dove l'importo include il cofinanziamento nazionale.

(euro)

Descrizione del progetto	Tipo di promotore	Costo totale ammissibile	Sovvenzione Leader ²
ES-A			
Acquisto di attrezzature per asili (I)	Associazione	29 910	14 955
Acquisto di attrezzature per asili (II)	Associazione	39 000	19 500
Sistemazione di un impianto di depurazione delle acque	Settore privato	369 000	30 050
Ristrutturazione di case per il turismo rurale	Settore privato	222 597	30 051
Sistemazione di un centro di informazioni sulle risorse idriche	GAL	180 000	60 000
Costruzione di un hotel sotterraneo	Settore privato	277 187	30 051
Acquisto di attrezzature per una panetteria ecologica	Settore privato	189 599	25 596
ES-CM			
Attrezzature per la lavorazione dell'olio d'oliva	Settore privato	78 993	28 437
Costruzione di un albergo rurale	Settore privato	617 026	98 130
Ristrutturazione di una piazza in un villaggio	Settore pubblico locale	30 450	8 583
Ripristino di un'area giochi comunale	Settore pubblico locale	36 096	26 532
Ampliamento di uno stabilimento alimentare	Settore privato	409 179	69 050
Pannelli informativi presso siti turistici	GAL	254 847	150 254
Costruzione di alloggi per il turismo rurale	Settore privato	245 061	40 012
FR (PL)			
Evento di musica contemporanea	Associazione	59 994	21 997
Costi di gestione e retribuzione del personale di un teatro	Settore pubblico locale	219 272	91 950
Corso di insegnamento a distanza in materia agricola	Associazione	16 070	7 794
Informatizzazione e messa in rete di archivi di biblioteche	Settore pubblico locale	50 312	25 156
Miglioramento del sito internet di un'associazione culturale	Associazione	4 097	3 277
Modernizzazione del sistema informatico di un'azienda locale	Settore privato	51 227	7 684
FR (LR)			
Sistema informatico dell'amministrazione locale	Settore pubblico locale	80 830	40 415
Restauro di un edificio storico	Settore pubblico locale	393 803	129 360
Itinerario turistico «Vino e mare»	Settore pubblico locale	162 014	81 007
Ripristino e apertura al pubblico di un arboreto	Università	33 626	14 757
Studio su immobili vacanti e creazione di una banca dati	Associazione	12 507	5 865
Strutture pubbliche di accesso a Internet	Settore pubblico locale	327 900	120 431
Costruzione di circuiti per mountain bike e attrezzature per un centro noleggi	Settore pubblico locale	107 281	32 845

(euro)

Descrizione del progetto	Tipo di promotore	Costo totale ammissibile	Sovvenzione Leader ²
IT-TOS			
Acquisto di un telaio	Settore privato	120 000	18 000
Attrezzature igieniche per azienda alimentare	Settore privato	90 000	13 500
Ripavimentazione di strade di un villaggio	Settore pubblico locale	293 438	33 609
Acquisto di cassette da frutta e potenziamento del sistema di irrigazione	Settore privato	30 970	4 646
Acquisto di un trattore	Settore privato	37 000	13 218
Acquisto di macchinari per la lavorazione del legno	Settore privato	63 000	9 450
Mostra fotografica itinerante ³	GAL	101 894	30 670
Servizi ai cittadini (servizio veterinario e informazioni) ³	Settore pubblico locale	243 000	52 232
HU			
Laboratori artigianali della comunità	Settore pubblico locale	10 514	7 980
Ristrutturazione di una cantina	Settore privato	20 962	9 433
Lavori di costruzione per rafforzare l'edificio di una canonica	Autorità ecclesiastiche	6 009	4 506
Strutture per una pensione (vasca Jacuzzi esterna, deposito biciclette e magazzino, ecc.)	Settore privato	2 760	2 361
Gite sulla neve e attrezzature da sci per studenti	Settore pubblico locale	10 507	7 880
Progetto per asfaltare una strada sterrata che serve dei vigneti	Settore privato	2 960	2 516
PT			
Acquisto di attrezzature di proiezione	Associazione	7 000	5 250
Acquisto di attrezzature per la lavorazione dell'olio d'oliva	Settore privato	199 500	69 825
Acquisto di attrezzature per la lavorazione e la commercializzazione del miele	Settore privato	39 600	13 860
Ammodernamento di una cantina ³	Settore privato	100 000	35 000
Acquisto di attrezzature aggiuntive per karting	Settore privato	24 922	8 723
Segnaletica stradale	Settore pubblico locale	92 048	69 036
Creazione di un negozio di prodotti agricoli	GAL	136 067	102 050

³ Esame dei soli documenti del fascicolo.



Foto 2: Francia (Languedoc-Roussillon) - Itinerario turistico «Vino e mare»



Foto 3: Germania (Mecklenburgo-Pomerania Anteriore) - Restauro di una chiesa, comprensivo di strutture turistiche



Foto 4: Italia (Toscana) - Acquisto di cassette da frutta



Foto 5: Spagna (Aragona) - Ristrutturazione di case per turismo rurale

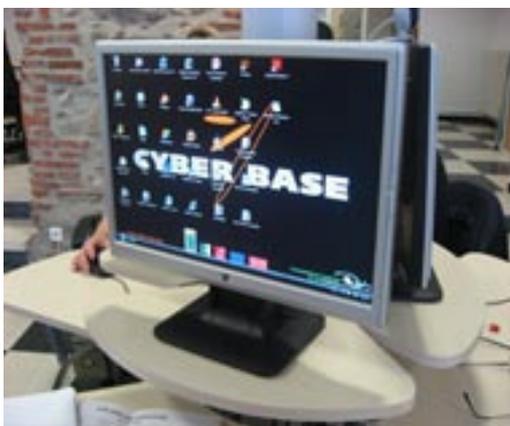


Foto 6: Francia (Languedoc-Roussillon) - Strutture pubbliche di accesso a Internet



Foto 7: Grecia - Costruzione di una distilleria e relative attrezzature



Foto 8: Portogallo - Acquisto di attrezzature aggiuntive per karting



Foto 9: Grecia - Costruzione di una taverna e relative attrezzature

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

Il metodo Leader è uno strumento politico per coinvolgere attivamente e impegnare attori locali nello sviluppo delle rispettive comunità grazie all'approccio «dal basso verso l'alto» che lo contraddistingue.

Leader è una risorsa fondamentale per il rafforzamento della società civile nelle zone rurali. Attualmente esistono oltre 2 000 gruppi di azione locale (GAL) che mettono in atto strategie di sviluppo locale con i finanziamenti UE per lo sviluppo rurale.

Leader è parte integrante della politica di sviluppo rurale 2007-2013.

La Commissione non condivide la valutazione della Corte secondo cui i GAL rappresentano un livello di attuazione supplementare. La gestione della politica di sviluppo rurale è condivisa dalla Commissione e dagli Stati membri nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'attuazione di Leader comporta una specifica caratteristica obbligatoria, ossia il trasferimento a livello locale di una parte consistente dei compiti di gestione.

Per quanto riguarda i costi, le attività promosse dai GAL nel quadro dei rispettivi bilanci per le spese di esercizio e animazione sono collegate alla priorità orizzontale di promuovere lo sviluppo delle capacità degli attori locali e assistere potenziali promotori di progetti.

In merito all'attuazione dell'approccio Leader nel periodo di programmazione corrente, la Commissione ha preso una serie di iniziative mirate a incoraggiare ulteriormente le buone pratiche e una sana gestione finanziaria.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

II.

La creazione di capacità a livello locale determina un aumento dell'attività di sviluppo locale, con la messa in comune di risorse locali, la creazione di reti mirate all'apprendimento reciproco e un approccio integrato nell'affrontare complesse questioni economiche e sociali. Questi aspetti svolgono un ruolo importante per la priorità orizzontale del miglioramento della governance nello sviluppo rurale.

IV.

I membri dei GAL sono importanti protagonisti dello sviluppo di un territorio rurale. L'approccio dal basso verso l'alto, caratteristico di Leader, dovrebbe essere applicato in modo da consentire alle organizzazioni locali o ai singoli membri di un GAL di avere un ruolo rilevante.

I GAL sono incoraggiati a presentare strategie innovative di sviluppo locale, ma l'innovazione è solo uno dei criteri di selezione dei GAL. Una strategia di sviluppo locale non può limitarsi soltanto ad approcci innovativi.

Per quanto riguarda i progetti integrati, la maggior parte delle strategie locali comprendono diverse misure e si applicano a numerosi settori o aree di intervento. Esistono esempi di buone pratiche relative a programmi che introducono un approccio integrato e che saranno promosse dalla Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR).

V.

Gli Stati membri devono garantire l'assenza di conflitti d'interessi nell'ambito della gestione condivisa. Le procedure decisionali e i criteri di selezione applicati dai GAL non rientrano nel programma, bensì nell'attuazione locale valutata dall'autorità di gestione nella selezione del GAL. Gli Stati membri possono anche applicare norme comuni per tutti i GAL istituiti a livello nazionale.

La Commissione, soprattutto nei suoi audit ma non solo, presta attenzione al processo di selezione dei progetti e ad aspetti quali trasparenza, conflitto di interessi, ecc. Nel periodo di programmazione 2000-2006, la Commissione ha effettuato l'audit di 37 programmi Leader+ su 73; 13 programmi sono stati sottoposti ad audit più di una volta.

VI.

Per l'attuale periodo di programmazione 2007-2013, sono state incluse le necessarie disposizioni giuridiche nel regolamento FEASR¹ e nelle sue modalità di applicazione².

Inoltre, nella fase di progettazione e approvazione del programma, la Commissione ha fornito indicazioni agli Stati membri attraverso la «Guida sull'applicazione dell'asse Leader», contenente consigli specifici sul potenziale valore aggiunto di Leader, quale la copertura di tutti gli assi, l'innovazione, nonché l'approccio integrato e territoriale.

Inoltre, la Commissione ha richiesto un approccio strategico nei confronti di Leader nel quadro dei piani strategici nazionali. Nel contempo, gli Stati membri hanno potuto operare scelte diverse in merito alla portata dell'applicazione del metodo Leader, in risposta alle esperienze specifiche al livello dei GAL e alle esigenze individuate nelle rispettive analisi.

¹ Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

² Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277 del 21.10.2005, pag. 1) e regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368 del 23.12.2006, pag. 15).

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

La Commissione contribuisce costantemente al miglioramento delle procedure per i sistemi di gestione e controllo negli Stati membri, fornendo indicazioni e consulenze nonché raccomandazioni a seguito degli audit e apportando correzioni finanziarie, dove opportuno.

VII.

La valutazione ex-post di Leader+, attualmente in corso e la cui relazione finale è prevista verso la fine del 2010, prende in esame gli aspetti dell'efficacia ed efficienza della spesa di Leader. È prassi consueta valutare ex-post l'efficacia e l'efficienza degli strumenti politici. Questa valutazione fa parte del normale ciclo di valutazione delle politiche e la scelta dei tempi è stata dettata dal fatto che nel giugno 2009, 40 dei programmi Leader+ erano ancora attivi.

La Commissione (gruppo di lavoro tematico della Rete europea per la valutazione dello sviluppo rurale) ha recentemente pubblicato il progetto finale di un documento di orientamento sulla valutazione dell'impatto di Leader³.

VIII.

L'attuazione di procedure intese a evitare il rischio di conflitti d'interessi, conformemente al regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell'Unione europea, è di competenza degli Stati membri.

³ Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas (Impatto di Leader e delle misure per migliorare la qualità della vita nelle aree rurali), progetto di documento di lavoro 4, 21 giugno 2010, Rete europea per la valutazione dello sviluppo rurale.

La Commissione prenderà in considerazione la revisione della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» per quanto concerne la selezione dei progetti, onde chiarire ulteriormente la necessità di procedure valide che rispettino principi fondamentali quali la trasparenza, la parità di trattamento, l'adozione di criteri di selezione obiettivi o la comunicazione di informazioni sulle decisioni adottate.

IX.

La Commissione garantisce che gli obiettivi stabiliti a livello di programma saranno sostenuti da indicatori che gli Stati membri richiederanno ai GAL al fine di produrre dati aggregati al livello dell'asse Leader.

Gli obiettivi delle strategie locali dovrebbero essere stabiliti, nella misura del possibile, nel rispetto dei criteri SMART (specifici, misurabili, raggiungibili, rilevanti, definiti nel tempo).

X.

Il Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV)⁴ si concentra sul valore aggiunto di Leader, in particolare in relazione al suo impatto. Tuttavia, l'impatto di Leader è più difficile da misurare, poiché si riferisce principalmente allo sviluppo di capacità locali (capitale sociale) ed è determinato dal processo di sviluppo locale. Gli Stati membri devono garantire la disponibilità di informazioni adeguate per il monitoraggio.

⁴ Il Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV) fornisce un unico quadro di riferimento per il monitoraggio e la valutazione di tutti gli interventi di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013. Il QCMV stabilisce metodi per migliorare i risultati del programma, garantendo il controllo dei programmi e consentendo la valutazione del raggiungimento di obiettivi definiti.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Il QCMV prevede quesiti specifici per la valutazione di Leader in merito al miglioramento della governance, alla mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno, agli approcci e alla cooperazione multisettoriali e al contributo fornito alle priorità di altri assi.

INTRODUZIONE

6.

La creazione di capacità a livello locale determina un aumento dell'attività di sviluppo locale, con la messa in comune di risorse locali, la creazione di reti che consente l'apprendimento reciproco e un approccio integrato nell'affrontare complesse questioni economiche e sociali. Questi aspetti svolgono un ruolo importante per la priorità orizzontale del miglioramento della governance nello sviluppo rurale⁵.

⁵ Quarta priorità degli orientamenti strategici comunitari per il periodo di programmazione 2007 - 2013 come definita nella decisione 2006/144/CE del Consiglio del 20 febbraio 2006.

7.

La Commissione non condivide la valutazione della Corte che i GAL rappresentino un livello di attuazione supplementare. La gestione della politica di sviluppo rurale è condivisa dalla Commissione e dagli Stati membri nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'attuazione di Leader comporta una specifica caratteristica obbligatoria, ossia il trasferimento a livello locale di una parte consistente dei compiti di gestione. Questo non significa necessariamente una duplicazione delle attività.

Per quanto riguarda i costi, le attività promosse dai GAL nel quadro dei rispettivi bilanci per le spese di esercizio e animazione contribuiscono alla priorità orizzontale di promuovere lo sviluppo delle capacità degli attori locali e assistere potenziali promotori di progetti e vanno ben al di là della portata di quanto propongono le autorità nazionali o regionali nei programmi di sovvenzione dall'alto verso il basso.

Per quanto concerne l'attuazione dell'approccio Leader nel periodo di programmazione corrente, la Commissione ha preso una serie di iniziative mirate ad incoraggiare ulteriormente le buone pratiche e una sana gestione finanziaria:

- i principi essenziali dell'iniziativa Leader sono stati definiti nell'ambito di un quadro giuridico pertinente;
- sono state fornite indicazioni nella fase di definizione e approvazione del programma con la «Guida sull'applicazione dell'asse Leader»;

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

- sono stati istituiti dei gruppi di riflessione all'interno del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) con il mandato di esaminare i problemi di attuazione. La Rete continua con l'attività di scambio di risultati, esperienze e know-how tra gli attori coinvolti nell'attuazione dell'iniziativa Leader, che era già una priorità di Leader II e Leader+ (con gli Osservatori europei Leader II e Leader+).

PORTATA E APPROCCIO DELL'AUDIT

8.

Si veda la risposta della Commissione al punto 7.

9.

Nel 2009 la maggior parte delle strategie locali Leader+ si erano concluse e l'attuazione delle strategie locali 2007-2013 non era ancora iniziata, con un livello di attività generalmente basso.

OSSERVAZIONI

Risposta comune ai punti 13-15 e al riquadro 2:

La Commissione apprezza che la Corte riconosca le buone pratiche dei GAL nel promuovere il coinvolgimento e la partecipazione a livello locale.

16.

L'approccio Leader orientato al processo comporta la definizione e l'attuazione di una strategia che coinvolge la comunità locale in generale.

Le organizzazioni aderenti ai GAL sono organizzazioni rappresentative e attive localmente nel territorio rurale. La Comunicazione della Commissione su Leader+⁶, che costituiva il documento di riferimento per i programmi Leader+ nazionali e regionali, stabilisce al punto 12: «I gruppi di azione locale devono essere l'espressione equilibrata e rappresentativa dei partner dei vari ambienti socioeconomici del territorio». I partner sono un insieme di enti pubblici ed esponenti della società civile. I partner sono anche i principali autori delle strategie e nella maggioranza dei casi rappresentano una parte consistente della popolazione del territorio. È pertanto normale che una certa percentuale dei progetti provenga da queste organizzazioni aderenti. I membri dei GAL possono svolgere un ruolo importante per l'attuazione della strategia di sviluppo locale. Inoltre, andrebbe sottolineato che l'effettivo coinvolgimento di altri attori operanti sul territorio nell'attuazione della strategia locale dipende fortemente dal contesto locale. Ad esempio, attualmente i membri dei GAL in Grecia possono beneficiare di progetti fino al 30% della spesa pubblica destinata alla strategia locale. In considerazione dell'ampia varietà dei membri dei GAL, sarebbe difficile imporre a livello UE una quota specifica di progetti promossi da altri attori. Gli Stati membri dovrebbero garantire l'ampia partecipazione della comunità in generale.

⁶ Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader+).

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

19.

La Commissione conviene con la Corte che sarebbe auspicabile una politica di adesione aperta e la prenderà in considerazione nella definizione della politica post-2013.

Riquadro 3

La composizione del GAL in Grecia oggetto dell'audit della Corte è conforme al quadro normativo vigente dell'UE. La selezione dei progetti è di competenza di uno speciale comitato decisionale composto per il 50% da partner privati.

20.

Dalla sintesi della valutazione intermedia di Leader+ emerge che il costante coinvolgimento dei giovani negli organismi decisionali è molto raro. Questo può essere dovuto al fatto che le organizzazioni giovanili locali non sono ben strutturate né molto frequenti nelle zone rurali.

21. Risposta comune ai punti 21-22:

Durante i negoziati per l'approvazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR) per il periodo 2007-2013, la Commissione ha controllato che fosse incluso il principio della rappresentanza minima del 50% della società civile nei partenariati, come disposto dall'articolo 62, punto 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005. Tale requisito si applica al livello decisionale.

Tuttavia, la Commissione prenderà in considerazione la revisione dell'orientamento esistente al fine di evitare errate interpretazioni.

Riquadro 4

Si veda la risposta della Commissione ai punti 21-22.

23.

Si veda la risposta della Commissione ai punti 21-22.

Riquadro 5

Si veda la risposta della Commissione ai punti 21-22.

25.

Il grado di precisione necessario dovrebbe essere definito dallo Stato membro, che può adattarlo al contesto specifico di un dato territorio.

26.

Gli obiettivi della strategia di sviluppo locale dovrebbero essere per quanto possibile in linea con i criteri SMART (specifici, misurabili, realizzabili, trasferibili).

I finanziamenti per lo sviluppo rurale sostengono le attività di assistenza e formazione svolte dalle autorità responsabili del programma attraverso la sotto-misura «acquisizione di competenze», ovvero dalle reti rurali nazionali.

Alcuni scenari costituiscono tendenze a lungo termine che non si possono confinare nell'orizzonte temporale di 7 anni delle strategie di sviluppo locali, come ad esempio «l'esodo dalle campagne e l'abbandono dell'agricoltura tradizionale» cui fa riferimento la Corte.

Riquadro 6

Si veda la risposta della Commissione al punto 26.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

27.

La Commissione non condivide necessariamente la conclusione della Corte che il centro di mountain-biking non contribuisce all'obiettivo della competitività nell'area stabilito nella strategia di sviluppo locale.

28.

La Commissione concorda con la Corte che nel complesso i progetti devono essere funzionali agli obiettivi strategici locali. Tuttavia, la misura in cui i progetti si inseriscono nella più ampia strategia territoriale dev'essere determinata a livello locale dai GAL. I progetti possono anche fornire un valore aggiunto a una tematica territoriale contribuendo ad un obiettivo generale della strategia.

Riquadro 7

La Commissione condivide il parere che Leader non dovrebbe sostenere le attività spettanti per legge alle autorità locali. Tuttavia, i progetti attuati dai comuni dovrebbero essere ammissibili a titolo di Leader se rientrano in un concetto regionale più ampio e contribuiscono agli obiettivi della strategia di sviluppo locale.

29.

L'attuazione di una strategia in termini di «misure» non implica necessariamente che i progetti non si possano valutare e selezionare con riferimento agli obiettivi strategici locali. I programmi possono prevedere una struttura generale per le strategie locali che garantisca il rispetto di entrambe le tipologie di criteri, come ad esempio nel caso della Spagna.

30.

Gli inviti a presentare proposte e l'effettiva selezione dei progetti devono svolgersi a livello locale, da parte del GAL, per garantire la coerenza tra le condizioni di ammissibilità e gli obiettivi strategici.

31.

In Leader+ l'attività di monitoraggio e valutazione della strategia di sviluppo locale era raccomandata dagli orientamenti Leader+ sulla valutazione. Inoltre, le attività di valutazione al livello dei GAL erano ammissibili al cofinanziamento.

32.

L'«analisi dei risultati» come strumento di comunicazione con il pubblico non si può assimilare a una valutazione completa della strategia locale.

L'attuazione di progetti è il risultato immediato delle attività dei GAL. Misurarne l'impatto spesso è difficile, poiché molti di essi sono collegati al processo di sviluppo (sviluppo di capacità, ecc.).

33.

L'attuazione dell'asse Leader era appena iniziata al momento dell'audit nella maggior parte degli Stati membri visitati dalla Corte.

Riguardo alla citata «mancanza di obiettivi specifici a livello locale», si veda la risposta della Commissione al punto 26. In relazione all'«imposizione dell'utilizzo di misure comuni» da parte degli Stati membri, si veda la risposta della Commissione al punto 84.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

34.

L'innovazione è una caratteristica dell'asse Leader [articolo 61, lettera e), del regolamento (CE) n. 1698/2005], ma non è obbligatoria a livello dei GAL [articolo 62, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005]. I GAL sono incoraggiati a presentare strategie innovative di sviluppo locale, ma l'innovazione è solo uno dei criteri di selezione dei GAL e pertanto non dev'essere necessariamente presente in tutti i progetti finanziati.

Le strategie di sviluppo locale coprono un'ampia gamma di obiettivi di sviluppo da realizzare attraverso una data serie di progetti. Alcuni progetti che non si possono considerare innovativi possono comunque risultare necessari per la strategia ed essere finanziati da Leader. Gli attori locali che gestiscono la strategia hanno bisogno di un minimo di flessibilità in merito alle opportunità di finanziamento.

36.

I GAL dovrebbero garantire la coesistenza, la sinergia e la complementarietà dei progetti nell'area interessata.

Mentre la strategia locale dovrebbe essere integrata e prevedere l'interazione tra settori, per i singoli progetti può non essere così.

37.

In Leader+ i GAL erano incoraggiati a presentare strategie di sviluppo locale innovative, ma l'innovazione era solo un criterio di selezione tra gli altri.

L'innovazione non si può valutare in termini assoluti. È innovativo ciò che è nuovo per il territorio interessato, ovvero se il metodo è attuato per la prima volta.

38.

Si veda la risposta della Commissione al punto 37.

La Commissione tiene a sottolineare due punti:

- non si può escludere il carattere innovativo di un progetto solo perché riguarda l'acquisto di prodotti standard. Può trattarsi di un'innovazione per il settore interessato o implicare processi innovativi nei meccanismi di marketing;
- i due progetti in Ungheria, per i quali la Corte sembra nutrire qualche dubbio in merito al loro «carattere innovativo», devono essere valutati nello specifico contesto locale.

Tuttavia, nell'ambito della gestione condivisa, la Commissione non è responsabile della scelta dei progetti da finanziare.

40.

Il fatto che singoli progetti finanziati da Leader siano anche ammissibili ad altri finanziamenti UE non mette in dubbio la legalità e la regolarità del sostegno fornito da Leader. Inoltre, spetta al GAL stabilire in un contesto locale se un progetto aggiunge valore all'attuazione della strategia. Non tutti i progetti devono fornire un contributo dello stesso peso agli obiettivi della strategia, poiché in alcuni casi si può fornire un valore aggiunto a una concreta tematica territoriale contribuendo ad un obiettivo generale di più ampia portata.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

41.

La Commissione condivide l'opinione della Corte secondo cui in linea di principio Leader non dovrebbe sostenere le normali attività dei governi locali. Tuttavia, certi progetti promossi dai comuni sono componenti legittime di una strategia di sviluppo locale, dove i comuni svolgono un ruolo fondamentale nel processo di sviluppo locale. Se questi progetti comunali rientrano nella strategia di sviluppo locale, o almeno sono in linea con gli obiettivi di tale strategia, non c'è motivo di ritenere che il valore aggiunto dell'approccio Leader risulti ridotto.

In materia di qualità della vita e patrimonio rurale (entrambe priorità di Leader+ e asse 3) le autorità locali sono i promotori più comuni. Inoltre, in alcuni Stati membri come la Spagna, i comuni sono di dimensioni talmente piccole da apparire come i promotori ideali di progetti locali, spesso a causa dell'assenza di adeguati promotori privati.

La Commissione conviene con la Corte che i progetti non avrebbero dovuto essere completati prima della presentazione della domanda di sovvenzione Leader. Si vedano le risposte della Commissione ai riquadri 9 e 10.

Riquadro 9

Si veda la risposta della Commissione al punto 41.

I progetti infrastrutturali attuati dai comuni non rientrano di per sé nei loro compiti obbligatori.

Se questo tipo di attività di rinnovamento urbano è previsto dalla strategia locale e se gli abitanti partecipano allo sviluppo del progetto non c'è motivo di escluderlo dal finanziamento Leader.

Riquadro 10

GAL in Toscana: La Commissione intende esaminare in modo approfondito la questione della data di inizio dell'ammissibilità del progetto, tenendo conto dell'esigenza di un approccio armonizzato nei finanziamenti comunitari in gestione condivisa.

Riguardo alla Toscana, la situazione nell'ambito di Leader+ era la seguente: i preparativi del programma Leader+ hanno comportato l'ampia consultazione dei partner locali. Inoltre, alcuni dei territori coperti da Leader avevano già partecipato alle precedenti iniziative comunitarie. A seguito dell'approvazione del programma, era legittimo che i GAL si aspettassero che i progetti sarebbero stati ammessi al sostegno, una volta completate tutte le procedure necessarie per l'attuazione del programma.

In questo caso specifico, per un periodo molto lungo, nel quale avrebbe già dovuto cominciare l'attuazione delle strategie, ai GAL non erano pervenuti inviti a presentare proposte di progetti. Al fine di garantire l'attuazione efficace delle strategie locali, i GAL avevano dovuto accettare che le autorità pubbliche avviassero progetti non commerciali, che erano determinanti per l'attuazione delle strategie locali, in un momento in cui non erano in grado di conoscere la decisione in merito alla sovvenzione. Diversamente, il sostegno per importanti interventi relativi alle strategie di sviluppo locali sarebbe stato sospeso almeno per tre anni. Naturalmente questi progetti rispettavano i criteri di selezione delle strategie locali ed erano conformi alle pertinenti disposizioni UE.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

GAL in Francia (Paesi della Loira).

La Commissione intende esaminare in modo approfondito la questione della data di inizio dell'ammissibilità del progetto, tenendo conto dell'esigenza di un approccio armonizzato nei finanziamenti comunitari in gestione condivisa.

42.

L'innovazione è una caratteristica dell'asse, che tuttavia non è obbligatoria per i GAL. Il comitato di sorveglianza del programma di sviluppo rurale (PSR) determina il peso di ciascun criterio di selezione dei GAL, ivi compresa l'innovazione, dopo l'approvazione dello stesso programma di sviluppo rurale [articolo 78, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005]. I GAL sono incoraggiati a presentare strategie innovative di sviluppo locale, ma l'innovazione è solo uno dei criteri di selezione dei GAL.

La Commissione ha richiamato l'attenzione degli Stati membri sui potenziali problemi nell'attuazione di progetti innovativi tramite il gruppo di riflessione del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR). Il gruppo di riflessione cerca di fornire indicazioni su come garantire l'innovazione.

45.

Dal monitoraggio dell'Osservatorio Leader+ è emerso che i GAL Leader+ hanno partecipato per l'83% alla cooperazione interterritoriale e per il 68% alla cooperazione transnazionale.

La partecipazione ad attività di rete e a progetti di cooperazione solitamente è più comune tra i GAL con maggiore esperienza. I nuovi GAL si concentrano maggiormente sull'attuazione a livello locale della strategia di sviluppo locale. Anche la maturità generale del programma è un fattore che agevola l'attività di rete e la cooperazione.

L'attuazione di un progetto di cooperazione è più complessa di un normale progetto locale (ricerca di un partner per la cooperazione, definizione di un accordo di cooperazione, necessità per ciascun GAL di ottenere la sovvenzione dal suo programma, ecc.). Occorre pertanto il supporto tecnico delle autorità del programma, che purtroppo non era o non è sempre presente in misura ragionevole in tutti i programmi.

In Leader+ le attività relative a visite, scambi e conferenze potevano essere finanziate nel quadro dell'azione «cooperazione». Le visite ad altri GAL sono una fase preliminare nello sviluppo di un progetto di cooperazione. Non sempre si arriva alla successiva elaborazione di un'azione congiunta, che implica il raggiungimento di un accordo. Alcuni Stati membri hanno concesso finanziamenti specifici per le azioni preparatorie.

46.

L'attività di rete è l'elemento dell'iniziativa Leader che è guidato preferibilmente dalle reti nazionali ed europee. È quindi possibile che i singoli GAL non siano in grado di inserire nelle rispettive strategie dettagli specifici in merito alle previste attività di rete.

48.

Secondo il parere della Commissione, il criterio più rilevante per determinare se un progetto dovrebbe essere finanziato da Leader è la misura in cui contribuisce agli obiettivi della strategia di sviluppo locale.

Per quanto concerne il «peso morto» si veda anche la risposta al punto 109.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Risposta comune ai punti 49-52:

La Commissione intende esaminare in modo approfondito la questione della data di inizio dell'ammissibilità dei progetti, tenendo conto dell'esigenza di un approccio armonizzato nei finanziamenti comunitari in gestione condivisa.

Riquadro 11

Si veda la risposta della Commissione al punto 49.

53.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 è obbligatorio verificare la ragionevolezza dei costi dei progetti [articolo 26, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 1975/2006].

54.

Tenendo conto dell'ampia varietà dei progetti Leader, potrebbe essere difficile giudicare a priori fattori quali il grado di redditività e garantire nel contempo che si ottengano i risultati desiderati.

56.

Le autorità pubbliche rappresentate nei GAL (comuni), e che costituiscono fino al 50% dei membri dei GAL, sono di per se stesse democraticamente responsabili. Inoltre, i GAL in alcuni Stati membri sono riconosciuti come enti pubblici (ad esempio in Francia).

Inoltre, per il periodo di programmazione corrente ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005, i GAL hanno l'obbligo di garantire la capacità di amministrare fondi pubblici.

La Commissione concorda sull'esigenza di un grado elevato di trasparenza e sulla conseguente necessità che i GAL siano in grado di dimostrare di avere seguito coerentemente procedure corrette.

Tuttavia, nella maggioranza degli Stati membri sono state adottate norme sulle procedure interne relative alla trasparenza decisionale, al fine di evitare conflitti di interessi o ricorsi. Il gruppo di riflessione sull'approccio dal basso verso

l'alto del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale ha riunito diverse tipologie di procedure di questo tipo in un progetto di relazione che presto sarà reso disponibile al pubblico.

Risposta comune ai punti 57-58:

La Commissione prenderà in esame la revisione della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» nell'intento di chiarire ulteriormente il rispetto dei principi di base nella selezione dei progetti (trasparenza, parità di trattamento, utilizzo di criteri di selezione obiettivi, comunicazione delle decisioni) sulla base delle buone prassi raccolte.

59.

Si veda la risposta della Commissione al punto 56.

60.

Si vedano le risposte della Commissione ai punti 16 e 56.

Per evitare casi veri e propri di conflitti di interessi sono necessarie procedure appropriate. La Commissione prenderà in considerazione l'opportunità di fornire ulteriori indicazioni sulle norme sui conflitti di interessi nella «Guida sull'applicazione dell'asse Leader».

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

61.

Si veda la risposta della Commissione al punto 60.

I membri dei GAL sono organizzazioni del territorio rurale, rappresentative e attive localmente. Di conseguenza è normale che una percentuale di progetti provenga da queste organizzazioni. L'esclusione di questi progetti costituirebbe un serio ostacolo al successo dell'attuazione della strategia di sviluppo locale.

Tuttavia, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'assenza di conflitti di interessi.

Riquadro 13

La Commissione è d'accordo sul principio che i membri del comitato decisionale non dovrebbero partecipare alle decisioni in situazioni dove sussista una «comunanza di interessi» con il promotore del progetto.

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 60.

Riquadro 14

La Commissione conviene con la Corte che dovrebbero esistere norme chiare sui conflitti di interesse, di cui tenere conto nella decisione di finanziare un progetto.

63.

In 15 Stati membri è stato attuato Leader+ e in altri 6 Stati membri una misura di tipo Leader+. I modelli di attuazione utilizzati negli Stati membri variano in misura significativa.

La qualità di una strategia (obiettivi, priorità, monitoraggio e valutazione) non garantisce di per sé l'assenza di conflitti di interessi. La Commissione ha già risposto ai precedenti punti (da 56 a 61) in merito alla necessità di norme sui conflitti di interessi al livello dei GAL nel quadro del meccanismo di attuazione della strategia.

64.

In media i costi di esercizio sono limitati e rappresentano il 15% del sostegno pubblico alla strategia di sviluppo locale, al di sotto del massimale del 20% stabilito nell'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1974/2006.

L'esistenza di personale locale in uffici locali non garantisce necessariamente una più rapida valutazione dei progetti. Inoltre, la presenza di personale locale non rende obsolete le procedure amministrative, che restano comunque necessarie ai fini di una sana gestione finanziaria.

65.

La gestione locale del programma mira a migliorare l'attuazione (ad esempio grazie al sostegno più mirato e alla migliore assistenza ai beneficiari). La vicinanza dei GAL che forniscono assistenza e informazioni ai potenziali beneficiari accelera la preparazione delle domande.

I compiti dei GAL non sono supplementari né duplicati, bensì sono compiti delegati, che non vengono svolti a livello di programma (controllo, selezione dei progetti e pagamenti in certi programmi di sviluppo rurale). I costi dei controlli relativi alle verifiche in loco possono risultare inferiori se sono effettuati da enti locali.

Non esistono prove sufficienti di ritardi aggiuntivi derivanti dall'approccio Leader. Nell'UE esistono diversi modelli di attuazione di Leader che comportano compiti aggiuntivi al di là della selezione dei progetti (approvazione dei progetti e/o erogazione dei pagamenti in 39 programmi nel periodo corrente). I GAL dotati di autonomia finanziaria e amministrativa in generale prevedono procedure più brevi.

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 64.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

66.

Leader+ non prevedeva l'obbligo di distinguere i costi per l'animazione dai costi amministrativi. Nel periodo corrente occorre operare questa distinzione. La «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» contiene una definizione di animazione e di acquisizione di competenze, che verrà ulteriormente chiarita.

67.

Le osservazioni del punto 67 dovrebbero essere considerate alla luce dell'esempio positivo sui costi operativi citato al punto 68.

I GAL ungheresi operanti nel quadro della misura tipo Leader+ 2004-2006 erano più focalizzati sullo sviluppo delle capacità, poiché l'approccio Leader era nuovo nel paese.

69.

Gli Stati membri decidono in merito alle responsabilità concrete dei GAL in base al principio di sussidiarietà, adeguando ai rispettivi sistemi amministrativi e alle rispettive prassi. Nell'UE esistono diversi modelli di attuazione di Leader che comportano compiti supplementari per i GAL, al di là della funzione basilare di selezione dei progetti (approvazione di progetti e/o erogazione di pagamenti in 39 programmi nel periodo di programmazione corrente).

70.

Si vedano le risposte della Commissione al punto 64 e al punto successivo.

La Commissione è a conoscenza di casi in cui le procedure per le domande stabilite dagli Stati membri non implicano un rapporto ragionevole tra le dimensioni di un progetto e la necessità di rendiconto. Gli Stati membri hanno già sollevato il problema nel periodo di programmazione corrente e insieme alla Commissione stanno ricercando soluzioni appropriate per questi casi.

La Commissione sostiene anche lo scambio di buone prassi a questo proposito, in particolare nel quadro del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale.

Tuttavia, la Commissione e gli Stati membri devono garantire una gestione efficace dell'attuazione del programma, che comporta inevitabilmente un certo livello di oneri amministrativi per i GAL.

Riquadro 15

GAL in Ungheria. Nel corso di Leader+ (misura tipo Leader+) l'attuazione dell'iniziativa Leader era completamente nuova in Ungheria.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

71.

Si vedano le risposte della Commissione ai punti da 64 a 70.

A parte la decisione degli Stati membri sulle responsabilità concrete dei GAL, l'esame dei fascicoli da parte dei GAL dev'essere visto alla luce del processo di sviluppo delle capacità. Laddove gli Stati membri offrono maggiori possibilità ai GAL in termini di formazione, l'interazione con le autorità risulterà più agevole.

La Commissione e gli Stati membri sono stati poco esigenti e condividono con i GAL parte della responsabilità di aver limitato il potenziale valore aggiunto dell'approccio Leader. Non hanno preso misure sufficienti per limitare costi e rischi

Per l'attuale periodo di programmazione 2007-2013, le necessarie disposizioni giuridiche sono state incluse nel regolamento FEASR⁷ e nelle relative modalità di applicazione.

⁷ Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

Inoltre, la Commissione ha fornito indicazioni agli Stati membri nella fase di progettazione e approvazione del programma, attraverso la «Guida sull'applicazione dell'asse Leader», contenente consigli specifici sul valore aggiunto potenziale di Leader, quale la copertura di tutti gli assi, l'innovazione, l'approccio integrato e territoriale.

Inoltre, la Commissione ha richiesto un approccio strategico nei confronti di Leader nel quadro dei piani strategici nazionali. Nel contempo, gli Stati membri hanno potuto operare scelte diverse in merito alla portata dell'applicazione del metodo Leader, in risposta alle esperienze specifiche al livello dei GAL e alle esigenze individuate nelle rispettive analisi.

La Commissione contribuisce costantemente al miglioramento delle procedure per i sistemi di gestione e controllo negli Stati membri, con indicazioni e consulenze, fornendo raccomandazioni a seguito degli audit e apportando correzioni finanziarie, dove opportuno.

La Commissione continuerà a prendere le iniziative necessarie per migliorare l'attuazione del metodo Leader alla luce di tutti gli elementi che ne dimostrino la necessità.

Si vedano anche le risposte della Commissione al punto 7 e al capoverso prima del punto 65.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

72.

Il valore aggiunto di Leader è fortemente influenzato dalle autorità di gestione del programma, la cui responsabilità principale consiste nel definire norme adeguate per l'approccio Leader, formare i GAL affinché acquisiscano le necessarie competenze e incoraggiarli a sfruttare interamente il potenziale di Leader.

L'asse Leader richiede in particolare norme specifiche sull'ammissibilità, per consentire il sostegno a progetti innovativi, integrati e territoriali.

Attualmente la Commissione e gli Stati membri (autorità di gestione e GAL) stanno effettuando una revisione approfondita per definire meglio il ruolo dei GAL, il ruolo dello sviluppo delle capacità, i criteri di ammissibilità e una suddivisione più chiara dei compiti tra autorità di gestione e GAL. Il processo si svolge in modo costruttivo e cooperativo nel quadro della Rete europea per lo sviluppo rurale (gruppo di riflessione del sottocomitato Leader).

Alcune autorità di gestione del programma hanno già proposto modifiche sostanziali alla struttura dell'asse Leader nei rispettivi programmi di sviluppo rurale (attraverso modifiche ai PSR), che comprendono miglioramenti alle carenze individuate dalla Corte nei programmi di sviluppo rurale oggetto di audit.

73.

La sana gestione finanziaria di Leader nel suo complesso è un principio chiave da rispettare. La Commissione ha sottoposto ad audit 37 dei 73 programmi Leader+ per il periodo di programmazione 2000-2006. La Commissione sta effettuando l'audit di misure Leader+ e Leader nel quadro del suo programma generale di audit, tenendo conto dei rischi specifici, formulando raccomandazioni dove necessario e apportando correzioni finanziarie in casi motivati.

Il contesto di attuazione di Leader si è evoluto dal 2000, non ultimo a causa della diversa struttura dell'attuazione nell'arco dei diversi periodi di finanziamento. Questo a sua volta implica che molti Stati membri hanno dovuto adattare le proprie strutture amministrative per l'attuazione di Leader.

La Commissione continuerà a prendere le iniziative necessarie per migliorare l'attuazione del metodo Leader alla luce di tutti gli elementi che ne dimostrino la necessità.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

76.

Il 14 aprile 2000, la Commissione, agendo conformemente all'articolo 21, paragrafo 1), del regolamento (CE) n. 1260/1999, ha definito gli orientamenti che descrivono nel dettaglio obiettivi, campo di applicazione e modalità di attuazione dell'iniziativa di sviluppo rurale Leader+. Tali orientamenti sono stati utilizzati come documento di riferimento per l'approvazione dei programmi.

77.

Il fatto che uno Stato membro non abbia fissato dei requisiti per alcuni aspetti specifici non implica necessariamente una prestazione carente del GAL. Alcuni GAL stabiliscono questi requisiti al livello dell'attuazione della strategia locale, garantendo buone prestazioni in assenza di un elevato grado di controllo da parte delle autorità di gestione.

La Commissione intende fornire maggiori indicazioni per affrontare i rischi citati dalla Corte.

78.

Si veda la risposta della Commissione al punto 49.

79.

La Commissione concorda con la Corte sulla necessità di impegnarsi per la qualità delle strategie di sviluppo locali.

L'attività di monitoraggio e valutazione dei risultati delle strategie dei GAL è un punto delicato in alcuni Stati membri. Il motivo potrebbe risiedere nell'unicità di Leader rispetto alle tradizionali metodologie di attuazione.

La Commissione intende fornire indicazioni più specifiche agli Stati membri su come monitorare, valutare e migliorare più efficacemente le strategie dei GAL e i rispettivi risultati.

80.

I preparativi per un nuovo periodo di finanziamento hanno dovuto essere avviati mentre in molti Stati membri la fase di attuazione dei programmi Leader+ e della misura tipo Leader+ non era ancora molto avanzata.

Inoltre, l'esperienza della diffusione sistematica (*mainstreaming*) di un'iniziativa comunitaria innovativa era completamente nuova per la Commissione e gli Stati membri. Il *mainstreaming* di Leader è un processo che riduce l'influenza della Commissione sul contenuto del programma e nel quale, a livello di gestione del programma, uno specifico approccio locale sperimentale deve coesistere con norme comuni.

La Commissione segue con attenzione il dibattito in proposito, partecipando ai comitati di monitoraggio e al comitato per lo sviluppo rurale e attraverso la Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR). Uno dei compiti principali della RESR in questo caso è di trarre insegnamento dal processo di *mainstreaming*, individuando ostacoli e buone pratiche.

81.

Per quanto riguarda i costi di esercizio, nella legislazione relativa all'attuale periodo di programmazione è stato inserito un massimale pari al 20% del sostegno pubblico alla strategia di sviluppo locale, sulla base degli insegnamenti tratti dai periodi precedenti e tenendo conto dei diversi modelli di attuazione di Leader.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

I costi ammissibili sono definiti all'articolo 59 e all'articolo 63, lettera c), del regolamento (CE) n. 1698/2005. Inoltre, il punto 5.3.4.3 dell'Allegato II del regolamento (CE) n. 1974/2006 prevede che i programmi di sviluppo rurale debbano fornire una stima indicativa della quota delle spese che sarà destinata ai costi di esercizio, all'acquisizione di competenze e all'animazione, consentendo un monitoraggio finanziario di tali costi.

I costi di esercizio sono collegati all'amministrazione di base e alla gestione finanziaria del programma e dovrebbero risultare chiaramente separati dalle spese per le attività di animazione e l'acquisizione di competenze. Secondo la «Guida sull'applicazione dell'asse Leader», l'animazione richiede risorse aggiuntive e competenze di comunicazione diverse da quelle necessarie per le funzioni finanziarie e amministrative.

Per il periodo corrente, e nonostante il massimale del 20%, in media solo il 15% del sostegno pubblico alle strategie di sviluppo locali è stato programmato per i costi di esercizio.

La Commissione intende chiarire ulteriormente l'esatta demarcazione tra costi di esercizio e di animazione, fornendo ulteriori indicazioni sull'applicazione del principio di ragionevolezza, in un aggiornamento della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader».

82.

La Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) è un elemento trainante per l'attuazione efficiente della politica di sviluppo rurale e per il potenziamento delle prestazioni generali dell'asse Leader. La Commissione ritiene che la Rete sia lo strumento più idoneo per realizzare progressi, attraverso l'analisi, lo scambio di informazioni, l'individuazione di buone pratiche e attività di sostegno alla valutazione [articolo 67 del regolamento (CE) n. 1698/2005].

83.

La Commissione lavora costantemente con gli Stati membri, in particolare attraverso la Rete europea per lo sviluppo rurale (si vedano le risposte della Commissione ai punti 72 e 80). Laddove opportuno, prenderà iniziative aggiuntive al fine di migliorare ulteriormente l'attuazione di Leader.

84.

L'articolo 63, lettera a), e l'articolo 64 del regolamento (CE) n. 1698/2005 stabiliscono che il sostegno concesso a titolo dell'asse Leader dovrebbe servire per l'attuazione di strategie di sviluppo locali ai fini del raggiungimento degli obiettivi di uno o più degli altri tre assi. L'articolo 64 offre la possibilità di utilizzare i criteri di ammissibilità delle misure predefinite sull'ambito di applicazione dei progetti ammissibili, ma non era inteso a limitare l'applicazione delle misure predefinite. La restrizione all'integrazione di misure in alcuni programmi di sviluppo rurale in effetti rappresenta una potenziale limitazione delle possibilità offerte da Leader in fatto di progetti innovativi e integrati.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Dalla fine del 2009 numerosi Stati membri cercano di modificare i rispettivi programmi nell'intento di migliorare l'efficacia dell'attuazione di Leader, prevedendo una maggiore flessibilità grazie all'introduzione di misure integrate o speciali. In larga misura si tratta di una conseguenza del dibattito animato dalla Commissione nell'ambito del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale.

Andrebbe sottolineato inoltre che in altri Stati membri è prevista l'ammissibilità di operazioni al di fuori delle misure.

La Commissione prenderà in esame l'adeguamento del quadro giuridico per il periodo corrente ove necessario, ovvero la revisione della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» al fine di migliorare le indicazioni agli Stati membri in merito al finanziamento di progetti (innovativi) al di fuori delle misure previste.

85.

Agli Stati membri è stato consentito operare scelte diverse in merito all'ambito di applicazione del metodo Leader in risposta all'esperienza specifica a livello di GAL e alle esigenze individuate nelle rispettive analisi.

L'approccio del *mainstreaming* apre Leader a tutti gli assi. Gli Stati membri possono scegliere di limitare Leader all'asse 3, che tuttavia presenta un ambito di applicazione molto ampio, che copre la qualità della vita e l'economia rurale nel suo complesso, al di fuori delle attività agricole e forestali. Inoltre, non sono sempre necessarie misure relative agli obiettivi degli assi 1 e 2 per realizzare gli obiettivi strategici locali.

Leader è disponibile come strumento per i tre assi nella maggior parte dei programmi di sviluppo rurale. Solo 21 programmi su 90 si limitano all'attuazione dell'asse 3.

Riquadro 17

Benché effettivamente le possibilità di migliorare la competitività dei settori delle olive e del vino siano state potenzialmente limitate, attraverso l'asse 3 è possibile sostenere, ad esempio, la diversificazione di attività non agricole collegate a questi settori, nonché fornire sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese. Alcune attività ambientali sono ammissibili nell'ambito delle misure dell'asse 3.

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 85.

86.

Sono possibili modifiche al programma per tenere in maggior conto le esigenze di Leader.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai punti 84 e 85.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

88.

Una procedura di selezione competitiva è sostenuta dalla presenza di criteri di selezione qualitativi in aggiunta ai criteri minimi di ammissibilità/esclusione nei programmi degli Stati membri. I criteri di selezione qualitativi sull'omogeneità e sul contenuto delle strategie consentono una valutazione comparativa tra le domande, evitando l'eccessiva selettività e permettendo la selezione di un'ampia gamma di gruppi. Nel contesto dell'approvazione del programma, la Commissione ha verificato l'elenco dei criteri di selezione oggettivi, ivi compresa la presenza di criteri di selezione qualitativi.

89.

I GAL devono soddisfare i requisiti minimi definiti nell'articolo 62, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005 in merito al contenuto della strategia di sviluppo locale. In aggiunta a questi requisiti minimi, sono considerate prioritarie numerose caratteristiche di Leader (ad esempio, rilevanza della strategia per l'area interessata, qualità del partenariato, innovazione) che dovrebbero anche garantire un certo livello qualitativo.

Riquadro 18

In Francia i GAL sono selezionati da un comitato di selezione regionale, presieduto da prefetto e presidente del Consiglio regionale. Le loro decisioni si basano sull'analisi di un comitato di esperti. In alcuni casi, la qualità di alcune proposte di GAL viene dapprima giudicata insufficiente, ma a seguito di indicazioni specifiche e di interventi di assistenza, le proposte vengono migliorate e infine accettate. Questo processo è pienamente in linea con la priorità orizzontale dello sviluppo rurale di migliorare la governance⁸ e con l'invito della Commissione agli Stati membri ad incoraggiare la capacità di creare partenariati locali, le attività di animazione e la promozione dell'acquisizione di competenze, che possono contribuire a mobilitare il potenziale locale, come previsto dagli orientamenti strategici comunitari.

90.

La procedura di selezione viene definita in dettaglio a livello nazionale, in linea con il principio di sussidiarietà. Una volta ricevute le proposte, lo Stato membro deve decidere in merito alla necessità di richiedere un miglioramento delle strategie. In taluni Stati membri/regioni la selezione è stata organizzata in due tornate, per concedere ai nuovi GAL un periodo di tempo più lungo per preparare la strategia e per consentire a quelli respinti nella prima tornata di presentare una strategia di sviluppo locale migliorata (ad esempio Repubblica slovacca; Baviera in Germania).

⁸ Quarta priorità degli orientamenti strategici comunitari per il periodo di programmazione 2007 - 2013 contenuta nella decisione 2006/144/CE del Consiglio del 20 febbraio 2006: «Le risorse destinate all'asse 4 (Leader) dovrebbero [...] ma sono anche determinanti per la priorità orizzontale del miglioramento della governance e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali».

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Il valore della strategia di sviluppo locale dev'essere valutato nel contesto locale concreto di una specifica zona rurale.

Inoltre, la Commissione valuterà le possibilità di migliorare le strategie esistenti alla luce del concetto di gestione condivisa e delle competenze degli Stati membri.

91.

Le attività nel quadro dell'asse Leader sono state approvate dalla Commissione sulla base dei requisiti legislativi stabiliti dal regolamento (CE) n. 1968/2005 e degli Orientamenti strategici comunitari che definiscono le priorità per la politica di sviluppo rurale.

Nel contesto dell'approvazione del programma, la Commissione ha esaminato gli elementi chiave contenuti nell'Allegato 2 del regolamento (CE) n. 1974/2006⁹. Tuttavia, successivamente all'approvazione del programma, le autorità di gestione hanno dovuto definire ulteriori elementi aggiuntivi in merito alla gestione di Leader.

⁹ Il regolamento (CE) n.1974/2006 stabilisce chiaramente gli obblighi che la Commissione è tenuta a rispettare per l'approvazione dei programmi di sviluppo rurale:

- procedura e tempi di selezione dei gruppi di azione locale, compresi criteri di selezione obiettivi, numero indicativo previsto di gruppi di azione locale e percentuale prevista di territori rurali interessati da strategie di sviluppo locale;
- giustificazione della selezione di zone con popolazione non ricompresa nei limiti di cui all'articolo 37, punto 3 del regolamento (CE) n. 1974/2006;
- procedura di selezione delle operazioni poste in essere dai gruppi di azione locale;
- descrizione dei canali finanziari applicabili ai gruppi di azione locale;
- cooperazione interterritoriale e transnazionale,
- procedura, tempistica e criteri obiettivi per la selezione dei progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale;
- gestione dei gruppi di azione locali, acquisizione di competenze e animazione sul territorio;
- limite alla quota del bilancio dei gruppi di azione locale destinata alla gestione degli stessi;
- stima indicativa della quota delle spese di cui all'articolo 59, lettere da a) a d), del regolamento (CE) n. 1698/2005 che sarà destinata all'acquisizione di competenze e all'animazione per l'asse Leader.

92.

Oltre ai requisiti citati al punto 91, la Commissione ha considerato rilevanti anche altri criteri qualitativi.

Tuttavia, in un sistema di gestione condivisa, l'applicazione di tali criteri è di competenza delle autorità di gestione del programma al livello dello Stato membro.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

93.

La Commissione non condivide la valutazione della Corte. Le attività nell'ambito dell'asse Leader sono state approvate dalla Commissione sulla base dei requisiti legislativi stipulati dal regolamento (CE) n. 1968/2005 e degli Orientamenti strategici comunitari che definiscono le priorità della Comunità per la politica di sviluppo rurale. In tale contesto, la Commissione ha esaminato gli elementi chiave contenuti nell'Allegato 2 del regolamento (CE) n. 1974/2006. Si veda anche la risposta della Commissione al punto 91.

La Commissione ha rilevato che alcuni Stati membri hanno migliorato, o stanno migliorando, i rispettivi programmi di sviluppo rurale per rafforzare l'efficacia dell'attuazione del metodo Leader, prevedendo una maggiore flessibilità grazie all'introduzione di misure integrate o speciali. In larga misura, si tratta di una conseguenza del dibattito all'interno della Rete europea per lo sviluppo rurale e dei gruppi di riflessione Leader in materia di approccio «bottom-up» (dal basso verso l'alto) e «innovazione».

Nel giugno 2010, ad esempio, la Francia ha proposto una nuova sottomisura per Leader, volta ad integrare progetti non rientranti nella misura esistente.

I requisiti concernenti la composizione e l'apertura dei GAL, oltre a quanto disposto dall'articolo 61, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005, sono di competenza degli Stati membri, data la diversità delle strutture giuridiche o di sostegno dei GAL.

La Commissione e gli Stati membri non sono in grado di dimostrare il valore aggiunto ottenuto con l'attuazione dell'approccio Leader, né hanno valutato i costi aggiuntivi e i rischi impliciti

Leader è un approccio innovativo per il quale inizialmente vi era un numero limitato di strumenti di valutazione. Nel corso del tempo le metodologie utilizzate si sono evolute, in parte grazie alle attività della Commissione, e sono tuttora in evoluzione. Certamente è possibile un ulteriore miglioramento, e attualmente la Commissione sta completando un documento di lavoro¹⁰ sulla valutazione dell'impatto di Leader, ma precedenti valutazioni hanno già messo in evidenza il contributo di Leader, individuandone gli effetti. È attualmente in corso una valutazione ex-post di Leader + affidata a un esterno.

La valutazione dei costi aggiuntivi è compresa nelle attività di valutazione del programma, che prendono in esame i risultati e gli effetti dei programmi, valutandone tra l'altro l'efficienza (miglior rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti). La capacità di effettuare valutazioni di questo tipo riguardo a Leader è in costante sviluppo, con la messa a punto di metodologie innovative.

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 6.

¹⁰ Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas (Impatto di Leader e di misure per migliorare la qualità della vita nelle zone rurali), progetto di documento di lavoro 4, 21 giugno 2010, Rete europea per la valutazione dello sviluppo rurale.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

94.

La Commissione concorda con questo approccio, che è già in atto. Poiché per il periodo 2007-2013 è previsto il *mainstreaming* di Leader, le sue attività sono incluse nelle relazioni annuali sui progressi e gli indicatori di monitoraggio comprendono i risultati di iniziative attuate attraverso Leader. Il sistema di valutazione che si applica ai programmi di sviluppo rurale copre anche Leader. Si sta esaminando la possibilità di integrare il Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione con indicatori a livello nazionale.

96.

Una delle conclusioni principali della valutazione intermedia è stata che il processo di programmazione era ancora in una fase troppo prematura perché si riuscisse a individuare l'impatto di Leader. Molti GAL avevano appena cominciato a mettere in atto le rispettive strategie.

Una valutazione ex-post di Leader+ è stata ora affidata ad un esterno, allo scopo di valutare i risultati ottenuti nel corso dell'intero periodo di programmazione. La relazione finale dovrebbe essere disponibile entro la fine del 2010.

[...ma esistono poche prove dell'efficacia dei programmi Leader nel realizzare gli obiettivi di sviluppo rurale o del valore aggiunto dell'approccio Leader](#)

Come già accennato, nel corso della valutazione intermedia di Leader+ molti programmi di singoli GAL si trovavano nelle fasi iniziali di attuazione, per cui la valutazione si è incentrata sull'istituzione di Leader+, sulla selezione dei GAL, ecc. La valutazione ex-post in corso dovrebbe fornire informazioni sull'efficacia di Leader+ in relazione agli obiettivi, nonché sul valore aggiunto dell'approccio Leader.

97.

Nell'elaborazione dei dati di monitoraggio di Leader+ si è tenuto conto della difficoltà di ottenere dati sufficienti nel quadro di Leader II.

Per quanto concerne il periodo corrente, le informazioni di base sono ricavate dal Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV). Inoltre, è in corso una valutazione ex-post di Leader+ (si veda la risposta al punto 96).

Inoltre, la Commissione ha recentemente completato un documento di lavoro contenente indicazioni rivolte a Stati membri e responsabili delle valutazioni su come migliorare nello specifico la valutazione dell'impatto di Leader nelle zone rurali.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

98.

Le attività di monitoraggio e valutazione delle politiche socioeconomiche si sono costantemente evolute dall'istituzione dei fondi strutturali. Un passo avanti significativo per la politica di sviluppo rurale 2007-2013 è stato la creazione del Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV), che per la prima volta fornisce un quadro di riferimento coerente per tutti gli Stati membri. Per il periodo 2007-2013 Leader non viene più attuato in programmi separati, bensì rappresenta una componente obbligatoria dei programmi di sviluppo rurale (PSR) integrato come quarto asse di tutti i programmi. È pertanto soggetto alle stesse norme di attuazione e al sistema di monitoraggio e valutazione applicati a tutte le altre attività di sviluppo rurale finanziate dall'UE. I primi risultati dell'attuazione del QCMV si riscontrano nelle relazioni annuali sui progressi, mentre le prime informazioni relative all'impatto dei programmi saranno fornite con le relazioni intermedie da presentare alla Commissione entro il 31 dicembre 2010.

99.

Le valutazioni intermedie di Leader+ sono state effettuate in una fase del ciclo di vita del programma che in molti casi si è rivelata prematura per individuare l'effettivo impatto economico. La valutazione si è pertanto concentrata sull'istituzione di Leader+, sulla selezione dei GAL, ecc. La valutazione ex-post di Leader+ attualmente in corso dovrebbe fornire maggiori informazioni sull'impatto complessivo del programma.

100.

I dati, pur non essendo esaustivi, non dovrebbero essere considerati insufficienti.

Le relazioni sulla valutazione intermedia di Leader+ non indicano che il metodo in sé non è efficace, bensì che il successo o l'insuccesso finale del programma locale dipende da fattori legati alle modalità di attuazione. Quando il metodo è stato attuato in modo efficace si sono evidenziati effetti positivi. Ancora una volta, occorre ricordare che Leader, in quanto strumento innovativo per promuovere il potenziale locale, ovviamente può presentare successi e fallimenti nella sua attuazione e che il valore dell'approccio non risiede soltanto nella misurazione dei successi, ma anche nel tener conto in futuro dei motivi degli insuccessi.

102.

Si vedano le risposte della Commissione ai punti 97, 99 e 100.

103.

L'attività di monitoraggio e valutazione dovrebbe tenere conto dei costi di attuazione e gestione e valutare il successo o il fallimento **complessivo** della strategia dei GAL. Leader può registrare successi e fallimenti nell'attuazione dei progetti e sarebbe impossibile individuare e sostenere i progetti innovativi e ambiziosi se si scegliessero solo progetti a basso rischio; di conseguenza una certa percentuale di insuccessi è inevitabile e non denota un fallimento sistematico. Quindi, il successo o l'insuccesso dovrebbero essere giudicati al livello della strategia dei GAL.

Queste problematiche vengono citate in diversi punti delle valutazioni (si vedano le risposte della Commissione ai punti 94 a 102).

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

105.

La Commissione ha sottoposto ad audit 37 programmi Leader+ su 73 per il periodo di programmazione 2000-2006; 13 programmi sono stati oggetto di audit più di una volta.

Per quanto riguarda Leader+ in Francia, l'audit del 2005 è stato seguito da un audit di follow-up nel 2006. Ai problemi rilevati nel 2005, cui si riferisce la Corte, non ha effettivamente fatto seguito una correzione finanziaria, poiché mancavano indicazioni dirette di perdite finanziarie. Tuttavia, è in corso una correzione finanziaria relativa a questo programma, dovuta a carenze nei controlli in merito all'attuazione dell'articolo 4 (verifiche amministrative e in loco) e dell'articolo 9 (verifiche dell'autorità di pagamento) del regolamento (CE) n. 438/2001.

Per quanto concerne l'audit in Portogallo, nella sua lettera sui risultati nel 2005 la Commissione ha presentato alcune raccomandazioni in merito al miglioramento del sistema di controllo in materia di «conflitto di interessi» e «ragionevolezza dei costi dei progetti proposti». Alle autorità portoghesi è stato raccomandato di garantire che nelle norme procedurali dei GAL venissero introdotte disposizioni specifiche concernenti possibili conflitti di interessi. Lo Stato membro ha replicato come segue in merito alla questione dei conflitti di interessi: «Le nuove istruzioni pubblicate nel giugno 2006 prevedono già che chiunque detenga un interesse personale in un caso debba astenersi dalla votazione. Per quanto concerne le domande che coinvolgono terzi non appartenenti all'unità decisionale, ma che sono membri del GAL, non si ritiene necessario applicare questa norma poiché l'unità decisionale è considerata indipendente ed è costituita da diversi membri». In materia di ragionevolezza dei costi, si è raccomandato quanto segue: «Sulla base dei principi di sana gestione finanziaria [come disposto dall'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1260/99], si raccomanda che (ad esempio sopra un certo importo di spesa) siano richieste diverse offerte (ad esempio tre) e/o che i prezzi dichia-

rati siano confrontati con prezzi di riferimento standard, che dovrebbero essere documentati». Lo Stato membro ha risposto come segue: «Per quanto concerne le offerte, occorre tenere presente che i GAL di norma richiedono più di una offerta, ma non sempre hanno avuto l'accortezza di conservare una documentazione di tali confronti. Tuttavia, nelle istruzioni per i progetti dei GAL si richiede già di rispettare le norme generali sugli appalti pubblici per piccoli importi, nonché di rispettare la legge nazionale DL 197/1999 (che stabilisce le norme relative agli appalti pubblici di servizi) nel caso di importi superiori a 200 000 euro. Comunque, queste istruzioni ai GAL saranno ulteriormente rafforzate». Sulla base della risposta dello Stato membro la Commissione ha concluso che non sussisteva un rischio immediato per il fondo e ha deciso di non applicare una correzione finanziaria.

107.

La Commissione riconosce che in alcuni casi la documentazione sulle verifiche era carente. Tuttavia, una documentazione carente non implica necessariamente la mancata esecuzione di controlli.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

108.

La Commissione prenderà in considerazione la revisione della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» nell'intento di fornire ulteriori indicazioni sulle buone pratiche in merito a questi aspetti in futuro.

109.

La valutazione ex-post di Leader+ attualmente in corso affronta il problema del «peso morto». Si tratta di un aspetto che si può valutare al meglio ex-post, sulla base di indagini e analisi comparative, e che non dipende dai dati di monitoraggio raccolti nel corso del periodo (si veda la nota 34 della Corte).

Per quanto riguarda la nota 33 della Corte, il fatto che un progetto avrebbe potuto andare avanti in assenza del finanziamento di Leader non implica che avrebbe avuto lo stesso successo senza il vantaggio della consulenza e del sostegno forniti nell'ambito del processo Leader.

In ogni caso, nella pratica è spesso molto difficile prevedere se un progetto avrebbe potuto essere realizzato in assenza di un sostegno. Questo può dipendere da caratteristiche specifiche inerenti al progetto. Occorrerebbe trovare un rapporto ragionevole tra il rischio del «peso morto» e le specificità di ogni progetto.

110.

A seguito della rilevazione di alcuni problemi specifici (non sistematici) relativi alla trasparenza, nella relazione finale di valutazione di Leader II (pag. 246) si raccomanda di aumentare l'attività di formazione e di fornire indicazioni più chiare ai GAL in materia.

Riquadro 19

Primo estratto. L'effettivo equilibrio di potere all'interno del GAL è determinato dal contesto culturale e istituzionale a livello locale e regionale.

Il rischio che i GAL possano essere dominati dal settore istituzionale è considerato nell'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005 che stabilisce che il partenariato locale debba essere composto almeno per il 50% dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile, ecc.

Questa condizione è un risultato fondamentale, tenendo conto dell'importanza dei finanziamenti pubblici complementari nell'attuazione di Leader.

Secondo estratto. Le valutazioni intermedie di Leader+ sono state effettuate in una fase del ciclo di vita del programma che in molti casi si è rivelata troppo prematura per valutare le questioni gestionali citate dalla Corte. Le relazioni sulla valutazione intermedia si concentrano maggiormente su problemi rilevati nelle fasi iniziali dell'attuazione, per cui non deve sorprendere che si ponga fortemente l'accento su questioni quali la burocrazia e il livello di autonomia e il relativo impatto sull'efficacia dell'attuazione. La valutazione ex-post di Leader+ attualmente in corso dovrebbe fornire maggiori informazioni su questioni gestionali più fondamentali.

Nel contempo, uno dei gruppi di riflessione del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) sta discutendo il ruolo dei comitati decisionali nella gestione dei programmi, nonché altre questioni collegate all'attuazione dell'approccio dal basso verso l'alto nel periodo di programmazione corrente. I risultati saranno discussi con gli Stati membri in seno al comitato per lo sviluppo rurale (CSR) al fine di ottenere l'impatto desiderato nell'attuazione dell'approccio Leader.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

111.

Si vedano le risposte e le osservazioni ai punti 64-71.

La valutazione ex-post di Leader+ prenderà in esame l'efficienza e l'efficacia dei vari meccanismi di attuazione utilizzati dagli Stati membri (che tra l'altro comportano oneri differenti per i GAL e di conseguenza incidono in misura diversa sui costi operativi). L'«eccessiva burocrazia» a cui si fa riferimento nella sintesi delle valutazioni intermedie si riferisce ai sistemi di gestione dei programmi imposti dalle rispettive autorità, che in alcuni casi andavano notevolmente al di là dei requisiti intrinseci del metodo Leader.

112.

Gli insegnamenti tratti dalle precedenti valutazioni di Leader servono a rispondere alle esigenze dei programmi correnti. Gli attuali indicatori di monitoraggio rappresentano un adeguamento dei precedenti indicatori e si basano su una gerarchia di obiettivi che consente l'analisi e la comunicazione degli obiettivi dei programmi e mostra come interventi a livello locale dovrebbero contribuire agli obiettivi strategici generali.

113.

La relazione di sintesi della valutazione intermedia di Leader+ proponeva di istituire una serie di indicatori comuni a livello UE, riducendo sostanzialmente il numero di quesiti, fornendo orientamenti sui metodi per monitorare gli indicatori e istituendo un quadro di riferimento per la valutazione mediante un gruppo di lavoro consultivo. Tutte queste raccomandazioni sono state seguite nella definizione del Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione (QCMV).

Il QCMV è stato completato e presentato alle delegazioni degli Stati membri nel comitato per lo sviluppo rurale nel dicembre 2006, ben prima dell'approvazione dei programmi, affinché gli Stati membri potessero preparare in anticipo l'istituzione di strutture adeguate.

Agli Stati membri sono state fornite esplicite indicazioni generali su come istituire e utilizzare il sistema del QCMV. Inoltre, è aperto un dialogo permanente per migliorare il QCMV, seguito in particolare nell'ambito della Rete europea per la valutazione dello sviluppo rurale che comprende esperti degli Stati membri ed è sostenuta da un Helpdesk che lavora in permanenza su questioni relative alla valutazione.

L'indicatore di base per Leader è la percentuale di popolazione coperta dal GAL ai fini della misurazione dell'obiettivo della governance (capacità locale di elaborare e attuare strategie di sviluppo) contenuto negli orientamenti strategici comunitari.

Gli altri indicatori del QCMV per Leader sono limitati, in linea con la tendenza alla semplificazione del sistema di monitoraggio rispetto a Leader+ e ad includere Leader nell'approccio generale. Gli indicatori di monitoraggio di Leader+ erano numerosi rispetto a quelli applicati all'asse Leader, ma d'altro canto non riguardavano gli obiettivi politici generali dell'UE per il periodo 2000-2006.

In generale, l'impatto viene valutato attraverso il processo di valutazione.

Per quanto riguarda l'obiettivo della governance, gli indicatori di monitoraggio possono fornire un utile contributo, ma non sono sufficienti per una valutazione. Questo è uno dei motivi per cui è stato elaborato un documento sulla valutazione dell'impatto di Leader¹¹, che tra l'altro alle pagg. 26-29 e 49-50 fa riferimento alla governance proponendo degli indicatori di impatto.

È prevista la valutazione dell'efficacia e del valore aggiunto dell'approccio Leader. I costi diretti di esercizio dei GAL coperti da finanziamenti pubblici Leader sono noti.

¹¹ Cfr. nota 3 risposta della Commissione.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

114.

La Commissione si attende che l'impostazione scelta per il periodo corrente, come spiegato nella risposta al precedente punto 113, consenta una migliore valutazione dell'approccio Leader. Inoltre, il gruppo di lavoro tematico della Rete europea per la valutazione dello sviluppo rurale può fornire indicazioni aggiuntive.

In tal senso, la Commissione ha recentemente completato un progetto finale di documento di lavoro sulla valutazione dell'impatto di Leader nelle zone rurali¹². Il primo progetto del documento di lavoro è stato presentato agli Stati membri nell'aprile 2010, quando il lavoro sulle valutazioni intermedie era ancora all'inizio. Il documento descrive nel dettaglio metodi e fonti di dati per la valutazione di ciascuno degli indicatori relativi ai quesiti di valutazione che non si basano sui dati di monitoraggio del QCMV, bensì si servono di altri metodi valutativi, quali triangolazioni, sondaggi, studi di casi, gruppi di riflessione, analisi di moltiplicatori, serie di dati derivati, ecc. Questo documento di orientamento offrirà l'opportunità di effettuare degli aggiustamenti nel processo di monitoraggio e valutazione.

Tuttavia, esistono limiti nella raccolta dei dati dei GAL. Le differenze tra le strategie non consentono di raccogliere le stesse informazioni in tutti i GAL, poiché l'attuazione di una strategia locale è determinata dal processo. La valutazione individuale dev'essere limitata, al fine di rispettare la relazione tra costi ed efficienza dello stesso processo di valutazione.

¹² Cfr. nota 3 risposta della Commissione.

115.

La Commissione conviene che tutte le caratteristiche dell'approccio Leader dovrebbero essere attuate nella misura più ampia possibile al fine di ottenere il massimo effetto di sviluppo sul territorio. Ma ricorda che l'elemento centrale dell'approccio Leader non sono i singoli progetti isolati dal contesto locale, bensì l'attuazione di una strategia generale di sviluppo locale.

Come menzionato dalla Corte nella sua definizione del valore aggiunto dell'approccio Leader, quest'ultimo comprende una migliore identificazione di esigenze e soluzioni locali, un maggiore impegno delle parti interessate e una maggiore apertura all'innovazione. Inoltre, comprende la creazione di capacità a livello locale che determina un aumento dell'attività di sviluppo locale, con la messa in comune di risorse locali, la creazione di reti che consente l'apprendimento reciproco e un approccio integrato nell'affrontare complesse questioni economiche e sociali. Questi aspetti svolgono un ruolo importante per la priorità orizzontale del miglioramento della governance nello sviluppo rurale. Il processo di sviluppo delle capacità è un elemento chiave nell'attuazione di Leader.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

116.

Le organizzazioni aderenti ai GAL sono organizzazioni rappresentative e localmente attive nel territorio rurale. La Comunicazione della Commissione su Leader+¹³, che costituiva il documento di riferimento per i programmi Leader+ nazionali e regionali, dichiara al punto 12: «I gruppi di azione locale devono essere l'espressione equilibrata e rappresentativa dei partner dei vari ambienti socioeconomici del territorio». I partner sono un insieme di enti pubblici ed esponenti della società civile. I partner sono anche i principali autori delle strategie e nella maggior parte dei casi rappresentano una parte consistente della popolazione del territorio. È pertanto normale che una certa percentuale dei progetti provenga da queste organizzazioni aderenti. I membri dei GAL possono svolgere un ruolo importante per l'attuazione della strategia di sviluppo locale.

Per quanto riguarda la composizione dei partenariati, durante i negoziati che hanno portato all'approvazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR) per il periodo 2007-2013, la Commissione ha controllato che fosse incluso il principio della rappresentanza minima del 50% della società civile nei partenariati, come disposto dall'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005. Tale requisito si applica al livello decisionale.

In ogni caso, la Commissione prenderà in considerazione la revisione dell'orientamento esistente al fine di evitare interpretazioni errate.

Inoltre, la Commissione intende incoraggiare una politica di adesione più aperta al livello dei GAL nella definizione della politica post-2013.

¹³ Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader+).

In relazione all'innovazione o all'interazione tra settori diversi, i GAL sono incoraggiati a presentare strategie innovative di sviluppo locale, ma quello dell'innovazione è solo uno dei vari criteri di selezione dei GAL. Quindi l'aspetto dell'innovazione non è necessariamente presente in tutti i progetti sostenuti. Inoltre, non è realistico aspettarsi che la maggior parte dei progetti Leader siano innovativi.

Secondo il parere della Commissione, singoli progetti possono essere finanziati da Leader nella misura in cui contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi della strategia di sviluppo locale. Si vedano anche le risposte della Commissione ai punti 16, 21-22 e 34-38.

117.

Il ruolo centrale delle strategie di sviluppo locale per l'attuazione dell'asse Leader è rispecchiato dalla misura specifica «attuazione delle strategie di sviluppo locale». Lo stesso vale per Leader+ con la «Azione 1: sostegno a strategie di sviluppo territoriale integrate di natura sperimentale basate su un approccio dal basso verso l'alto».

Leader viene attuato attraverso strategie di sviluppo locale sostenute da misure adeguate. Gli Stati membri sono responsabili della qualità della strategia di sviluppo locale selezionata e del rispetto dei requisiti di attuazione, tra cui l'attività di monitoraggio e valutazione delle strategie.

Il successo della strategia dipende dal valore dei singoli progetti approvati. I GAL sono attori chiave nel garantire la qualità dei progetti selezionati sulla base di criteri oggettivi in relazione agli obiettivi strategici generali.

Gli Stati membri sono tenuti a prendere le misure necessarie per garantire l'applicazione dei principi di base dell'approccio Leader e la realizzazione degli obiettivi della strategia di sviluppo locale.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

118.

La Commissione concorda sull'esigenza di un elevato grado di trasparenza e sulla conseguente necessità che i GAL siano in grado di dimostrare di avere seguito coerentemente procedure corrette.

La Commissione prenderà in esame la revisione della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» nell'intento di chiarire ulteriormente il rispetto dei principi di base nella selezione dei progetti (trasparenza, parità di trattamento, utilizzazione di criteri di selezione oggettivi, comunicazione delle decisioni) sulla base delle buone pratiche raccolte.

I membri dei GAL sono organizzazioni del territorio rurale, rappresentative e attive localmente. Quindi è normale che una percentuale di progetti provenga da queste organizzazioni. L'esclusione di questi progetti costituirebbe un serio ostacolo per il successo dell'attuazione della strategia di sviluppo locale.

Tuttavia, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'assenza di conflitti di interesse.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai punti 56 – 61 e 117.

119.

La Commissione intende esaminare in modo approfondito la questione della data di inizio dell'ammissibilità dei progetti, tenendo conto dell'esigenza di un approccio armonizzato nei finanziamenti comunitari in gestione condivisa.

Tenendo conto dell'ampia varietà dei progetti Leader, potrebbe essere difficile giudicare a priori fattori quali il grado di redditività e nel contempo garantire che si ottengano i risultati desiderati.

120.

La Commissione non ritiene che i costi di attuazione di Leader siano necessariamente consistenti.

La gestione della politica di sviluppo rurale è condivisa dalla Commissione e dagli Stati membri, nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'attuazione di Leader comporta una specifica caratteristica obbligatoria, ossia il trasferimento a livello locale di una parte consistente dei compiti di gestione.

I compiti dei GAL non sono supplementari né duplicati, bensì compiti delegati che non vengono svolti a livello di programma (controllo, selezione dei progetti e pagamenti in certi programmi di sviluppo rurale).

Mediamente i costi di esercizio sono limitati e rappresentano il 15% del sostegno pubblico alla strategia di sviluppo locale, al di sotto del massimale del 20% stabilito all'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1974/2006.

Non vi sono prove sufficienti di ritardi aggiuntivi derivanti dall'approccio Leader. Nell'UE esistono diversi modelli di attuazione di Leader che comportano compiti aggiuntivi al di là della selezione dei progetti (approvazione dei progetti e/o pagamenti in 39 programmi nel periodo corrente). I GAL dotati di autonomia finanziaria e amministrativa in generale prevedono procedure più brevi.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai punti 7, e 64 - 71.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

121.

Per quanto concerne l'attuazione dell'approccio Leader nel periodo di programmazione corrente, la Commissione ha preso una serie di iniziative mirate ad incoraggiare ulteriormente le buone pratiche e una sana gestione finanziaria:

- i principi essenziali dell'iniziativa Leader sono stati definiti nell'ambito di un quadro giuridico pertinente;
- sono state fornite indicazioni nella fase di definizione e approvazione del programma con la «Guida sull'applicazione dell'asse Leader»;
- sono stati istituiti gruppi di riflessione all'interno del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR), con il mandato di esaminare i problemi di attuazione. La Rete continua con l'attività di scambio di risultati, esperienze e know-how tra gli attori coinvolti nell'attuazione dell'iniziativa Leader, che era già una priorità di Leader II e Leader+ (con gli Osservatori europei Leader II e Leader+).

Attualmente la Commissione e gli Stati membri (autorità di gestione e GAL) stanno effettuando una revisione approfondita per definire meglio il ruolo dei GAL, il ruolo dello sviluppo delle capacità, i criteri di ammissibilità e una suddivisione più chiara dei compiti tra autorità di gestione e GAL. Il processo si svolge in modo costruttivo e cooperativo nel quadro della Rete europea per lo sviluppo rurale (gruppo di riflessione del sottocomitato Leader).

Inoltre, la Commissione ha sottoposto ad audit 37 dei 73 programmi Leader+ per il periodo di programmazione 2000-2006. La Commissione sta effettuando l'audit di misure Leader+ e Leader nel quadro del suo programma generale di audit, tenendo conto dei rischi specifici, formulando raccomandazioni dove necessario e apportando correzioni finanziarie in casi motivati.

Il contesto di attuazione di Leader si è evoluto dal 2000, non ultimo a causa della diversa struttura dell'attuazione nell'arco dei diversi periodi di finanziamento. Questo a sua volta implica che molti Stati membri hanno dovuto adattare le proprie strutture amministrative per l'attuazione di Leader.

La Commissione continuerà a prendere le iniziative necessarie per migliorare l'attuazione del metodo Leader alla luce di tutti gli elementi che ne dimostrino la necessità.

Leader richiede una capacità amministrativa che consenta di gestire la specificità del metodo. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE dopo il 2004 non hanno potuto beneficiare dei tre periodi di programmazione dell'iniziativa comunitaria. La Commissione è consapevole di questa lacuna e per questi paesi con minore esperienza sono stati organizzati seminari di formazione TAIEX (uno strumento di assistenza tecnica preadesione) sul metodo Leader. Anche la Rete europea per lo sviluppo rurale contribuirà allo scambio di esperienze sulle prassi amministrative necessarie per l'attuazione di Leader.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai punti 72, 73, 91 e 113.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

122.

La Commissione constata dei miglioramenti nell'attuazione di Leader in molti Stati membri e non può quindi condividere la conclusione della Corte.

Inoltre, la Commissione è convinta che gli sforzi intrapresi nell'attuale periodo di programmazione congiuntamente con gli Stati membri per lavorare su problemi e soluzioni contribuiranno in misura significativa a migliorare ulteriormente l'attuazione generale dell'approccio Leader.

Raccomandazione 1

- a) La Commissione intende esaminare in modo approfondito la questione della data di inizio dell'ammissibilità dei progetti, tenendo conto dell'esigenza di un approccio armonizzato nei finanziamenti comunitari in gestione condivisa.
- b) La Commissione intende fornire ulteriori indicazioni in proposito in un aggiornamento della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» per l'attuale periodo di programmazione.
- c) Simili norme sono già previste dall'attuale quadro giuridico. L'articolo 62, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce che al livello decisionale il partenariato locale dev'essere composto almeno per il 50% da rappresentanti della società civile.

Tuttavia, la Commissione riconosce che l'enumerazione dei principi potrebbe essere più specifica, e prenderà in considerazione la revisione degli orientamenti esistenti per chiarire ulteriormente l'applicazione obbligatoria della regola del «doppio quorum» che si applica alla composizione dei GAL e al livello decisionale.

123.

Gli Stati membri devono garantire l'assenza di conflitti di interessi nell'ambito della gestione condivisa. Le procedure decisionali e i criteri di selezione applicati dai GAL non rientrano nel programma, bensì nell'attuazione locale valutata dall'autorità di gestione al momento della selezione del GAL. Gli Stati membri possono anche applicare norme comuni per tutti i GAL istituiti a livello nazionale.

Raccomandazione 2

La Commissione conviene con la Corte che per quanto riguarda il processo decisionale dovrebbero vigere norme chiare sul conflitto di interessi, che dovrebbero essere seguite rigorosamente.

L'articolo 61, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede che al livello decisionale il partenariato debba essere composto almeno per il 50% dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile.

La Commissione intende anche promuovere le buone pratiche con la «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» e chiederà agli Stati membri di garantire e verificare tutele effettive.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

124.

Il sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) ha preso in esame il «*mainstreaming* amministrativo» dell'approccio Leader. Il 20 maggio 2010 sono state presentate le relazioni preliminari dei gruppi di riflessione, comprensive di raccomandazioni.

Buone pratiche e raccomandazioni concrete si potrebbero diffondere agli Stati membri con un aggiornamento della «Guida sull'applicazione dell'asse Leader».

Raccomandazione 3

Modifiche ai programmi di sviluppo rurale (PSR) intese a migliorare l'attuazione delle strategie locali sono sempre possibili.

Inoltre, la «Guida sull'applicazione dell'asse Leader» può essere rivista per migliorare le indicazioni agli Stati membri in merito al finanziamento di progetti (innovativi) al di fuori dell'elenco delle misure.

Dalla fine del 2009 numerosi Stati membri stanno cercando di modificare i rispettivi programmi nell'intento di migliorare l'efficacia dell'attuazione di Leader, prevedendo una maggiore flessibilità grazie all'introduzione di misure integrate o speciali. Si tratta in larga misura di una conseguenza del dibattito animato dalla Commissione nell'ambito del sottocomitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale.

125.

Le attività nel quadro dell'asse Leader sono state approvate dalla Commissione sulla base dei requisiti legislativi stabiliti dal regolamento (CE) n. 1968/2005 e degli Orientamenti strategici comunitari che definiscono le priorità per la politica di sviluppo rurale.

Nel contesto dell'approvazione del programma, la Commissione ha esaminato gli elementi chiave contenuti nell'Allegato 2 del regolamento (CE) n. 1974/2006. Tuttavia, successivamente all'approvazione del programma le autorità di gestione hanno dovuto definire ulteriori elementi aggiuntivi in merito alla gestione di Leader. Si veda la risposta al punto 91.

La procedura di selezione delle strategie di sviluppo locale viene definita nel dettaglio al livello degli Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà. I GAL sono tenuti a rispettare i requisiti minimi stabiliti all'articolo 62, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005 in merito ai contenuti della strategia di sviluppo locale.

Inoltre, la strategia di sviluppo locale dovrebbe essere approvata dagli Stati membri nel contesto locale della zona rurale specifica.

Raccomandazione 4

Le relazioni sulla valutazione intermedia previste per la fine del 2010 comprenderanno raccomandazioni in merito a modifiche del programma di sviluppo rurale, per allinearne i contenuti con gli obiettivi. La Commissione coglierà questa opportunità per discutere con gli Stati membri l'attuazione dell'asse 4 e in particolare la possibilità di migliorare la qualità delle strategie di sviluppo locale e la relativa attuazione, tra l'altro con un'attività di monitoraggio e valutazione più efficace al livello dei GAL.

In particolare è prevista la raccolta e la diffusione di buone pratiche sul monitoraggio al livello dei GAL attraverso la Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR), nonché sulla valutazione nel contesto della Rete europea per la valutazione dello sviluppo rurale.

Raccomandazione 5

Nel contesto dell'approvazione del programma per il periodo di programmazione corrente in gestione condivisa, la Commissione ha esaminato gli elementi chiave contenuti nell'Allegato 2 del regolamento (CE) n. 1974/2006. Tuttavia, successivamente all'approvazione del programma le autorità di gestione hanno dovuto definire ulteriori elementi aggiuntivi in merito alla gestione di Leader in linea con il principio di sussidiarietà.

126.

La valutazione intermedia di Leader+ è stata effettuata in una fase iniziale dell'attuazione della strategia dei GAL. Tuttavia, la valutazione ex-post di Leader+, attualmente in corso e la cui relazione finale è prevista verso la fine del 2010, prende in considerazione aspetti quali l'efficacia e l'efficienza della spesa, ecc. È normale che l'efficacia e l'efficienza di strumenti politici siano valutate ex-post. Questa valutazione fa parte del normale ciclo di valutazione delle politiche.

Le informazioni pertinenti contenute nella valutazione ex post di Leader+ fungeranno da base per l'ulteriore lavoro della Commissione sull'approccio Leader.

Occorre considerare le limitazioni inerenti allo sviluppo locale nell'intento di individuare e diffondere norme semplici e procedure appropriate che mitigino possibili rischi e garantiscano una gestione finanziaria affidabile.

Raccomandazione 6

È in corso un dialogo permanente con gli Stati membri per migliorare l'attuazione dell'approccio Leader attraverso il sotto-comitato Leader della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR). La Commissione ha aperto anche un dialogo con gli Stati membri in merito al miglioramento del Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione, ivi compresi gli indicatori di monitoraggio per Leader. Recentemente la Commissione ha completato un progetto finale di documento di lavoro sulla valutazione dell'impatto di Leader nelle zone rurali.

Le differenze tra le strategie non consentono di raccogliere le stesse informazioni in tutti i GAL, poiché l'attuazione di una strategia locale è determinata dal processo. La valutazione individuale dev'essere limitata al fine di rispettare la relazione tra costi ed efficienza del processo stesso di valutazione.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 5/2010
Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2010 — 100 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-886-7

doi:10.2865/31028

Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu>
o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

L'APPROCCIO LEADER CONSISTE NELL'ATTUARE LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE DELL'UE TRAMITE GRUPPI DI AZIONE LOCALI (GAL). CIÒ COMPORTA COSTI E RISCHI SPECIFICI, MA IL SEGUIRE UN APPROCCIO DAL BASSO VERSO L'ALTO E BASATO SUL PARTENARIATO APPORTA POTENZIALMENTE UN VALORE AGGIUNTO. NELLA PRESENTE RELAZIONE, LA CORTE RILEVA COME I GAL ABBIANO ATTUATO L'APPROCCIO LEADER SECONDO MODALITÀ CHE NE HANNO LIMITATO IL POTENZIALE VALORE AGGIUNTO, E COME ABBIANO CONCESSO FINANZIAMENTI A PROGETTI SENZA TENERE IN DEBITO CONTO L'EFFICIENZA. LE PROCEDURE SEGUITE NON SEMPRE SONO STATE TRASPARENTI E NON HANNO DIMOSTRATO IN MODO SUFFICIENTE SE I GAL ABBIANO ADOTTATO DECISIONI IN MODO OBIETTIVO, ESENTI DA CONFLITTI DI INTERESSI. LA COMMISSIONE NON HA ANCORA DIMOSTRATO L'EFFICACIA E L'EFFICIENZA DELLA SPESA O IL VALORE AGGIUNTO OTTENUTO MEDIANTE L'APPROCCIO LEADER, NÉ IN CHE MISURA SI SIANO CONCRETIZZATI I RISCHI NOTI, E NEMMENO HA DOCUMENTATO GLI EFFETTIVI COSTI DI ATTUAZIONE.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9207-886-7



9 789292 078867