

GUIDA ALL'ATTUAZIONE DELL'ASSE LEADER DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE 2007-2013 FINANZIATI DAL FEASR A CURA DELLA DG AGRI

**— Versione riveduta sottoposta al comitato per lo sviluppo rurale
in data 8.3.2011; finalizzata in data 25.3.2011 —**

Considerazioni iniziali relative alla revisione della presente guida della DG AGRI per il periodo 2010-2011¹

La versione originale della presente guida è stata redatta nel 2006-2007 in vista dell'approvazione dei programmi di sviluppo rurale (PSR). L'aggiornamento del presente documento fa seguito ai risultati dell'analisi dell'attuazione dell'asse Leader, condotta essenzialmente grazie al lavoro dei focus group del sottocomitato Leader della RESR e della relazione speciale della Corte dei conti europea dal titolo "Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale" (pubblicata nel novembre 2010).

L'aggiornamento riguarda essenzialmente questioni che non potevano essere previste in fase di stesura della prima versione dovute alla novità rappresentata dalla diffusione dell'approccio Leader. Il nuovo testo va inteso come uno strumento per il miglioramento attuale dell'approccio Leader nell'ottica di preparare un facile terreno alla transizione al nuovo periodo.

A seconda delle proposte contenute nelle valutazioni intermedie dei PSR sono ancora possibili aggiustamenti per migliorare l'attuazione dell'asse Leader in ciascun singolo PSR. Le modifiche alle strategie di sviluppo locale concepite durante la fase di attuazione dovrebbero altresì facilitare l'attuazione di raccomandazioni specifiche in materia di monitoraggio e valutazione a livello GAL.

Obiettivi e struttura della guida

L'obiettivo principale della presente guida è fornire supporto alle autorità degli Stati membri nell'elaborazione dell'asse Leader dei propri programmi di sviluppo rurale ("asse 4", previsto dagli articoli da 61 a 65 del regolamento (CE) n. 1698/2005), per iniziare a prepararsi alla selezione di zone e gruppi e garantire una sana gestione finanziaria nell'ambito dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale. Con il presente documento, la DG AGRI presenta un elenco di verifica con domande e alcuni esempi utili che gli Stati membri

¹ Il testo nuovo è evidenziato per consentire di distinguerlo dal testo della vecchia versione.

dovrebbero prendere in considerazione per conseguire il valore aggiunto potenziale dell'approccio Leader.

La misura "cooperazione" prevista dall'asse Leader non è contemplata dalla presente guida e costituisce l'argomento di una guida a parte (Guida per l'attuazione della misura "cooperazione" nell'ambito dell'asse Leader dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013), le cui versioni più recenti sono state sottoposte al comitato per lo sviluppo rurale il 19 novembre 2008).

La presente guida non crea una nuova normativa. È opportuno rilevare che, in ogni caso, l'interpretazione vincolante del diritto dell'Unione spetta in ultima istanza alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Indice

Capitolo I.	Introduzione
Capitolo II.	Definizione di una strategia per le zone rurali attraverso l'approccio Leader
Capitolo III.	Elaborazione del contenuto dell'asse Leader nell'ambito del programma: pianificazione e risorse
Capitolo IV	Selezione dei gruppi di azione locale
Capitolo V	Attuazione della strategia di sviluppo locale

Capitolo I

Introduzione

Perché un asse Leader nella politica di sviluppo rurale?

Dal 1991 al 2006, Leader I, Leader II e Leader+ sono stati concepiti come un laboratorio per promuovere la nascita e sperimentazione di nuovi approcci a uno sviluppo integrato e sostenibile e influenzare, integrare e/o consolidare la politica di sviluppo rurale dell'UE.

L'iniziativa Leader, al termine di questi tre periodi di programmazione, ha raggiunto uno stadio di maturità che consente alle zone rurali di adottarne l'approccio più ampiamente, nell'ambito della programmazione generale dello sviluppo rurale.

Ecco perché il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per il periodo 2007-2013 contiene un quarto "asse", cosiddetto asse Leader².

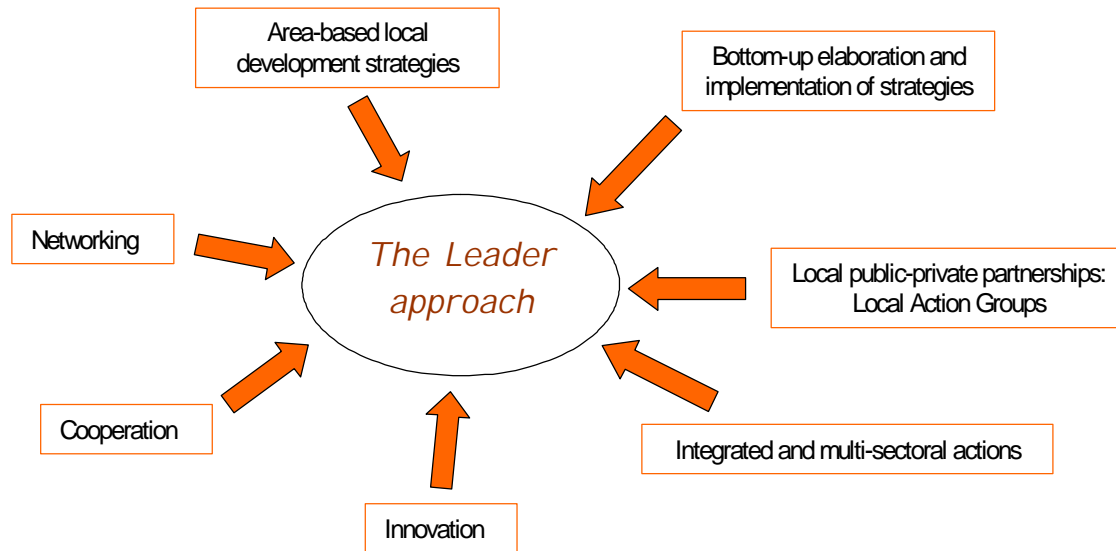
La differenza fondamentale fra l'asse Leader e gli altri assi del periodo di programmazione in oggetto del FEASR non risiede tanto nel contenuto delle azioni. Come si rileverà in seguito, molte delle azioni condotte nell'ambito dell'asse Leader saranno probabilmente simili alle azioni attuate nell'ambito degli altri assi.

Il principale valore aggiunto dell'asse Leader sta nel *modo in cui tali azioni sono attuate e correlate, sia all'interno delle comunità rurali che da parte delle stesse.*

² GU L 277 del 21.10.2005.

Le sette caratteristiche principali dell'iniziativa Leader:

The seven key features of Leader



La figura presenta una serie di ipotesi su come sia possibile garantire che le zone rurali riescano a trarre il massimo beneficio dall'asse Leader, come illustrato nel seguito della presente guida.

Capitolo II

Definizione di una strategia per le zone rurali attraverso l'approccio Leader

Per definire il **contesto** dell'asse Leader, gli Stati membri dovrebbero affrontare le seguenti questioni principali:

Qual è la strategia nazionale generale di sviluppo delle zone rurali e quale sarà il ruolo principale dell'asse Leader nella realizzazione di tale strategia?

Poiché l'approccio Leader non corrisponde più a un'iniziativa comunitaria, è compito degli Stati membri definirne il ruolo strategico nell'ambito della politica di sviluppo rurale prendendo in considerazione gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006, pubblicata nella GU L 55 del 25.2.2006, pag. 20).

Nell'ambito di tali orientamenti strategici la priorità strategica generale specifica dell'asse Leader consiste nella costituzione di capacità locale per la creazione di posti di lavoro e diversificazione:

“Le risorse destinate all'asse 4 (Leader) dovrebbero contribuire a conseguire le priorità degli assi 1 e 2 e soprattutto dell'asse 3, ma sono anche determinanti per la priorità orizzontale del miglioramento della governance e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali.

Il sostegno nell'ambito dell'asse 4 offre la possibilità, nel contesto dell'elaborazione di una strategia di sviluppo locale guidata dalla Comunità e basata sui bisogni e sui punti di forza locali, di combinare tutti e tre gli obiettivi, ossia la competitività, la tutela dell'ambiente e la qualità della vita attraverso la diversificazione. Grazie ad approcci integrati che coinvolgono gli agricoltori, gli addetti alla silvicoltura e gli altri attori rurali sarà possibile salvaguardare e migliorare il patrimonio culturale e naturale locale, aumentare la presa di coscienza e promuovere gli investimenti nelle specialità alimentari, nel turismo e nelle risorse ed energie rinnovabili.”³.

Una delle fasi probabilmente più importanti dell'elaborazione di una strategia credibile consiste nella creazione di una visione generale per l'asse Leader, e tuttavia si tratta anche di una delle fasi più complesse e politicamente sensibili. Lo scopo di tale visione è di riunire i principali soggetti interessati al programma, pertanto è altamente consigliabile coinvolgerli sin dall'inizio nell'elaborazione del programma stesso.

La visione dovrebbe formulare alcuni principi generali relativi al ruolo che l'approccio Leader può svolgere nelle zone rurali nel periodo di programmazione 2007-2013.

L'asse Leader può svolgere almeno tre diversi ruoli principali, ovvero stimolare uno *sviluppo locale* endogeno, accrescere la capacità organizzativa della *governance* delle comunità locali e spezzare il circolo vizioso del declino che ancora caratterizza molte zone rurali favorendo

³ Cfr. punto 3.4 della decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006.

l'innovazione. La rilevanza attribuita a questi tre aspetti da ciascuno Stato membro ha effetti sia sulla strategia, sia sulla gestione dell'asse Leader.

L'asse Leader come strumento per uno sviluppo locale endogeno

Uno dei principali vantaggi degli approcci di tipo "bottom-up" sta nel fatto che sono in grado di mobilitare maggiori risorse locali a favore del processo di sviluppo. Ciò avviene sia in virtù della migliore conoscenza delle potenziali risorse disponibili da parte degli attori locali, sia perché questi sviluppano un senso più profondo di titolarità e impegno rispetto ai progetti.

L'esperienza ha dimostrato che l'approccio "bottom-up" non dovrebbe essere considerato in alternativa o in opposizione a quelli dall'alto verso il basso utilizzati dalle autorità nazionali e/o regionali, quanto piuttosto combinarsi e interagire con essi per ottenere migliori risultati complessivi.

L'asse Leader quale strumento di governance per lo sviluppo della capacità organizzativa della comunità locale

I gruppi di azione locale Leader svolgono un ruolo determinante nel riunire tutte le organizzazioni pubbliche, private e della società civile che operano all'interno di un determinato territorio e nel favorire la creazione graduale dei metodi e della conoscenza necessari alla collaborazione per il conseguimento di obiettivi comuni.

Leader ha altresì contribuito a creare un senso di identità locale che va *oltre* i confini delle singole comunità. Pertanto, i confini di numerosi enti pubblici locali sono stati rivisti di conseguenza per adattarsi ai territori venutisi a creare con i partenariati Leader.

Uno degli obiettivi dell'asse Leader è accrescere la capacità organizzativa delle comunità rurali attraverso il rafforzamento della capacità di gestione locale e sviluppo progettuale. Tale obiettivo interessa tendenzialmente un numero abbastanza nutrito di comunità rurali (e di conseguenza determinati paesi copriranno pressoché tutte le loro zone rurali con partenariati Leader). Ciò equivale altresì a sviluppare fiducia, strutture a lungo termine, esperienza e conoscenza e influenzare così in modo significativo l'importanza attribuita alla misura "acquisizione di competenze" e ai processi di selezione dei gruppi di azione locale.

L'asse Leader quale strumento per stimolare l'innovazione

Leader può svolgere un ruolo considerevole per stimolare approcci nuovi e innovativi allo sviluppo delle zone rurali. L'innovazione può essere favorita garantendo ai GAL ampi margini di libertà e flessibilità decisionale per quanto riguarda le azioni da sostenere. Ciò esercita un impatto significativo sull'elaborazione delle regole di ammissibilità dei programmi.

La possibilità di finanziare progetti sperimentali o innovativi dipende essenzialmente dalla misura in cui i PSR si avvalgono delle possibilità offerte dal regolamento del Consiglio per il finanziamento di progetti che esulano dall'elenco standard delle misure previste dagli assi 1 - 3 (articolo 64). In linea di principio, sono ammissibili a beneficiare del finanziamento tutti i progetti conformi agli obiettivi previsti dagli assi 1, 2 e 3 del regolamento 1698/2005.

Le regole di ammissibilità in materia di innovazione devono essere idonee a far fronte alle esigenze di attuazione di progetti innovativi. È emerso dalle valutazioni precedenti dell'iniziativa comunitaria Leader che i benefici di Leader in termini di innovazione possono andare persi, qualora le regole di ammissibilità siano troppo dettagliate o ristrette. La definizione di criteri eccessivamente rigidi può infatti inibire l'innovazione e limitare lo sviluppo di idee (nuove). Il termine innovazione deve essere inteso in un'accezione ampia. Non indica sempre e necessariamente nuovi sviluppi a elevato contenuto tecnologico. Il termine va semplicemente inteso come un modo per trovare nuove soluzioni alle esigenze di una determinata zona. In tal senso, ciascun territorio, indipendentemente dal suo livello di sviluppo, può trarre vantaggio da una strategia di innovazione adattata a suoi problemi più urgenti. L'innovazione può indicare infatti l'introduzione di un nuovo prodotto o processo, di una nuova organizzazione o di un nuovo mercato. Questa definizione generale di innovazione vale sia per le aree urbane, sia per quelle rurali.

Queste ultime, tuttavia, data la ridotta densità di popolazione e il livello relativamente basso di risorse fisiche e umane, hanno meno rapporti con i centri di ricerca e sviluppo e possono incontrare maggiori difficoltà a produrre innovazioni radicali, anche se ciò resta comunque possibile.

L'innovazione nelle zone rurali può comportare il trasferimento e l'adeguamento di innovazioni sviluppate altrove, la modernizzazione delle forme tradizionali di know-how o la ricerca di nuove soluzioni a problemi persistenti del mondo rurale, che altri tipi di interventi non sono riusciti a risolvere in modo soddisfacente e duraturo. Tutto questo può fornire nuove risposte ai problemi specifici delle zone rurali anche a livello locale. I criteri di selezione dei progetti innovativi dovrebbero anch'essi essere definiti al livello più adatto. In considerazione della natura specifica dell'approccio Leader, è improbabile che le autorità pubbliche siano in grado da sole di misurare l'eventuale potenziale di innovazione presente. Le condizioni di ammissibilità e selezione definite nel PSR possono infatti rappresentare un ostacolo al sostegno di nuove tipologie di progetti. Sarebbe più opportuno avere criteri definiti a livello di GAL nel contesto della loro strategia locale e delle loro condizioni locali/di sviluppo. Se si chiedesse ai GAL di predisporre un sistema adeguato di criteri di selezione e un sistema efficiente per la documentazione delle rispettive decisioni, la questione dell'ammissibilità dei progetti innovativi potrebbe trovare risposta nell'applicazione del principio della "difendibilità". In ogni caso, spetta unicamente al GAL valutare se la strategia locale di un progetto soddisfa i criteri definiti e se il progetto è pertanto in grado di portare valore aggiunto alla propria zona.

Altre potenziali funzioni dell'asse Leader

Nel definire le proprie strategie nazionali, gli Stati membri devono garantire coerenza in conformità all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006. Inoltre, come previsto dagli orientamenti strategici comunitari, "gli Stati membri dovrebbero garantire la massima sinergia tra gli assi e all'interno di ogni asse, evitando potenziali contraddizioni. Se del caso, possono sviluppare approcci integrati."⁴

L'approccio Leader è uno strumento per l'attuazione di regimi integrati che riuniscono una serie di settori economici con l'obiettivo di sviluppare un approccio globale allo sviluppo rurale. Ciò avviene mediante l'organizzazione di una coalizione di attori rurali e il

⁴ Cfr. punto 3.5 della decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006.

coordinamento di una serie di misure di sostegno per creare sinergie fra gli assi 1, 2 e 3 (ad esempio, per la promozione di prodotti alimentari di qualità in relazione allo sviluppo del turismo). L'approccio Leader orizzontale consente altresì di perseguire contemporaneamente obiettivi di diversificazione, ambiente e qualità di vita.

Lo strumento Leader permette di sviluppare un approccio di area a livello di microregione, consentendo in questo modo di prendere in considerazione la diversità delle zone rurali. Il vero vantaggio dell'approccio Leader sta nella sua maggiore capacità di abbracciare la complessità del sistema territoriale, ad esempio in relazione ad aspetti quali infrastrutture rurali, beni comuni, patrimonio locale, capacità organizzativa, trasferimento di conoscenze, promozione culturale, ecc.

L'approccio Leader è altresì uno strumento di risoluzione di controversie locali fra interessi di sviluppo rurale divergenti (ad esempio, sviluppo turistico in zone protette, competitività fra attività agricole e silvicoltura compatibile con la protezione delle risorse naturali e idriche).

Capitolo III

Elaborazione del contenuto dell'asse Leader nell'ambito del programma: pianificazione e risorse

Parallelamente al processo di elaborazione di ciò che *occorre* fare, descritto nel capitolo precedente, gli Stati membri devono decidere ciò che è *possibile* fare con le risorse disponibili. A tal fine, è necessario rispondere a una serie di domande riportate qui di seguito.

Nell'ambito di quale asse tematico deve essere attuato l'asse Leader?

L'asse Leader è un asse metodologico orizzontale, che dovrà essere attuato in uno o più di uno dei tre assi tematici. In termini di contenuto, occorrerà pertanto scegliere gli ambiti in cui l'applicazione del metodo Leader risulta migliore.

Un approccio pragmatico prenderebbe in considerazione le precedenti esperienze positive di strategie di sviluppo locale Leader e utilizzerebbe il loro campo di applicazione e i risultati della loro valutazione.

In una fase successiva sarà sempre possibile modificare la tabella finanziaria indicativa del programma indicando la percentuale di finanziamento dell'asse Leader ripartita fra i tre assi (cfr. estratto della tabella sottostante, allegata al regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005). La chiave di distribuzione delle strategie di sviluppo locale in relazione ai tre assi (4.1) si applica anche alla cooperazione (4.21) e ai costi di gestione, all'acquisizione di competenze e all'animazione del territorio. (4.31)

4.1 Strategie di sviluppo locale:
• 411.Competitività
• 412.Gestione ambientale/del territorio
• 413.Qualità di vita/diversificazione
4.21 Cooperazione:
4.31 Costi di gestione, acquisizione di competenze, animazione

Lo studio di valutazione “Metodi di integrazione delle innovazioni e dell’approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale e risultati conseguiti”⁵ commissionato dalla DG Agricoltura e sviluppo rurale ha definito i concetti di “integrazione strategica verticale/di tipo *top-down*” e “integrazione su richiesta”.

Il processo attuale è un processo di “integrazione strategica verticale/di tipo *top-down*” poiché è stato avviato a livello unionale prima di essere tradotto in priorità nazionali all’interno dei piani strategici nazionali. Solo successivamente è stato attuato a livello locale. Per “integrazione su richiesta” si intende un’integrazione che può essere introdotta anche dal basso verso l’alto secondo un approccio di tipo *bottom-up* mediante dichiarazioni politiche rese da soggetti interessati a livello locale e regionale che esprimono le esigenze dei cittadini e delle istituzioni locali (ad esempio, dei comuni): l’integrazione su richiesta avviene dopo le prime esperienze riuscite con approcci simili a Leader, che i soggetti interessati a livello locale ritengono debbano essere intensificati.

Un approccio squisitamente di tipo *bottom-up* utilizzato da certi Stati membri per la preparazione del loro prossimo periodo di programmazione è l’applicazione del modello di “integrazione su richiesta”, mediante il quale si consente ai tre assi di applicare il metodo Leader lasciando ai GAL il compito di definire il campo di applicazione delle proprie strategie di sviluppo locale.

Un approccio più di tipo *top-down* implicherebbe l’esclusione di uno o due assi dal programma.

L’innovazione dovrebbe essere compresa nel programma?

L’innovazione non è obbligatoria a livello dei GAL, tuttavia deve essere contemplata dal programma come uno degli obiettivi operativi dell’asse; la “realizzazione di approcci innovativi” è uno degli elementi dell’approccio Leader secondo l’articolo 61 del regolamento (CE) n. 1698/2005.

L’innovazione **dovrebbe** essere compresa come tema strategico (cfr. scheda 3 sull’innovazione nell’ambito delle strategie di sviluppo rurale allegata agli orientamenti per la redazione del piano strategico nazionale), possibilmente integrata a priori nelle “strategie integrate di sviluppo locale” o considerata un elemento prioritario nella selezione della strategia di sviluppo locale. **(Cfr. Capitolo II: L’asse Leader quale strumento per stimolare l’innovazione).**

Quante zone si prevede che parteciperanno all’asse Leader?

Il programma deve indicare, fra le altre cose, “il numero indicativo previsto di gruppi di azione locale e la percentuale prevista di territori rurali interessati da strategie di sviluppo locale”⁶.

In base all’articolo 37 del regolamento (CE) n. 1974/2006, gli Stati membri o le regioni possono scegliere di coprire l’insieme del loro territorio o solo una parte di esso, adattando di conseguenza i criteri di selezione dei gruppi di azione locale e delle zone da questi rappresentate.

⁵ Relazione finale a cura di ÖIR — Managementdienste GmbH, Vienna, 19 aprile 2004.

⁶ Punto 5.3.4.1. dell’allegato II del regolamento (CE) n. 1974/2006.

Se l'obiettivo dello Stato membro è di coprire solo una parte del suo territorio rurale⁷, ciò è causa di una più aspra concorrenza fra i GAL, poiché a ogni partenariato rurale locale deve essere garantita la possibilità di presentare una strategia di sviluppo locale. I criteri di selezione possono comprendere criteri socio-economici tesi a privilegiare determinate zone svantaggiate o attribuire una forte priorità ai criteri qualitativi relativi alla strategia e all'organizzazione del gruppo di azione locale interessato.

Qualora si preveda che l'approccio Leader venga attuato sull'insieme del territorio del programma, la selezione si svolgerà essenzialmente sulla base delle condizioni prescritte per i gruppi di azione locale di cui all'articolo 62 del regolamento (CE) n. 1698/2005. In merito ai criteri di selezione, si veda altresì l'articolo 37, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006.

Come rilevato in precedenza, se uno degli obiettivi strategici dell'asse Leader consiste nel miglioramento della governance della politica rurale, la sua attuazione richiederà un più ampio coinvolgimento delle comunità rurali rispetto al periodo di programmazione precedente. Una possibilità di misurare il miglioramento della governance locale potrebbe consistere nell'indicazione, da parte degli Stati membri, dell'aumento di copertura geografica e in termini di popolazione all'interno dei loro programmi, nonché nel numero previsto di gruppi di azione locale selezionati rispetto al periodo di programmazione precedente.

In che modo le comunità locali possono prepararsi all'attuazione delle strategie di sviluppo locale?

Anche nei contesti in cui si è già maturata una discreta esperienza locale di Leader è comunque importante garantire che il gruppo di azione locale sia adeguatamente preparato a svolgere il proprio ruolo.

Uno dei primi compiti della rete rurale nazionale finanziata nell'ambito dell'assistenza tecnica⁸ consisterà nella preparazione di programmi di formazione per gruppi di azione locale nel contesto del processo di formazione⁹. È consigliabile che le reti rurali nazionali siano in essere subito dopo l'adozione dei programmi, nonostante il termine relativo del 31 dicembre 2008 ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006. Qualora la rete non sia costituita entro la fine del 2008, sarebbe preferibile ricorrere alla sottomisura "acquisizione di competenze" ai sensi dell'articolo 63, lettera c), del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sin dall'inizio del periodo di programmazione, al fine di aiutare i gruppi di azione locale a organizzarsi e predisporre il piano di sviluppo locale in un lasso di tempo relativamente breve (ad esempio, da 6 mesi a 1 anno). L'articolo 59 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio definisce le seguenti operazioni ammissibili:

- (1) A livello nazionale, attraverso organismi di formazione quali soggetti beneficiari:
 - formazione del personale addetto all'elaborazione e all'esecuzione della strategia di sviluppo locale;
 - eventi promozionali e formazione di animatori;

⁷ Cfr. articolo 37, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006.

⁸ Cfr. articolo 66, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

⁹ Cfr. articolo 68, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005.

- (2) A livello locale, attraverso comunità locali, agenzie di sviluppo locale, parti sociali associate grazie ad accordo o GAL già costituiti quali soggetti beneficiari:
- studi sulla zona interessata, ivi compresa l'analisi di una possibile strategia locale;
 - misure tese a fornire informazioni sulla zona e la strategia di sviluppo locale;

Negli Stati membri che hanno istituito unità di rete nazionali Leader+ tali strutture possono fornire assistenza tecnica ai GAL per la preparazione delle nuove strategie di sviluppo locale (ad esempio, Paesi Bassi); ciò può avvenire prima della costituzione della nuova unità di rete di sviluppo rurale.

A livello GAL è importante garantire che la transizione dalla fase di sviluppo della capacità alla fase di attuazione avvenga in modo non problematico e che vi sia tempo sufficiente per la fase di attuazione stessa. Ecco il motivo per cui, in linea di massima, le gare per la selezione delle zone rurali ai fini dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale devono essere indette entro due anni a decorrere dall'approvazione dei programmi¹⁰.

È opportuno rilevare che durante la fase di attuazione delle strategie di sviluppo locale dovrebbe essere possibile ricorrere all'acquisizione di competenze ai sensi dell'articolo 63, lettera c), del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per azioni di formazione relative ad aspetti, quali la gestione del GAL, l'autovalutazione, il monitoraggio, ecc. È consigliabile che lo scambio di esperienze fra i GAL sulle rispettive strategie di sviluppo locale, non ammissibili nell'ambito della misura della cooperazione per la quale è richiesta l'azione congiunta, sia ammissibile nell'ambito della misura di acquisizione delle competenze.

In sintesi, gli Stati membri dovrebbero spiegare ai GAL esistenti e potenziali le loro modalità di sostegno alle zone nella fase di preparazione e attuazione della loro strategia di sviluppo (rete nazionale, seminari organizzati da parte di altri organismi di formazione attraverso l'acquisizione delle competenze, sviluppo di capacità locale, preparazione della necessaria documentazione finanziaria e amministrativa, ecc.).

Quanto durerà la fase di attuazione delle strategie di sviluppo locale?

Il tempo residuo per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale dipende essenzialmente dai tempi della procedura di selezione dei GAL. I programmi nazionali o regionali devono riportare i tempi di selezione dei gruppi di azione locale.

Ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1974/2006, le gare per la selezione delle zone rurali ai fini dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale devono essere indette entro due anni a decorrere dall'approvazione dei programmi. Gli Stati membri o le regioni possono tuttavia indire più di una gara, in particolare se Leader si rivolge a nuovi territori, nel qual caso può essere necessaria una proroga dei termini.

È pertanto possibile indire una gara o avere due ondate di progetti all'inizio del periodo di programmazione. È sempre opportuno ricordare, tuttavia, che lo sviluppo locale e lo sviluppo di capacità rappresentano un processo a lungo termine. L'esperienza evidenzia che la reale attuazione delle strategie locali sul campo non inizia di solito prima del quarto anno del periodo di programmazione.

¹⁰ Cfr. articolo 37, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1974/2006.

Che tipi di progetti è possibile finanziare nell'ambito delle strategie di sviluppo locale?

Devono essere rispettate norme minime generali dettagliate in materia di ammissibilità, ossia condizioni previste a livello unionale e di programma ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

Dovranno essere inoltre applicati "criteri di aggiudicazione", cioè i criteri di selezione previsti ai sensi dell'articolo 78 del regolamento (CE) n. 1698/2005, stabiliti a livello di programma in seguito alla consultazione con il comitato di sorveglianza.

Inoltre, i gruppi di azione locale definiscono i criteri di selezione dei progetti "criteri di selezione locale" in relazione alle priorità specifiche delle loro strategie di sviluppo locale. È consigliabile che tali criteri di selezione locale siano contemplati nelle strategie di sviluppo locale; questo modello consente infatti di approvare gli specifici criteri di selezione locale nell'ambito della procedura di selezione per i gruppi di azione locale.

Ai sensi dell'articolo 63 del regolamento (CE) n. 1698/2005 i GAL possono intraprendere azioni che rientrano nel campo di applicazione di una misura FEASR o al di fuori di una misura all'interno di ciascun asse considerato applicabile all'approccio Leader nell'ambito del programma.

Ciò significa che è ammissibile ogni operazione condotta nell'ambito del campo di applicazione dell'asse designato (competitività fra settore agricolo e silvicoltura, miglioramento dell'ambiente o diversificazione delle attività economiche e miglioramento della qualità della vita).

È responsabilità degli Stati membri garantire la coerenza con altri fondi dell'UE. Le strategie di sviluppo locale possono essere altresì tese a conseguire obiettivi di altri fondi europei (ad esempio, FESR, FSE e FEP). In merito all'asse 4 (Leader) non è possibile tracciare una chiara linea di demarcazione all'interno del PSR analogamente a quanto occorre fare per le misure degli assi da 1 a 3, poiché ciò pregiudicherebbe la natura integrata e multisettoriale dell'approccio Leader. La possibilità di finanziare un progetto con uno dei fondi strutturali, laddove per tale progetto è richiesto il finanziamento Leader a valere su risorse FEASR, non esclude l'ammissibilità al finanziamento del FEASR del progetto stesso.

È compito delle strategie di sviluppo locale spiegare che tipo di azioni corrispondono agli obiettivi dei diversi fondi europei e pertanto chiarire che tipo di azioni dovrebbe essere finanziato da Leader a carico del FEASR. Se un progetto è in linea con gli obiettivi del FEASR e coerente con la strategia di sviluppo locale, l'autorità di gestione non può escludere la decisione di un GAL di richiedere il finanziamento di un progetto nell'ambito di Leader a carico del FEASR.

I progetti complessi che vanno oltre gli obiettivi del FEASR possono essere suddivisi in più operazioni al fine di consentirne il finanziamento da parte di diversi fondi in contemporanea.

In ogni caso, l'autorità di gestione è tenuta a garantire che venga evitato un duplice finanziamento dell'operazione.

1) Operazioni ammissibili nell'ambito delle misure definite nel regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio

In linea di principio, l'approccio Leader consente di attuare ogni misura territoriale e numerose misure relative a settori specifici (cfr. conclusioni dello studio della DG Agricoltura e sviluppo rurale "Metodi di integrazione delle innovazioni e dell'approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale e risultati conseguiti"¹¹ al punto 5.2.3.2): "sufficienti esempi consentono di dimostrare che vi è un'ampia gamma di misure agricole, in aggiunta alle misure ammissibili ai sensi degli articoli 33 (diversificazione) e 9 (formazione) del regolamento n. 1257/99, che possono essere integrate nei programmi di tipo Leader, quali gli investimenti nelle aziende agricole, la costituzione di aziende agricole guidate da giovani agricoltori, la commercializzazione e la trasformazione, le misure agroambientali e la silvicoltura, oltre la portata delle attività relative già svolte nell'ambito dei programmi operativi regionali. Esistono esempi a sufficienza in Spagna, Finlandia, Francia, Italia e Regno Unito che dimostrano che la forte integrazione delle caratteristiche di Leader consente di applicare misure per lo sviluppo delle imprese agricole e la tutela della diversità dei paesaggi culturali. L'introduzione di misure rivolte alle aziende agricole porta vantaggi materiali e immateriali a produttori, amministratori di fondi agricoli, alla società rurale e alla società nel suo complesso...".

Le misure possono essere attuate esclusivamente attraverso l'asse Leader o in aggiunta al normale sistema di attuazione di tipo *top-down* consistente nella selezione di progetti da parte dell'autorità di gestione.

Qualora un progetto rientri nel campo di applicazione di una particolare misura, si applicano le relative condizioni in materia di ammissibilità e selezione (articolo 64 regolamento n. 1698/2005). Le condizioni che si applicano alla misura sono definite a livello dell'UE (mediante regolamento n. 1698/2005 del Consiglio e/o regolamento n. 1974/2006) e a livello di programma (conformemente alle regole di ammissibilità di cui all'articolo 71, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005). Si applicano altresì condizioni orizzontali non specifiche di una particolare misura (ad esempio, norme in materia di aiuti di stato, contributi in natura, ecc.).

In base all'analisi dei "focus group" Leader istituiti nel 2010 nell'ambito della rete europea di sviluppo rurale, è opportuno che gli Stati membri rivedano le misure in vigore dei PSR per valutare se le regole di ammissibilità limitano la capacità dei GAL di elaborare e attuare strategie locali innovative e multisettoriali per il conseguimento degli obiettivi degli assi da 1 a 3 della politica di sviluppo rurale. I progetti tipici dell'approccio Leader dovrebbero essere ammissibili e possono comprendere progetti innovativi, territoriali, di piccole dimensioni o che prevedono la partecipazione di partner multipli. Inoltre, la **combinazione di misure diverse** (anche fra assi) dovrebbe consentire il sostegno a progetti complessi in grado di prendere meglio in considerazione gli obiettivi trasversali delle strategie di sviluppo locale.

2) *Operazioni ammissibili al di fuori dell'ambito delle misure definite dal regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio*

Non vi è necessariamente corrispondenza fra le operazioni sostenute e una delle misure di sviluppo rurale. Tale aspetto è importante dal punto di vista del mantenimento della funzione sperimentale/innovativa del metodo Leader. Si applicano le condizioni orizzontali definite a livello unionale (ad esempio, norme in materia di aiuti di Stato, contributi in natura, ecc.) e di

¹¹ Cfr. nota 5.

programma non specifiche della misura. Devono essere rispettati gli obiettivi dell'asse di riferimento.

In base all'analisi dei "focus group" Leader, è opportuno che gli Stati membri modifichino per quanto necessario le proprie regole al fine di consentire ai GAL di sviluppare altresì soluzioni locali non completamente corrispondenti alle misure del programma di sviluppo rurale definite dai programmi, ma che risultano essere tuttavia idonee a contribuire al conseguimento degli obiettivi degli assi di riferimento. Fra gli elementi dei PSR in grado di garantire la reale attuazione del metodo sono da annoverare i seguenti:

— **creazione di sottomisure specifiche** (delle misure 411-413), comprendenti azioni ammissibili, beneficiari e condizioni finanziarie, che consentono il finanziamento di progetti non corrispondenti ai criteri di ammissibilità di alcuna misura standard, ma che mirano al conseguimento degli obiettivi di uno o più assi da 1 a 3;

— **possibilità di finanziare progetti nell'ambito di una strategia di sviluppo locale non correlati a nessuna misura specifica del PSR**, all'unica condizione che ciò avvenga nell'ottica di conseguire gli obiettivi di uno o più degli altri tre assi (ai sensi di quanto previsto dagli articoli 63, lettera a), e 4 del regolamento n. 1698/2005). Le azioni e i beneficiari ammissibili sono definiti nella strategia di sviluppo locale. Le condizioni finanziarie vengono definite a livello di programma (ad esempio, sostegno a progetti di piccole dimensioni).

In che modo il bilancio per ciascun gruppo garantirà la copertura dei costi di gestione del gruppo, nonché dell'acquisizione di competenze e dell'animazione sul territorio?

Il programma deve fornire una stima indicativa della quota delle spese che sarà destinata alla gestione, all'acquisizione di competenze e all'animazione per l'asse Leader¹². Il periodo ammissibile per tutte e tre le tipologie di attività può essere sia il periodo necessario all'elaborazione della strategia, sia il periodo della relativa attuazione.

- *Costi di gestione*

I costi di gestione possono essere sovvenzionati nel limite del 20% della spesa pubblica totale relativa alla strategia di sviluppo locale (articolo 38, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006). I costi di gestione comprendono le spese per il personale e amministrative riferite al GAL selezionato. La partecipazione del personale e dei membri del GAL che partecipano agli incontri delle reti nazionali ed europea dovrebbe rappresentare anch'essa una spesa ammissibile, in considerazione del fatto che la creazione di reti rappresenta uno dei sette principi Leader.

Di norma, il numero minimo di componenti del personale richiesto per le funzioni di base (cfr. capitolo V) è di due persone — un dirigente qualificato e un assistente amministrativo. Possono rendersi necessarie risorse umane aggiuntive a seconda dell'entità delle mansioni amministrative delegate, della zona e/o della popolazione coperte o della strategia di bilancio adottata. Il personale deve essere qualificato e/o aver maturato esperienza nella gestione amministrativa di progetti locali e altresì con certi modelli di attuazione in materia di gestione finanziaria.

¹² Punto 5.3.4.3. dell'allegato II del regolamento (CE) n. 1974/2006.

È consigliabile applicare un sistema di anticipi per i costi di gestione ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1974/2006 per consentire ai GAL di soddisfare le proprie esigenze di flussi di cassa.

- *Acquisizione di competenze*

L'articolo 59, citato dall'articolo 63, lettera c), del regolamento (CE) n. 1698/2005, indica le attività ammissibili per l'acquisizione di competenze ("studi sulla zona interessata", "formazione del personale addetto all'elaborazione e all'esecuzione della strategia di sviluppo locale"). Bisognerebbe considerare anche la formazione dei membri del GAL come spesa ammissibile nell'ambito dell'acquisizione di competenze, essendo tali membri coinvolti nella preparazione e nell'attuazione della strategia di sviluppo locale.

- *Animazione*

Gran parte dei gruppi di azione locale ritengono che la componente e il valore principali delle loro attività risiedano nelle attività di animazione.

L'articolo 59, di cui all'articolo 63, lettera c), del regolamento (CE) n. 1698/2005, elenca le attività di animazione ammissibili ("attività d'informazione sulla zona e sulla strategia di sviluppo locale", "eventi promozionali e formazione di animatori"). Sono comprese attività tese allo sviluppo del progetto, quali il sostegno ai potenziali beneficiari per sviluppare progetti e preparare richieste, ma anche riunire i diversi soggetti interessati che fanno parte della propria comunità. Se tali soggetti non svolgono questo ruolo, saranno solo le organizzazioni, le società e le zone più forti a partecipare all'attuazione della strategia di sviluppo locale. Questa parte importante della loro funzione consiste nell'incoraggiare i membri e le aree più deboli della loro comunità, nel fornire loro l'assistenza tecnica necessaria, nel far emergere nuove idee che altrimenti non riuscirebbero a palesarsi, nell'aiutare a superare i conflitti esistenti all'interno di ogni comunità, nel creare una cultura della collaborazione a favore di obiettivi comuni e nel forgiare un'identità e un'immagine forti del territorio.

I GAL dovrebbero usare diversi mezzi per informare la comunità locale delle possibilità di sovvenzioni per i progetti: in occasione di incontri ed eventi pubblici, mediante volantini e pubblicazioni, siti internet dei GAL e attraverso i membri dei GAL stessi. In tal modo, i GAL non solo rispondono alla domanda di sovvenzioni esistente, ma potenzialmente incoraggiano altri attori locali a considerare nuovi investimenti o altri progetti.

L'animazione necessita di risorse ulteriori e abilità di comunicazione diverse da quelle richieste per le funzioni finanziarie e amministrative sopra descritte. I paesi che hanno adottato approcci Leader per migliorare la capacità organizzativa e lo sviluppo locale delle proprie zone rurali hanno solitamente un gruppo di 4-5 persone a livello locale. È opportuno che questi gruppi locali abbiano le competenze economiche e tecniche necessarie a valutare e sostenere la fattibilità dei progetti locali.

La cooperazione dovrebbe essere compresa nella strategia di sviluppo locale?

La cooperazione non è obbligatoria a livello di GAL, tuttavia deve esservi disponibilità a cooperare per quei GAL disposti ad attuare progetti di cooperazione. Dovrebbe pertanto essere programmata una misura di cooperazione, esattamente come ogni altra misura Leader.

La cooperazione può essere integrata *ex-ante* nelle strategie di sviluppo locale. Nei vecchi Stati membri, è necessario attribuire alla cooperazione un'importanza prioritaria nell'ambito dei criteri di selezione per la strategia di sviluppo locale.

La misura di cooperazione può essere altresì direttamente attuata mediante procedure di selezione organizzate dall'autorità competente.

Capitolo IV

Selezione dei gruppi di azione locale

Quali saranno i criteri di selezione e le procedure da seguire?

Procedura di selezione

La selezione e la costituzione dei gruppi locali e dei territori e delle strategie corrispondenti rappresenta con tutta probabilità la fase più importante dell'intero programma. È pertanto importante che la definizione dei criteri di selezione non venga vista solamente come un mero processo amministrativo, ma corrisponda agli obiettivi politici strategici assegnati all'asse Leader dal programma.

Gli inviti a presentare proposte per la selezione delle zone rurali ai fini dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale devono essere indetti entro due anni a decorrere dall'approvazione dei programmi. Gli Stati membri o le regioni possono tuttavia indire più di una gara, in particolare se Leader si rivolge a nuovi territori, nel qual caso può essere necessaria una proroga dei termini.

Il regolamento (CE) n. 1974/2006 stabilisce che i programmi devono specificare procedure, tempi e criteri oggettivi della selezione delle strategie di sviluppo locale. Il vantaggio di poter disporre di criteri di selezione oggettivi e ben definiti già fissati consiste nella possibilità di indire le gare il più rapidamente possibile.

Gli Stati membri hanno una certa flessibilità nell'adottare modelli di attuazione.

Le procedure di selezione dei gruppi di azione locale devono essere aperte a tutte le zone rurali e garantire la concorrenza fra i gruppi di azione locale che presentano strategie di sviluppo locale¹³. In altri termini, gli Stati membri devono quantomeno dimostrare l'esistenza di procedure per informare i soggetti interessati della possibilità di presentare proposte per l'asse Leader, assicurandosi al contempo che abbiano ben chiaro il processo decisionale. Le comunità rurali devono ricevere quante più informazioni possibili (pubblicazioni, siti internet, ecc.).

Gli stessi criteri di selezione dovrebbero applicarsi a tutti i GAL del programma al fine di garantire l'applicazione del principio della parità di trattamento.

¹³ Articolo 37 del regolamento (CE) n. 1974/2006.

Le procedure di selezione previste da un programma nazionale possono prevedere una fase di selezione regionale volta a valutare se la strategia di sviluppo locale è coerente con la strategia di sviluppo regionale nell'ambito di altre politiche o strumenti. Gli stessi criteri di selezione debbono tuttavia applicarsi a tutti i GAL. Tale fase regionale dovrebbe essere antecedente alla fase di selezione finale, caratterizzata da una valutazione comparativa di tutte le richieste da parte di un comitato di selezione nazionale.

L'autorità di gestione può prevedere una gara con due scadenze di presentazione: una prima scadenza per le zone che hanno già esperienza con Leader e sono pronte ad attuare strategie di sviluppo locale e una seconda scadenza per le zone in cui Leader+ non è ancora attuato in attesa di lanciare le strategie locali a decorrere dal 2008.

L'autorità di gestione può altresì prevedere due gare successive per ciascuna di queste categorie.

Nelle zone che hanno già avuto esperienza con Leader nel periodo di programmazione 2000-2006 (o 2004-2006 per l'UE-10) devono essere rispettate norme transitorie: i GAL in oggetto inizieranno ad attuare le loro nuove strategie di sviluppo locale solamente quando la strategia precedente sarà conclusa relativamente agli impegni giuridici assunti nei confronti dei beneficiari. Occorre altresì prevedere casi speciali di GAL precedenti che hanno ampliato il proprio territorio di riferimento o il campo di applicazione della loro strategia locale. Tali GAL possono iniziare ad attuare la nuova strategia sul nuovo territorio, in attesa della fine del 2008 (o della conclusione degli impegni/di un'interruzione) nel vecchio territorio. Se la strategia di sviluppo locale prevede un nuovo tipo di operazione (ad esempio, una nuova categoria di beneficiari ammissibili dei pagamenti o una nuova zona di intervento), la realizzazione di tale operazione può iniziare parallelamente alla strategia precedente. È necessario porre in essere un sistema di rendicontazione a parte. Nell'interesse di una sana gestione finanziaria è tuttavia consigliabile che un GAL abbia utilizzato completamente le risorse finanziarie stanziare nell'ambito della precedente strategia di sviluppo locale prima di dare inizio all'attuazione della nuova strategia.

Nelle nuove zone è necessaria una previa acquisizione di competenze (per un periodo di tempo che va da 6 mesi a un anno) prima della presentazione di una strategia di sviluppo locale.

Una volta effettuata la selezione, una buona pratica amministrativa avviata su iniziativa di alcuni Stati membri consiste nella firma di una convenzione/un accordo contrattuale relativa/o al piano di sviluppo locale fra l'ente giuridico costituito o designato dal GAL e l'organismo pagatore e/o l'autorità di gestione. Gli accordi amministrativi da porre in essere per la realizzazione della strategia di sviluppo locale concordata sono sintetizzati in un piano di sviluppo locale.

Criteri di selezione

È possibile distinguere tre categorie di criteri di selezione: si tratta dei criteri relativi al territorio (1), al partenariato (2) e alla strategia (3). Per ognuno di questi tre elementi (coerenza del territorio, qualità della strategia, organizzazione del gruppo di azione locale) possono essere richiesti elementi qualitativi in aggiunta ai criteri di ammissibilità.

L'articolo 62 del regolamento (CE) n. 1698/2005 definisce criteri di selezione minimi che possono pertanto essere integrati da criteri nazionali specifici. Ciò significa che gli Stati

membri possono decidere di aggiungere ulteriori criteri specificamente a supporto dell'attività di selezione dei gruppi e delle zone che meglio si adattano all'attuazione dei loro obiettivi per le comunità locali.

- 1) Criteri relativi al territorio

Il territorio interessato dalla strategia deve essere omogeneo e rappresentare, in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche, una massa critica sufficiente a sostenere una strategia di sviluppo duratura (articolo 62, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio).

Coerenza del territorio

Il territorio deve essere sufficientemente *coerente* dal punto di vista geografico, economico e sociale. L'approccio territoriale adottato per l'asse Leader cambia in modo radicale il modo di percepire e definire i territori. I territori stanno diventando progetti territoriali, ovvero organismi di apprendimento attivi che collaborano per il conseguimento di un obiettivo comune. Tale approccio modifica la logica di definizione dei confini dei territori che compongono un GAL. Non è consigliabile partire da confini amministrativi rigidi, considerare le loro esigenze e solo in seguito cercare qualcuno, di norma un soggetto esterno, che risolva il problema. Il ciclo deve iniziare con gli attori del territorio, la definizione dei loro bisogni, nonché l'individuazione del loro potenziale e della loro strategia per il futuro. I confini esatti del territorio dipendono da chi intende fare cosa, e con chi ha intenzione di farlo.

Criterio della massa critica: qual è l'estensione ideale dei territori?

Il regolamento (CE) n. 1974/2006 stabilisce i limiti inferiori e superiori del territorio del GAL in termini flessibili: "La popolazione di ciascuno dei territori deve essere di norma compresa tra 5 000 e 150 000 abitanti. Tuttavia, in casi debitamente giustificati, i suddetti limiti di 5 000 e 150 000 abitanti possono essere rispettivamente abbassati o alzati."¹⁴

Qualora lo Stato membro si avvalga di questa possibilità di deroga, il programma deve recare apposita giustificazione di tale deroga. I piccoli centri urbani e le zone periurbane possono rientrare nel territorio. Ai fini dell'asse 4, tuttavia, la copertura geografica non dovrebbe andare oltre i confini della zona rurale indicata nel programma: Ai sensi dell'articolo 61, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005, le strategie territoriali di sviluppo locale di tipo Leader sono destinate a *territori rurali* ben definiti di livello subregionale.

A titolo di riferimento, i gruppi di azione locale Leader+ hanno in media 56 000 abitanti e coprono un territorio di estensione media di 1 805 chilometri quadrati. Tali dati mascherano tuttavia marcate differenze; il numero medio di abitanti registrato in paesi quali Irlanda, Regno Unito e Italia è superiore a 70 000, mentre è inferiore a 40 000 in Spagna, Austria, Belgio e Lussemburgo. I GAL di Svezia e Finlandia hanno un'estensione media di oltre 4 000 km², quelli di Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi di meno di 500 km².

È evidente che le dimensioni del territorio dovrebbero essere adattate alle realtà di ciascun paese (ad esempio, alla densità di popolazione). In tal senso, ogni Stato membro deve prendere in considerazione almeno due aspetti:

¹⁴ Articolo 37, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1974/2006.

- maggiore è l'estensione del territorio, maggiore è la massa critica. Aumenta la probabilità di realizzare economie di scala nella gestione del programma e il territorio è presumibilmente, anche se non necessariamente, più simile a un mercato del lavoro funzionale (e sostenibile).
- minore è l'estensione del territorio, maggiore è la facilità di stringere contatti con gli abitanti, aumentare la partecipazione locale e sviluppare capacità organizzativa e identità locale. Trattandosi degli obiettivi principali dell'asse Leader, i territori non dovrebbero pertanto essere troppo estesi.

Ne consegue che il compito principale degli Stati membri consiste nel trovare il giusto equilibrio fra i due aspetti sopra illustrati, entro i limiti stabiliti dall'articolo 37, paragrafo 3, del regolamento applicativo.

- 2) Criteri relativi al partenariato

Il gruppo di azione locale deve essere composto da gruppi già abilitati per le iniziative Leader II o Leader+, o che hanno maturato esperienza con l'approccio Leader, ovvero da nuovi gruppi rappresentativi dei partner provenienti dai vari settori socioeconomici su base locale presenti nel territorio considerato.¹⁵

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. L'obiettivo in questo caso è raggiungere un equilibrio fra la composizione socioeconomica del territorio e la composizione del partenariato.¹⁶

I gruppi di azione Leader devono distinguersi dai partenariati pubblici-privati locali dell'asse 3 di cui all'articolo 59, lettera e), del regolamento (CE) n. 1698/2005, che sono stati costituiti per strategie locali che applicano solo una o più misure dell'asse 3 e per i quali la percentuale di partner privati non è stabilita a livello unionale.

Il gruppo di azione locale deve dimostrarsi in grado di definire e attuare una strategia di sviluppo locale per la zona interessata, proporre una strategia di sviluppo locale integrata e occuparsi della relativa attuazione.¹⁷

L'autorità di gestione provvede affinché i gruppi di azione locale eleggano un capofila amministrativo e finanziario capace di gestire fondi pubblici e di sovrintendere al buon funzionamento del partenariato.¹⁸ È necessario garantire la corretta gestione dei fondi pubblici. Alcuni gruppi locali possono aver sviluppato questo tipo di competenze nell'ambito delle proprie organizzazioni. In altri casi, può essere necessario ricorrere a uno dei partner o a un organismo esterno in grado di garantire la corretta gestione dei fondi pubblici. L'ultimo modello, sebbene concepito per i nuovi GAL che non hanno esperienza con Leader, non dovrebbe essere utilizzato sistematicamente nei GAL più vecchi.

¹⁵ Articolo 62, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005.

¹⁶ Articolo 62, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1698/2005.

¹⁷ Articolo 62, paragrafo 1, lettere a) e c), del regolamento (CE) n. 1698/2005.

¹⁸ Articolo 62, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1698/2005.

- 3) Criteri relativi alla strategia di sviluppo locale

Una strategia di sviluppo locale integrata deve basarsi almeno sui seguenti elementi (articolo 61, da lettera a) a lettera d) e lettera g) del regolamento del Consiglio):

- strategie territoriali di sviluppo locale destinate a territori rurali ben definiti, di livello subregionale;
- partenariati pubblici-privati sul piano locale;
- approccio dal basso verso l'alto, con gruppi di azione locale dotati di potere decisionale in ordine all'elaborazione e all'attuazione di strategie di sviluppo locale;
- concezione e attuazione multisettoriale della strategia basata sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale;
- collegamento in rete di più partenariati locali.

Gli Stati membri dell'UE-15 devono cercare di dare la priorità alla selezione di gruppi di azione locale che pongano in essere attività di cooperazione integrate nelle loro strategie di sviluppo locale. La priorità può essere anche attribuita alle strategie innovative o ad altre caratteristiche.

Il fatto che il GAL quale soggetto giuridico gestisca altri fondi UE (ad esempio, in veste di gruppo nell'ambito dell'asse 4 del Fondo europeo per la pesca) non dovrebbe essere considerato un criterio di esclusione. È necessario garantire la chiara separazione degli strumenti (partenariati distinti, comitati di selezione dei progetti, rendicontazione distinta e delimitazione fra le strategie) e la condivisione dei costi di gestione comuni.

Capitolo V

Attuazione della strategia di sviluppo locale

Il gruppo di azione locale è responsabile dell'attuazione della strategia di sviluppo locale (articolo 62, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1698/2005). Il baricentro del processo decisionale dovrebbe essere locale, ovvero al livello al quale devono essere condotte le principali operazioni per l'attuazione dell'asse Leader. Il decentramento delle attività di gestione non esonera l'autorità di gestione dalla responsabilità di una gestione efficiente e corretta (articolo 75, paragrafo 2, del regolamento 1698/2005).

Modelli di attuazione di Leader

L'esperienza maturata con le precedenti iniziative comunitarie Leader ha evidenziato ragguardevoli differenze fra gli Stati membri in merito alla portata dei compiti delegati ai GAL. Esistono tre modelli principali di attuazione dell'approccio Leader attualmente utilizzati dagli Stati membri nell'ambito dell'asse Leader:

— GAL esclusivamente competenti in materia di selezione dei progetti;

— GAL competenti in materia di selezione dei progetti e pagamenti ai beneficiari;

— GAL competenti in materia sia di selezione, sia di approvazione dei progetti.

Il primo modello (decentramento solo della competenza relativa alla selezione dei progetti) può essere considerato un “modello di base” che soddisfa requisiti minimi relativamente al trasferimento del processo decisionale a livello locale. Su iniziativa degli Stati membri, sono stati sviluppati altri modelli.

Nei primi due modelli la verifica di ammissibilità antecedente all’approvazione del progetto viene svolta dall’organismo pagatore o dall’autorità di gestione, ovvero da eventuali altri enti pubblici delegati a tale compito. La verifica amministrativa deve essere *esclusivamente* una verifica dei requisiti di legalità ai fini dell’ammissibilità delle operazioni e non una valutazione della qualità o dell’importanza del progetto per la strategia locale. Tale verifica dovrebbe riguardare solamente i progetti già selezionati dai GAL. I progetti o gli elenchi di progetti respinti dai GAL non devono più essere verificati/esaminati da tali enti.

Le autorità di gestione dovrebbero elaborare chiari orientamenti ad uso degli organismi pagatori sul ruolo che questi devono svolgere nell’ambito del processo decisionale per Leader.

In tutti i modelli di attuazione è opportuno mantenere un’adeguata separazione delle responsabilità al fine di garantire la trasparenza del processo decisionale ed evitare potenziali conflitti di interessi. In generale, i soggetti che partecipano allo sviluppo del progetto non dovrebbero essere coinvolti nelle operazioni di selezione o approvazione del progetto stesso. Analogamente, coloro che si occupano della selezione o dell’approvazione del progetto non devono essere incaricati del controllo delle domande di pagamento.

Compiti amministrativi di base dei GAL

Le seguenti funzioni amministrative di base dei GAL sono comuni a tutti i modelli di attuazione suddetti (devono essere naturalmente adattate al contesto amministrativo nazionale o regionale):

1. elaborazione e pubblicazione di bandi di gara, ivi compresa la definizione dei criteri di selezione locale (per gare periodiche o permanenti);
2. ricezione delle proposte;
3. valutazione dei progetti;
4. classificazione dei progetti e presentazione degli elenchi dei progetti selezionati all’autorità di gestione, compresa la definizione dell’ammontare del sostegno, ovvero presentazione dei progetti selezionati all’autorità di gestione su base continuativa;
5. monitoraggio dell’attuazione della strategia (compreso il monitoraggio dell’attuazione dei progetti selezionati);
6. valutazione della strategia.

L’autorità di gestione dovrebbe concentrarsi su compiti tesi a facilitare il lavoro dei GAL a livello locale attraverso la creazione del contesto di attuazione necessario per i GAL e di un sistema di supervisione con l’obiettivo di migliorare l’attuazione a livello locale. Analogamente, occorrerebbe che l’organismo pagatore si faccia carico di compiti di controllo per garantire il rispetto delle norme di ammissibilità.

Procedura di selezione dei progetti

I GAL effettuano la valutazione qualitativa dei progetti, compresa la verifica della relativa conformità alla strategia di sviluppo locale, sulla base dei criteri di selezione dei progetti locali. La valutazione del progetto deve essere opportunamente motivata e documentata, al fine di dimostrare che la decisione presa è fondata ed equa in termini di coerenza e importanza dei criteri di selezione. Le decisioni di selezione dei progetti sono di norma affidate a un organismo (comitato, consiglio, ecc.) eletto tra i rappresentanti dei partner.

È necessario porre in essere procedure tese a garantire la trasparenza di tutte le decisioni assicurandone la giusta visibilità (ad esempio, mediante la pubblicazione dei verbali delle riunioni per la selezione dei progetti sul sito internet del GAL) e a evitare conflitti di interessi. Ciascun membro del comitato di selezione del progetto che abbia un qualche interesse nel progetto stesso è tenuto a dichiararlo e a non prendere parte alla votazione. La dichiarazione dovrebbe descrivere la natura del legame fra il componente del comitato di selezione e il proponente. Tale informazione va altresì riportata nel verbale. Ad esempio, si è in presenza di conflitto di interessi quando l'esercizio delle funzioni di membro del comitato di selezione dei progetti è inficiato da legami familiari o interessi economici (ad esempio, membro del comitato di selezione e proponente coincidono nello stesso soggetto).

I GAL dovrebbero altresì dotarsi di regole interne volte a garantire che le autorità locali non prevalgano sui partenariati durante gli incontri per la selezione dei progetti, ad esempio disponendo che nell'ambito di ciascun processo decisionale almeno il 50% dei voti sia rappresentato da voti di soggetti privati (articolo 62.1.b).

Procedura di ricorso

È necessario porre in essere una procedura di ricorso che consenta al proponente di presentare eventualmente ricorso all'organismo responsabile dell'approvazione del progetto (autorità di gestione o GAL a seconda dei modelli di attuazione) entro un determinato periodo di tempo dalla data del respingimento del progetto.

Funzione di pagamento

Vi sono due principali modelli per la certificazione della spesa e il pagamento al beneficiario finale:

1) Un modello decentrato, in base al quale il gruppo è direttamente responsabile della certificazione iniziale del completamento dei progetti e del pagamento (sistema della sovvenzione globale). La sovvenzione globale è gestita dal GAL stesso o da un'agenzia partner, incorporata all'interno del GAL o indipendente dal gruppo locale.

L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1290/2005, dopo aver elencato i compiti dell'organismo pagatore, recita quanto segue: "Fatta eccezione per il pagamento degli aiuti comunitari, l'esecuzione dei compiti può essere delegata". L'articolo 6, paragrafo 1, si riferisce soltanto al "pagamento degli aiuti comunitari". Nell'ambito dello sviluppo rurale, al beneficiario finale viene di norma pagato un unico sussidio pubblico cofinanziato dall'Unione e dallo Stato membro; tale pagamento al beneficiario finale non è tuttavia contemplato dall'articolo 6, paragrafo 1, e può pertanto essere effettuato dal gruppo di azione locale.

Solamente il rimborso a un'altra autorità o ente della quota unionale del sussidio resta di competenza esclusiva dell'organismo pagatore.

Qualora uno Stato membro ricorra a tale possibilità, l'organismo pagatore ha la piena responsabilità della legalità e della regolarità dell'intera transazione, compresa la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nonché della comunicazione alla Commissione della spesa risultante e della preparazione dei relativi rendiconti. I GAL possono ad esempio utilizzare una lista di controllo dei criteri di ammissibilità predisposta dall'organismo pagatore e corrispondente alle norme finanziarie in materia. La lista di controllo deve essere completata dai GAL. L'intero file della lista di controllo deve essere conservato a fini di controllo per tutta la durata prevista dalle norme vigenti in materia.

Il sistema di sovvenzioni è pienamente operativo solo se tutti i fondi pubblici sono concentrati in un unico pacchetto (cfr. infra, percentuale di concentrazione dei finanziamenti). Se il decentramento riguarda solo i fondi europei e i GAL devono partecipare a gare per la quota di cofinanziamento nazionale di ciascun progetto, il vantaggio in termini di flessibilità verrebbe interamente vanificato. La sovvenzione globale richiede una gestione opportunamente coordinata dei flussi finanziari.

2) Un modello più centralizzato, nel quale il pagamento viene effettuato dall'organismo pagatore. Il beneficiario finale presenta la sua domanda di pagamento all'organismo pagatore tramite il GAL (il GAL informa l'organismo pagatore della possibilità di effettuare il pagamento) o direttamente all'organismo pagatore stesso e in copia al GAL. Il pagamento viene eseguito dall'organismo pagatore direttamente al beneficiario finale, inserendo il GAL in copia. I GAL devono essere sempre informati a fini di monitoraggio e valutazione della propria strategia.

Entrambi i sistemi sono stati utilizzati per i GAL di Leader+ e presentano vantaggi e inconvenienti. Molto dipende tuttavia dalla pratica amministrativa e dalla prassi. Ad esempio, alcune autorità sono in grado di effettuare i pagamenti direttamente al beneficiario molto presto dopo aver ricevuto la documentazione dal gruppo, senza interferenza alcuna nella decisione. In altri casi, tuttavia, una tale procedura può comportare un iter laborioso di controlli incrociati, con notevole rallentamento delle procedure, il che riduce la capacità decisionale del gruppo e la sua efficacia nel produrre i risultati attesi.

È consigliabile fissare scadenze per i pagamenti ai beneficiari o per i rimborsi ai GAL, se del caso, da inserire nella descrizione dei circuiti finanziari, affinché i GAL possano disporre di un certo margine di certezza relativamente alla loro attività di pianificazione e all'orizzonte di spesa.

Controlli

L'articolo 28 *septies*, paragrafo 2 (ex articolo 33, paragrafo 1) del regolamento (CE) n. 65/2011 del Consiglio, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo, consente agli Stati membri di delegare compiti di controllo ai GAL mediante atto di delega formale in caso di spesa sostenuta ai sensi dell'articolo 63, lettera a) (misura "attuazione della strategia di sviluppo locale") e lettera b) (misura "cooperazione"). I GAL possono eseguire controlli amministrativi sulle proposte e le domande di pagamento, comprese ispezioni in loco relativamente agli investimenti. Resta tuttavia in capo all'autorità competente la responsabilità di verificare che i GAL in oggetto dispongano della capacità amministrativa e di controllo

necessaria allo svolgimento di tali attività e di eseguire controlli regolari delle operazioni dei GAL, ivi comprese verifiche contabili e la ripetizione di controlli amministrativi a campione.

Qualora il GAL non sia stato delegato a svolgere tali compiti, è consigliabile informare i GAL dei risultati delle verifiche o consentire al loro personale di partecipare a visite e controlli in loco. In questo modo il GAL ha la possibilità di monitorare l'attuazione della strategia di sviluppo locale e migliorare le proprie competenze per quanto attiene alle regole di ammissibilità e alla gestione finanziaria.

Lo svolgimento delle verifiche in loco rientra fra le responsabilità delle autorità competenti. Il campione da sottoporre a verifica rappresenta la base relativa per il calcolo della spesa Leader.

Cofinanziamento

I "focus group" Leader della RESR hanno rilevato che garantire il cofinanziamento pubblico può rappresentare un problema in alcuni Stati membri. Fra le soluzioni pratiche alle difficoltà attuali è possibile individuare quanto segue:

- costituzione di fondi nazionali/regionali e/o locali per garantire che i beneficiari ottengano il cofinanziamento pubblico contemporaneamente al sostegno FEASR;
- utilizzo di un modulo di domanda congiunto per il cofinanziamento UE e nazionale.

Qualora il beneficiario ottenga un cofinanziamento pubblico nazionale separatamente, il GAL può svolgere un ruolo molto utile nell'ottenere o concedere tale cofinanziamento o parte di esso.

Monitoraggio e valutazione a livello di PSR

Esistono indicatori di risultato specifici dell'approccio Leader (dalla tabella O.41 (1) alla tabella O.431). Relativamente alla tabella O.41 (2) che riporta il numero di progetti e beneficiari, i dati dovrebbero essere ripartiti fra le diverse misure degli assi 1, 2 o 3. Per i progetti non attribuibili a nessuna misura specifica, i dati dovrebbero essere inseriti nella categoria "altro" dei diversi assi in base agli obiettivi corrispondenti ai quali tali dati contribuiscono. I dati sui beneficiari sono ulteriormente ripartiti fra le categorie persone fisiche, settore privato, settore pubblico e GAL; e per le persone fisiche vi è un'ulteriore ripartizione in base al sesso/all'età.

Non vi sono indicatori specifici di risultato e di impatto specifici di Leader, in quanto il metodo rappresenta uno strumento per il conseguimento degli obiettivi dell'altro asse.

Vi sono otto domande di valutazione specifiche relative al quadro comune per la sorveglianza e la valutazione (*CMEF — Common Monitoring and Evaluation Framework*) di Leader:

Misura 41: tre domande si riferiscono esclusivamente alla valutazione qualitativa degli effetti dell'approccio Leader, ovvero si incentrano sulle sue caratteristiche specifiche (miglioramento della governance, mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno, approcci multisettoriali e cooperazione). Una domanda fa riferimento alla misura in cui l'approccio Leader ha contribuito alle priorità degli assi 1, 2 e 3.

Misura 421: in che misura il sostegno ha contribuito a promuovere la cooperazione e favorire il trasferimento di buone pratiche? In che misura i progetti di cooperazione e/o il trasferimento di buone pratiche basate sull'approccio Leader hanno contribuito a un miglior conseguimento degli obiettivi di uno o più degli altri tre assi?

Misura 431: in che misura il sostegno ha accresciuto le capacità dei gruppi di azione locale e degli altri partner coinvolti nell'attuazione delle strategie di sviluppo locale? In che misura il sostegno ha contribuito ad accrescere la capacità di attuazione di Leader?

Monitoraggio e valutazione a livello di strategia locale (GAL)

A livello dei GAL è posto in essere un sistema di monitoraggio e valutazione della strategia di sviluppo locale prima dell'avvio dell'attuazione della strategia stessa. Sarebbe opportuno che i costi relativi a tali compiti fossero ammissibili nell'ambito della sottomisura "gestione del gruppo di azione locale" all'interno della misura 431.

Monitoraggio

Le procedure relative al monitoraggio formale e alla rendicontazione sullo stato di attuazione della strategia e sulle relative verifiche di conformità vengono presumibilmente elaborate dall'autorità di gestione o delineate negli orientamenti relativi al programma. I GAL dovrebbero indicare le modalità secondo cui intendono osservare tali requisiti.

Gli obiettivi della strategia di sviluppo locale dovrebbero fornire un'esatta indicazione dei risultati da conseguire a livello locale, offrendo così un quadro chiaro e degli orientamenti per la gestione quotidiana dei programmi, nonché una strumento di base per la gestione dei risultati e le responsabilità, da comunicare a intervalli regolari e in una relazione annuale. Non è stato predisposto un sistema a parte per il monitoraggio dei GAL. Ai GAL dovrebbe essere richiesto di riferire all'autorità di gestione sugli esiti e i risultati dei progetti che sostengono secondo modalità simili a quelle applicate per la rendicontazione degli altri assi. Le relazioni annuali di monitoraggio dei GAL dovrebbero contribuire al monitoraggio annuale del PSR. Il monitoraggio dell'attuazione del progetto, ovvero la misurazione dei progressi finanziari e fisici del progetto stesso, rappresenta una fase necessaria per garantire il monitoraggio dell'attuazione della strategia di sviluppo locale. Pertanto, è importante che i GAL comprendano in modo chiaro gli obiettivi del PSR nel suo insieme e siano formati in materia di indicatori di monitoraggio, affinché la loro strategia possa indicare, anche in forma dettagliata, come intendono contribuire al raggiungimento di tali obiettivi.

Valutazione

L'autovalutazione di un GAL dovrebbe essere incentrata su apposite domande circa gli obiettivi della sua strategia di sviluppo rurale, ma facendo riferimento anche a domande di valutazione comuni, ad esempio relative al metodo e al valore aggiunto dell'approccio Leader. Gli aspetti centrali dell'autovalutazione del GAL sono i seguenti:

- processi operativi interni al GAL;
- soddisfazione dei beneficiari e riscontro sui servizi del GAL; e
- valutazione dell'impatto del GAL da parte dei soggetti interessati.

È opportuno che l'autorità di gestione elabori orientamenti per il coordinamento dell'autovalutazione.

I GAL dovrebbero ricevere una formazione all'autovalutazione impartita da esperti.

Gli strumenti impiegati dai GAL nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Leader+ comprendono, fra le altre cose, la costituzione di gruppi di lavoro, le consultazioni con la comunità in senso lato e i soggetti interessati, gli incontri dei GAL e il sostegno da parte di consulenti.

È altresì opportuno che le autorità di gestione considerino la possibilità che i GAL rivedano e modifichino regolarmente la loro strategia di sviluppo locale al fine di mettere a frutto le attività di monitoraggio e valutazione.