

LEADER



Vademecum

1.

Modelli
organizzativi
di LEADER



Vademecum per l'attuazione e gestione della Misura 19 LEADER

2.

Regole
e strumenti



3.

LEADER
tools



DICEMBRE 2016

RETERURALE
NAZIONALE
20142020

VADEMECUM PER L'ATTUAZIONE E GESTIONE DELLA MISURA 19 LEADER

Dicembre, 2016

Il presente documento è stato elaborato, dal CREA-Centro Politiche e Bioeconomia, nell'ambito del Progetto ReteLeader del Programma della Rete Rurale Nazionale.
Autorità di Gestione del Programma Rete Rurale Nazionale: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Cura del documento:

- SEZIONE I: "Modelli organizzativi di Leader": Dario Cacace
- SEZIONE II: "Regole e strumenti":
 - Verificabilità e controllabilità della Misura 19 Leader nei PSR Italiani: Dario Cacace, Roberta Ciaravino
 - La valutazione della capacità amministrativa dei Gal. Un controllo preventivo: Dario Cacace
 - Il conflitto d'interessi nell'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale: Dario Cacace
 - Ammissibilità al contributo del Fears dell'Iva sostenuta dai Gal: Dario Cacace
 - Normativa sugli aiuti di stato applicata al Leader: Dario Cacace, Roberta Ciaravino, Giulia Diglio
- SEZIONE III: "Leader tools": Dario Cacace, Roberta Ciaravino

Impaginazione e grafica: Fabio Lapiana

INDICE

Introduzione	5
Sezione I	
MODELLI ORGANIZZATIVI DI LEADER	7
I compiti degli attori di Leader nei PSR italiani. Analisi e possibili soluzioni per migliorare il modello organizzativo	9
1. Premessa	9
2. I compiti dei Gal: principi di Leader e quadro normativo	10
3. Il nuovo quadro delle competenze nei PSR italiani	13
4. Il miglioramento delle competenze	16
Le Strategie di Sviluppo Locale ed il quadro delle operazioni attivabili	18
1. Premessa	18
2. Il quadro di riferimento normativo e le indicazioni della Commissione europea	18
3. Le operazioni attivabili nei PSR italiani	20
Le Strategie di Sviluppo Locale ed il quadro delle operazioni attivabili	27
1. Premessa	27
2. Misura 19: la spesa programmata	28
Sezione II	
REGOLE E STRUMENTI	35
Verificabilità e controllabilità della Misura 19 Leader nei PSR Italiani	37
1. La riduzione del tasso di errore	37
2. Le principali cause di errore nel Leader	38
3. VCM nei PSR italiani: il quadro relativo alla Misura 19 Leader	39
4. Riflessioni	51
La valutazione della capacità amministrativa dei Gal. Un controllo preventivo	54
1. Introduzione	54
2. Il ruolo ed i compiti dei Gal nella normativa UE	54
3. Il controllo preventivo	56

4. <i>Le indicazioni dei PSR italiani in materia</i>	59
5. <i>Caso studio: l'esperienza del PSR Lazio 2007-2013</i>	60
6. <i>Conclusioni</i>	63
Il conflitto d'interessi nell'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale	65
1. <i>Premessa</i>	65
2. <i>Conflitti d'interesse: di cosa parliamo?</i>	66
3. <i>Il quadro normativo</i>	68
4. <i>Il rischio di emersione dei conflitti d'interesse nel Leader</i>	71
5. <i>Misure di prevenzione</i>	74
Ammissibilità al contributo del Fears dell'Iva sostenuta dai Gal	78
1. <i>Gal ed ammissibilità dell'IVA: questioni aperte</i>	78
2. <i>Quadro normativo di riferimento: dal Regolamento CE 1698/2005 al Regolamento UE 1303/2013</i>	79
3. <i>Elementi di analisi: cenni sull'IVA e la sua applicazione</i>	80
4. <i>Cenni sulla detraibilità dell'IVA</i>	81
5. <i>Risoluzioni dell'Agenzia delle Entrate sulla detraibilità dell'IVA</i>	81
6. <i>I pareri dell'Agenzia delle Entrate riguardo al Leader</i>	84
7. <i>Casi particolari: Gal che svolgono anche attività di impresa</i>	85
8. <i>Conclusioni sull'ammissibilità dell'IVA</i>	86
9. <i>Cenni sui controlli amministrativi relativi alle domande di pagamento</i>	87
Normativa sugli aiuti di stato applicata al Leader	89
1. <i>Presentazione</i>	89
2. <i>Introduzione agli aiuti di stato</i>	90
3. <i>Quadro normativo: i Regolamenti di esenzione e il regime "de minimis"</i>	94
4. <i>Gli aiuti di Stato e il PSR</i>	104
5. <i>Le attività dei Gal e gli aiuti di stato</i>	108
6. <i>Quadro di riepilogo</i>	115
<i>Appendice</i>	119
Sezione III	
LEADER TOOLS	145
La pianificazione di una procedura di selezione: aspetti metodologici e soluzioni pratiche	147
1. <i>Gli obiettivi della selezione</i>	147
2. <i>Pianificazione e articolazione della soluzione</i>	148
3. <i>Strumenti</i>	160

INTRODUZIONE

Il presente *Vademecum* punta a favorire il miglioramento della capacità di gestione ed attuazione della Misura 19 da parte degli attori coinvolti, a diverso titolo, nell'implementazione dello sviluppo locale di tipo partecipativo in Italia. Il suo concepimento trae origine dalla complessità del sistema di regole che disciplinano l'applicazione del metodo Leader, nonché dalla necessità di fornire un quadro di riferimento generale riguardo ad alcuni aspetti che non sempre trovano, nella pratica, interpretazioni univoche. Il *Vademecum* si rivolge, in primo luogo, agli attori "istituzionali", ovvero alle AdG ed agli OP chiamati a predisporre e implementare i meccanismi tecnico-amministrativi che regolano l'attuazione della Misura. E' altresì rivolto agli attori locali impegnati nell'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale, alle cui capacità e competenze è legato il successo del metodo partecipativo su scala territoriale.

Il *Vademecum* è articolato in tre sezioni, ognuna delle quali risponde ad esigenze diverse:

I. Modelli organizzativi di Leader

La prima sezione ha finalità prevalente-

mente conoscitive. In essa si rappresentano alcuni elementi che caratterizzano il contesto programmatico di riferimento. In particolare, sono sintetizzati i risultati della ricognizione effettuata sull'attuazione del Leader e di alcune analisi relative ai modelli organizzativi adottati nei PSR italiani. L'obiettivo principale è quello di offrire una rappresentazione di aspetti che caratterizzano il contesto attuativo di Leader in Italia. Pur non avendo un'utilità diretta ed immediata per le AdG ed i Gal, i contenuti che sono ospitati in questa sezione tematica rappresentano un'indispensabile elemento di conoscenza per lo sviluppo di specifiche iniziative a carattere metodologico e/o operativo, da implementare nelle altre sezioni del *Vademecum* e, in generale, in altre linee di attività del Piano della Rete Rurale Nazionale.

II. Regole e strumenti

Una delle principali difficoltà incontrate dagli attori di Leader nel corso dei più recenti periodi di programmazione è generata dalla complessità del quadro di regole nelle quali essi devono operare. Alcune di queste regole hanno una portata di carattere generale ed originano da fonti a volte molto distanti dallo svi-

luppo rurale (si pensi alla dimensione fiscale delle attività sviluppate dai Gal, o alle regole sugli aiuti di stato) ma che inevitabilmente producono effetti di non secondario rilievo sull'azione delle AdG e dei Gal. Altre regole sono invece destinate a disciplinare aspetti attuativi di Leader nel quadro della programmazione dello sviluppo rurale (ad esempio, la Verificabilità e controllabilità della misura, o le norme in materia di conflitti di interessi).

Nella maggior parte dei casi, comunque, gli aspetti trattati non rappresentano una novità: anche nel passato più recente gli attori di Leader hanno spesso dovuto orientarsi all'interno di uno scenario normativo di non semplice interpretazione ed applicazione alla luce delle specificità del modello Leader. La condivisione e riflessione comune attorno a tale quadro può contribuire a migliorare l'attuazione della Misura 19 e ridurre il tasso di errore.

Si segnala che tale ambito di attività, molto complesso, si sviluppa anche attraverso l'alimentazione di un «Forum Leader»* ad hoc in cui è prevista, tra l'altro, la condivisione materiale e documenti tecnici.

III. Leader tools

L'esperienza sin qui maturata nell'ambito delle attività di Rete - a partire dalla programmazione dell'Iniziativa Comunitaria Leader II - ha consentito di raccogliere e di analizzare strumenti operativi ed approcci metodologici, adottati sia dai Gal sia dalle Autorità di Gestione, che si sono rivelati molto utili ed efficaci nella soluzione di problemi abbastanza frequenti nell'ambito dell'attuazione dell'approccio partecipativo bottom-up. La possibilità di disporre di strumenti operativi o di metodologie di semplice utilizzo, può velocizzare e migliorare l'attuazione di Leader. In tal senso, la RRN intende raccogliere e condividere esperienze che hanno mostrato sul campo la loro utilità ed efficacia e, soprattutto, elaborare approcci metodologici e strumenti che possano semplificare aspetti che presentano elementi di complessità.

In questa prima fase di lavoro è stato affrontato un tema su cui si registra una notevole sensibilità, e che espone i Gal ad elevati rischi di errore: l'impostazione di una corretta procedura per la selezione dei beneficiari. In particolare, si propone una metodologia per la costruzione del bando, del formulario e delle griglie di selezione.

* La pagina dedicata agli staff delle Regioni / Province autonome impegnati nella gestione della Misura 19: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15936>. La pagina riservata ai Gal è invece la seguente: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16445>

SEZIONE I

Modelli organizzativi di Leader



I COMPITI DEGLI ATTORI DI LEADER NEI PSR ITALIANI.

Analisi e possibili soluzioni per migliorare il modello organizzativo

1. PREMESSA

Nel corso della programmazione 2007-2013, in modo inizialmente informale e non consapevole, le attività della Rete, forse per la prima volta rispetto alle altre esperienze della Reteleader (1994-99 e 2000-2006), hanno approfondito questioni relative al funzionamento ed all'attuazione del metodo Leader, nonché al sistema di regole che fissano, in ogni regione, compiti e funzioni dei Gruppi di Azione Locale. La Rete europea ha guardato con curiosità ed interesse l'evolversi del dibattito in Italia, promuovendo, nell'ambito del 1° Focus Group del Leader Subcommittee¹, un'analisi sui modelli attuativi di Leader nei PSR europei 2007-2013.

Nel corso del dibattito - che ha registra-

to la partecipazione sia dei referenti delle Amministrazioni regionali sia dei Gal - è stato rilevato che il quadro di regole entro il quale i Partenariati locali devono muoversi incide in modo a volte determinante sulla fisionomia dell'approccio Leader e sullo stesso ruolo che essi assumono nel territorio di riferimento². Non è dunque superflua una riflessione sui meccanismi di applicazione di Leader nei PSR regionali, con particolare riguardo alle funzioni attribuite ai Gal: da essa possono essere tratte utili indicazioni per perfezionare il quadro di regole di Leader. Non è neanche superfluo parlarne ora poiché, sebbene le Strategie di Sviluppo Locale siano oramai già approvate, alcune novità che si delineano sull'orizzonte normativo³ - nell'immediato e nel medio periodo - suggeriscono

1. Si veda la pagina della Rete Rurale Europea per lo sviluppo Rurale (2007/2014): http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.html

2. Si veda, in proposito, il dossier della Task Force Leader della Rete Rurale Nazionale 2007-2013 *“La valutazione dell'approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013 un contributo metodologico”*

3. Si fa riferimento, in particolare: all'entrata in vigore del D. Lgs 175/2016 “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”; all'avviamento della discussione sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2016) 605 final sulle regole finanziarie applicabili al bilancio dell'Unione e che modifica, tra gli altri, i Regolamenti UE 1303/2013 e 1305/2013.

una riflessione sul profilo organizzativo dei Gal, sul loro ruolo e sulle funzioni ad essi assegnate.

Pertanto, il lavoro considera alcuni concetti “chiave” che da sempre caratterizzano il metodo e le disposizioni regolamentari che indirizzano le AdG nel definire le competenze dei Gal (par. 2), con l’obiettivo di evidenziare i cambiamenti che il nuovo quadro normativo ha imposto nella strutturazione dei circuiti amministrativi di Leader (par. 3). Successivamente, l’analisi si sofferma sull’assetto delle competenze - con specifico riferimento a quelle dei Gal - nei PSR italiani (par. 4) e sugli impatti che tale nuovo scenario può produrre nell’organizzazione e nell’operatività dei Gal, soprattutto in alcune Regioni.

2. I COMPITI DEI GAL: PRINCIPI DI LEADER E QUADRO NORMATIVO

2.1. Dal Regolamento CE 1698/2005 al Regolamento UE 1303/2013

Come ben noto, il metodo Leader ha conosciuto, dalla sua introduzione, importanti momenti evolutivi dal punto di vista normativo-programmatico ed attuativo. I suoi principi⁴ sono rimasti tuttavia immutati. Con riferimento al principio “Partenariati locali fra settore pubblico e privato: i Gruppi di Azione Locale

(GAL)” la base normativa di Leader non ha mai precisato con rigidità quali competenze dovessero essere affidate ai Gal, ritenendo che le condizioni del contesto amministrativo e socio-economico locale, così diverse nelle aree rurali europee, non richiedessero ulteriori elementi di dettaglio, rimettendo ai singoli Stati membri, dunque, ogni decisione in merito.

Di conseguenza, per lungo periodo l’unico riferimento in materia è stato rappresentato dalle indicazioni fornite nelle Comunicazioni agli Stati membri: *i GAL hanno il compito di individuare e attuare una strategia di sviluppo locale, di decidere la destinazione delle risorse finanziarie nonché di gestire queste ultime.*

Nell’ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 il principio del partenariato ha trovato una sua traduzione normativa nel Regolamento CE 1698/2005 che, all’articolo 62, si è limitato a fornire le seguenti indicazioni:

- *i gruppi di azione locale devono proporre una strategia integrata di sviluppo locale...* (art. 62.1 a);
- *... devono dimostrarsi in grado di definire e attuare una strategia di sviluppo locale per la zona interessata* (art. 62.1 c);
- *... selezionano i progetti da finanziare nell’ambito della strategia. Essi possono selezionare anche progetti di cooperazione* (art. 62.4).

Si osserva dunque che, nel ciclo di programmazione 2007-2013, le disposizioni

4. Le sette caratteristiche di Leader: Strategie di sviluppo basate sulle esigenze locali; Elaborazione ed attuazione delle strategie secondo un approccio dal basso verso l’alto (*bottom-up*); Partenariati locali fra settore pubblico e privato: i Gruppi di Azione Locale (GAL); Azioni integrate e multisettoriali; Innovazione; Cooperazione; Creazione di reti

regolamentari non sono scese nel dettaglio dei compiti di natura procedurale ed amministrativa da attribuire ai Gal e ciò ha dato origine ad interpretazioni molto distanti tra di loro nelle diverse regioni (non solo italiane).

Allo scopo di porre rimedio a possibili distorsioni derivanti da una non corretta interpretazione di uno dei principi cardine su cui si basa il metodo Leader, il Regolamento UE 1303/2013, che disci-

plina il funzionamento dei Fondi SIE per il periodo 2014-2020, introduce una importante novità in materia: per la prima volta il legislatore dell'Unione si interessa anche della definizione di un set minimo di compiti che i Gal devono in ogni caso svolgere⁵. Alcuni di questi rimandano all'esercizio un ruolo strategico e di funzioni tecniche; altri si sviluppano principalmente sulla dimensione procedurale ed amministrativa.

Dimensione strategica e tecnica	Dimensione procedurale ed amministrativa
Regolamento UE 1303/2013 - Art. 34 comma 3	
a) rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolando le capacità di gestione dei progetti c) garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia g) verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre attività di valutazione specifiche legate a tale strategia	b) elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, che garantiscano che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta d) preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione e) ricevere e valutare le domande di sostegno f) selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione
Regolamento UE 1305/2013 - Art. 42 comma 1	
	Oltre ai compiti menzionati all'articolo 34 del regolamento (UE) n. 1303/2013, i gruppi di azione locale possono espletare anche ulteriori funzioni ad essi delegate dall'autorità di gestione e/o dall'organismo pagatore

5. Regolamento UE 1303/2013, Articolo 34.

2.2. I compiti dei Gal: dimensione tecnica e dimensione amministrativa

Il nuovo quadro regolamentare non fa altro che sancire, anche dal punto di vista normativo, le caratteristiche essenziali di uno dei principi di Leader, ponendo

le basi per una più omogenea applicazione del metodo all'interno degli Stati membri.

Dal punto di vista operativo il quadro delle funzioni (riferito ai Gal) può essere descritto nel modo seguente⁶:

Area tecnica	Area amministrativa
Fase di avvio delle SSL	
• impostazione generale del programma delle attività e budget; • definizione piano di comunicazione; • coordinamento delle attività di comunicazione del Piano e delle attività ad esso connesse; • definizione piano di animazione; • definizione obiettivi di monitoraggio; • partecipazione alla definizione del regolamento interno del GAL; • definizione dei criteri di selezione e loro ponderazione • definizione delle modalità di selezione ed aggiornamento tecnico del personale del GAL; • definizione del piano di valutazione	• definizione regolamento interno; • definizione degli obiettivi di spesa e piano finanziario annuale; • definizione eventuali modifiche a MUD; • strutturazione bandi / avvisi pubblici; • definizione procedure di pubblicizzazione bandi/avvisi pubblici; • partecipazione alla definizione dei criteri di selezione e loro ponderazione; • predisposizione schemi di convenzione per operazioni "a regia"; • procedura di analisi delle domande di aiuto (adozione check list); • procedure di affidamento per operazioni a regia diretta; • procedura di analisi delle domande di pagamento (adozione check list); • procedure di rendicontazione; • apertura c/c dedicato e gestione rapporti con istituto di credito; • domanda di anticipo e acquisizione fidejussione.
Fase di attuazione	
• eventuali proposte di revisione / varianti del programma delle attività e del budget; • coordinamento delle attività di comunicazione del Piano e delle attività ad esso connesse; • animazione ed assistenza tecnica all'attuazione delle azioni; • promozione azioni innovative e di sviluppo;	• verifica degli obiettivi di spesa e piano finanziario annuale; • eventuale riarticolazione del piano finanziario; • verifica della legittimità degli atti del CdA; • controllo delle procedure di affidamento per operazioni a regia diretta; • gestione relazioni con istituto di credito e ri-negoziazione fidejussione; • ricezione delle domande di aiuto

segue >

6. Lo schema rappresenta una rielaborazione di precedenti lavori realizzati dalla RRN 2007-2013 - TF Leader. In particolare, si vedano i lavori del Laboratorio realizzato a Noicattaro (BA) il 14-15 settembre 2010. <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3774>

segue >

• ricerca, sensibilizzazione e ascolto su temi specifici legati alla SSL; • partecipazione / supporto alla realizzazione di eventuali operazioni a regia diretta del Gal • partecipazione alle reti ed ai progetti di cooperazione con altre aree; • supporto a rendicontazione e preparazione dei rapporti di esecuzione; • implementazione del sistema di monitoraggio con i dati relativi all'attuazione fisica e finanziaria. • implementazione del piano di valutazione;	• valutazione delle domande di aiuto (*) • istruttoria delle domande di aiuto (**) (controlli amministrativi e implementazione check list) ed elaborazione graduatorie; • gestione eventuali ricorsi; • ricezione e istruttoria delle domande di pagamento (**) (controlli amministrativi e in situ, implementazione check list); • verifica documentazione amministrativa e pagamento fornitori (operazioni a regia diretta e in convenzione); • rendicontazione operazioni a regia diretta e in convenzione; • elaborazione rapporti di monitoraggio sull'avanzamento procedurale e finanziario.
--	--

(*) nelle forme e modi stabiliti dalle disposizioni regionali

(**) laddove previste a carico dei Gal nello schema regionale di attuazione della Misura 19

3. IL NUOVO QUADRO DELLE COMPETENZE NEI PSR ITALIANI

L'analisi relativa alla definizione dei compiti affidati ai Gal riguarda principalmente la sottomisura 19.2 e, indirettamente, la 19.3, ovviamente con riferimento alle tipologie di operazione per le quali il Gal non è beneficiario del sostegno pubblico. Naturalmente, l'ampiezza e la complessità del quadro di competenze disegnato per i Gal sono direttamente proporzionali ad una serie di aspetti che definiscono il profilo di Leader nel PSR regionale⁷, con particolare riferimento:

- alla presenza - o meno - delle cd "azioni specifiche Leader";

- alla eventuale delega ai Gal di ulteriori funzioni, come previsto dall'art. 42 del Regolamento (UE) 1305/2013;
- alle risorse messe a disposizione (nell'ambito della sottomisura 19.4) per il sostegno del funzionamento e delle attività di animazione.

Di conseguenza, l'assetto organizzativo e funzionale dei Gruppi di Azione Locale non può essere predeterminato asetticamente, ma deve considerare il contesto normativo, programmatico e procedurale di riferimento.

Ciò premesso, la lettura dei PSR e delle disposizioni regionali che regolano l'attuazione del Leader⁸ fornisce i risultati esposti nella Tabella 1. Come era logico

7. Si veda, in proposito, il Dossier della Rete Rurale Nazionale - Task Force Leader "La valutazione dell'approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico", a cura di D. Cacace, R. Di Napoli, C. Ricci.

8. Parte delle informazioni elaborate (e riportate in tabella) sono tratte dalle risposte fornite dai Referenti regionali della Misura 19 in occasione della somministrazione di un questionario nel febbraio del 2016.

aspettarsi, il quadro appare molto più omogeneo rispetto a quello analizzato nel corso della programmazione dell'Asse IV 2007-2013: le funzioni collegate alla preparazione ed implementazione delle domande di aiuto, difatti, sono affidate ai Gal (in alcuni casi, con il supporto delle AdG). In generale:

- i PSR 2014-2020 attribuiscono una maggiore capacità decisionale ai Gal, in relazione al più ampio spettro di compiti riferibili all' "Area tecnica". Tale ampliamento è stato in qualche modo indotto dalla definizione dei compiti minimi dei Gal (art. 34 del Regolamento (UE) 1303/2013), ma anche da una minore rigidità nel definire le tipologie di operazione ammissibili;
- quanto ai compiti di tipo amministrativo, in alcuni casi sembra che questi siano stati parzialmente ridotti, soprattutto con riferimento alle attività istruttorie delle domande di aiuto (es: Abruzzo, Calabria, Sicilia); al contrario, alcune Regioni attribuiscono ai Gal maggiori compiti rispetto alla programmazione 2007-2013 (Bolzano, Lombardia, Marche);
- le modifiche più rilevanti al quadro delle competenze attengono alla fase di preparazione e pubblicazione dei bandi. Anche a seguito delle modi-

fiche regolamentari (e della specifica previsione di alcuni compiti minimi da affidare necessariamente ai Gal) in 15 PSR si registra una maggiore responsabilizzazione dei Gal, chiamati ad elaborare i propri bandi e i criteri di selezione.

Peraltro, come segnalato in altro Capitolo del presente Vademecum⁹, in molti programmi regionali i Gal svolgono anche attività istruttorie riconducibili all'art. 48 del regolamento UE 809/2014 (controlli amministrativi). Tale circostanza comporta una serie di necessità cui i Gal devono far fronte e, in particolare:

- un'adeguata disponibilità di risorse umane, opportunamente formate;
- maggiori disponibilità di risorse finanziarie a copertura delle spese connesse ai controlli amministrativi ed in situ.

Infine, non va dimenticato che il nuovo quadro normativo pone i Gal, in modo piuttosto esplicito, al centro delle attività di monitoraggio e di valutazione relative alla Misura 19. In tal senso, in Italia tutti i bandi per la selezione dei Gal e delle SSL richiedono informazioni sui sistemi adottati ai fini del monitoraggio, ed una indicazione (più o meno dettagliata, a seconda dei casi) sulle attività di valutazione che saranno implementate dai Gal.

9. Cfr., in questo documento, *La valutazione della capacità amministrativa dei Gal. Un controllo preventivo*.

Tabella 1. Misura 19. Il quadro delle Competenze nei PSR italiani

		Programmi di Sviluppo Rurale																					
Fasi / attività		Abruzzo	Basilicata	Bolzano	Calabria	Campania	Emilia R.	Friuli V.G.	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna ***	Sicilia	Toscana	Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
Elaborazione bando	Elaborazione criteri di selezione	Gal/AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	
	Pubblicazione	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	
Ricezione domande		Gal	Gal	Gal/AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal/AdG*	
Controlli amministrativi e tecnici	Formazione graduatorie	AdG	Gal	Gal/AdG	AdG	AdG/Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	OD **	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal/AdG*	
	Approvazione Graduatorie	AdG	Gal	Gal/AdG	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal/AdG*	
	Formazione Elenco beneficiari	AdG	Gal	AdG	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal/AdG*	
			AdG	Gal	AdG	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal	AdG	Gal	Gal	Gal	Gal	Gal/AdG*
Ricezione domande di Pagamento		AdG	OP	OP	OP	AdG	OP	Gal	Gal	OP	Gal	Gal/AdG	OP	Gal	Gal	OP	AdG	Gal	OP	Gal	AdG	OP	
Controlli amministrativi e tecnici	Revisioni	AdG	OP	OP/AdG	OP	AdG	OP	Gal	Gal	OP	OD **	Gal/AdG	OP	Gal	Gal	OP	AdG	Gal	OP	Gal	AdG	OP	
	Controlli in loco	AdG	OP	OP/AdG	OP	AdG	OP	Gal	AdG	OP	OD **	AdG	OP	OP	AdG	OP	AdG	OP	OP	AdG	AdG	OP	
Liquidazione contributo		OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	OP	
		Agea	Agea	Opr	Arcea	Agea	Agea	Agea	Agea	Agea	Opr	Agea	Agea	Arcea	Agea	Arcea	Agea	Artea	Appag	Agea	Agea	Avepa	

OP regionale

OP nazionale

Compito nuovo o parzialmente ampliato rispetto al PSR 2007-2013

Compito sottratto o ridimensionato alle competenze dei Gal rispetto al PSR 2007-2014

(*) La gestione è stata delegata dall'AdG all'Organismo Pagatore (Avepa)

(**) Organismo Delegato (Regione, CM, Prov)

(***) Indicazioni di massima. Saranno dettagliate in seguito

4. IL MIGLIORAMENTO DELLE COMPETENZE

Nel corso della Programmazione 2007-2013 le attività della Rete Rurale Nazionale hanno permesso di mettere a fuoco le principali preoccupazioni delle AdG (e degli stessi Gal) sulla corretta attuazione delle strategie di sviluppo locale. La principale criticità (che ha accompagnato la discussione sul modello di attuazione di Leader e sulla struttura dei circuiti amministrativi e finanziari) è stata comunque individuata nelle difficoltà che i Gal manifestano nell'affrontare un complesso quadro di regole¹⁰, a fronte del quale non sempre si ritrovano, a livello locale, le competenze necessarie ad assolvere alle funzioni amministrative da svolgere. In altri termini, se sul versante delle attività di tipo progettuale e tecnico, nonché su quello dell'animazione, si registra una condivisa opinione secondo la quale i Gal appaiono sufficientemente attrezzati ed in grado di assicurare una significativa operatività alle proprie strategie territoriali, dal lato della gestione amministrativa si registra un clima di sfiducia sull'affidabilità dei Gal.

Nel corso dell'attuazione dell'Asse IV dei PSR (2007-2013) la questione è stata il più delle volte risolta evitando di dele-

gare ai Gal delicati compiti connessi ad alcune fasi procedurali che caratterizzano il percorso amministrativo legato alla gestione delle domande di aiuto e di pagamento. Con il nuovo quadro normativo, che indica con una certa precisione i compiti minimi da affidare ai Gal, lo scenario cambia e gli attori di Leader sono chiamati ad affrontare - tra l'altro - una questione tutt'altro che irrilevante: laddove i Gal sono chiamati a svolgere alcune funzioni nuove, è sufficiente il richiamo al rispetto dei regolamenti e l'elaborazione di Linee guida ad hoc? E, in ogni caso, come garantire adeguati livelli operatività ed efficacia, soprattutto nel caso di Gal di nuova formazione?

Il focus della discussione riguarda, evidentemente, il miglioramento delle competenze. Nel passato¹¹ i referenti regionali dell'Asse IV hanno sollecitato la Rete Rurale a sviluppare specifici interventi formativi soprattutto con riferimento alla necessità di garantire certezza e trasparenza nelle procedure di selezione dei beneficiari, da un lato, ed a migliorare le capacità di comunicazione, dall'altro. Tali aspetti sono ancora oggetto di particolare interesse, soprattutto in relazione al fatto che in diverse regioni i Gal si trovano per la prima volta ad avere la piena responsabilità della costruzione ed

10. Si fa riferimento, in particolare, ai risultati del Gruppo di lavoro "Circuiti finanziari e sistema dei controlli", organizzato nell'ambito del seminario della Rete Rurale Nazionale - Task Force Leader: "Migliorare l'attuazione dell'Asse IV in Italia: strategie e strumenti" (Roma, 25 febbraio 2010). <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2975>

11. Ibidem

attuazione delle procedure di selezione dei progetti e della loro correttezza.

Un'ulteriore necessità, collegata al nuovo accento posto sulle attività di valutazione che dovranno essere promosse anche

a livello locale è rappresentata dall'acquisizione e/o adeguamento delle competenze in materia di elaborazione ed implementazione dei percorsi valutativi da parte dei Gal.

LE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE ED IL QUADRO DELLE OPERAZIONI ATTIVABILI

1. PREMESSA

Uno degli elementi che concorrono a definire il profilo del modello di Leader adottato all'interno di un PSR è rappresentato dalla varietà degli ambiti tematici entro cui i Gal possono promuovere e realizzare le Strategie di Sviluppo Locale e dalla gamma di strumenti di intervento attraverso cui tali strategie prendono corpo. In altri termini, ogni Programma offre ai Gal margini di manovra più o meno ampi in ordine alla scelta delle tipologie di operazioni che si ritengono più rilevanti per il conseguimento degli obiettivi strategici.

L'analisi dei PSR italiani descrive un quadro abbastanza eterogeneo nel quale la strumentazione disponibile per i Gal varia in relazione al contesto programmatico di riferimento ed a scelte di tipo tecnico e procedurale-amministrativo. In particolare, si osserva che il "menù" delle operazioni attivabili dai Gal varia tra i diversi PSR. Questa circostanza produce effetti rilevanti non solo sul versante dei contenuti "operativi" delle SSL, ma anche sul tipo di animazione che dovrà

essere sviluppato localmente, sulle possibilità di costruire e rafforzare le reti immateriali e, ancora, sulle attività di monitoraggio e valutazione di Leader.

Nelle pagine successive si descrivono i risultati di un'analisi di tipo desk svolta sui PSR italiani, con l'obiettivo di rappresentare il quadro delle opportunità disponibili per i Gal, con particolare riferimento alla sottomisura 19.2.

2. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO E LE INDICAZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Secondo la definizione normativa¹² lo Sviluppo locale di tipo partecipativo è attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo integrate e multisettoriali, è concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali e comprende elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione. Dunque, elementi fondanti dell'approccio partecipativo ed ascendente sono rappresentati dalla "in-

12. Regolamento UE 1303/2013, Articolo 32, comma 2

tegrazione e dalla “multisetorialità”, cui non devono far difetto aspetti innovativi e la creazione di reti. Peraltro, la Commissione afferma che l’attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale da parte dei Gal può *rafforzare la coerenza territoriale e contribuire allo sviluppo sostenibile a lungo termine di un territorio*¹³.

Si tratta di indicazioni apparentemente banali, ormai consolidate nella pratica ultra ventennale degli attori di Leader, ma decisive per inquadrare le modalità con cui tracciare, a livello locale, possibili percorsi di sviluppo sostenibile e duraturo. Possono anche apparire eccessivamente generiche, ma occorre considerare che lo spirito con cui è concepito l’approccio ascendente muove proprio dalla necessità di fornire alle comunità locali margini di manovra sufficienti per disegnare un percorso strategico adatto al contesto locale di riferimento, dei suoi fabbisogni e delle sue potenzialità.

Tale premessa introduce un interrogativo: ed entro quali limiti contenere gli spazi di manovra dei Gal affinché la loro azione sia sufficientemente articolata (*integrata e multisettoriale*) e, al tempo stesso, concentrata su temi concreti (tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali)? Su questo tema uno degli elementi più rilevanti è rappresentato indubbiamente dal tipo di operazioni ammissibili che possono essere pianificate nell’ambito della Strategia di Sviluppo Locale. La questione riguarda, in primo

luogo, la strutturazione della sottomisura 19.2 (e, di riflesso, le disponibilità di risorse a sostegno della 19.4); in secondo luogo, la capacità dei Gal di interpretare e tradurre efficacemente sul territorio il modello di intervento disegnato dall’Autorità di Gestione.

La definizione di “Strategia di Sviluppo Locale di tipo partecipativo” è offerta dall’art. 33 del Regolamento UE 1303/2013. Ai fini della presente analisi, l’elemento più rilevante è indicato alla lettera e) “un piano di azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete”. Il legislatore comunitario non indica in che modo tali obiettivi dovranno essere declinati in “azioni concrete”, lasciando tale scelta agli Stati membri.

*Le linee guida adottate dalla Commissione europea (fiche) forniscono utili orientamenti a riguardo: sulla base delle Priorità dell’Unione e delle indicazioni contenute nell’Accordo di Partenariato il PSR specificherà le focus area alle quali LEADER potrebbe potenzialmente contribuire oltre all’area 6b nell’ambito della quale LEADER verrà automaticamente programmato. Dal momento che LEADER è un metodo utilizzato per lo sviluppo rurale a livello locale, il suo campo di applicazione comprende in linea di principio tutti gli strumenti supportati dal FEASR*¹⁴.

Nelle stesse linee guida la Commissione europea ha raccomandato di non legare strettamente le attività svolte nell’ambito di LEADER alle misure standard come

13. Cfr. Measure fiche - Leader local development (ver. Jan 2014)

14. ibidem

definite nel programma. I singoli interventi dovrebbero essere ammissibili se contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi della strategia di sviluppo locale e corrispondono agli obiettivi e alle priorità indicate per il sostegno nell'ambito di LEADER nell'Accordo di Partenariato e nel pertinente PSR. Al fine di consentire la massima flessibilità, la Commissione ha inoltre suggerito di indicare ciò che non è ammissibile, invece di cercare di definire ex-ante i costi ammissibili.

3. LE OPERAZIONI ATTIVABILI NEI PSR ITALIANI

3.1. Quadro di sintesi

I PSR rendono disponibili tipologie di intervento molto variegate che i Gal possono utilizzare per dare corpo ed operatività alle rispettive SSL. Nel complesso, la gran parte dei PSR mostra una maggiore apertura rispetto alla passata programmazione: lì, infatti, circa la metà dei PSR non prevedeva la possibilità di attivare "Azioni specifiche Leader" (ovvero, non collegate ad alcuna delle misure programmate nell'ambito degli altri tre Assi); inoltre, un discreto numero di PSR (6 su 21) limitava l'azione dei Gal al solo obiettivo della diversificazione e del miglioramento della qualità della vita, riconducendo l'operatività dei Gal alle sole tipologie di operazione previste nell'ambito dell'Asse 3.

Il nuovo quadro offre, in genere, un ventaglio di opportunità molto più ampio rispetto al passato, probabilmente per l'azione combinata di tre fattori:

- le già richiamate sollecitazioni della Commissione ad evitare di circoscrivere l'operatività dei Gal a set di misure programmate;
- le modalità di programmazione delle misure ordinarie del PSR, molto più flessibile in relazione al riconoscimento del loro contributo potenziale a più focus area;
- la definizione di un set abbastanza ampio ed omnicomprensivo di ambiti tematici nell'Accordo di Partenariato.

A questa circostanza andrebbe aggiunta anche un'altra considerazione, relativa alla fissazione di compiti minimi (che, in alcune Regioni, possono comportare una riconsiderazione dei flussi procedurali per l'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale), ed in particolare la identificazione dei criteri di selezione e la possibilità di determinare autonomamente i sostegno nel rispetto, ovviamente, del quadro di norme e dei limiti fissati dai regolamenti UE.

La tabella allegata descrive in sintesi quali tipologie di interventi sono utilizzabili nell'ambito della sottomisura 19.2. Dall'analisi emerge che:

- in termini generali, l'operatività dei Gal può abbracciare temi molto ampi (ovviamente, in modo coerente rispetto agli ambiti tematici prescelti);
- un considerevole numero di PSR¹⁵

15. Fanno eccezione i PSR di Bolzano, Campania, Lazio, Liguria e Marche.

prevede la possibilità di attivare “azioni specifiche”, ossia tipologie di operazioni non contemplate in modo esplicito nell’elenco delle misure *ordinarie*¹⁶ previste dal Regolamento UE 1305/2013. Di norma questa scelta è accompagnata da una serie di prescrizioni tese a garantire la coerenza programmatica ed il rispetto delle norme dell’Unione. In particolare, tali tipologie di operazione sono ammissibili se:

- coerenti con gli obiettivi dello sviluppo rurale (declinati all’art. 4 del Regolamento UE 1303/2013);
- ammissibili ai sensi dell’art. 45 del Regolamento;
- coerenti con gli ambiti tematici indicati dall’accordo di partenariato;
- coerenti con le Strategie di Sviluppo Locale.

È evidente una impostazione così ampia ed elastica consente ai Gal di adattare nel modo migliore le strategie al contesto territoriale di riferimento ed alle esigenze che questo esprime. Tuttavia, la sussistenza di tali condizioni va verificata di volta in volta ed è innegabile che ciò si traduce inevitabilmente in un aggravio di responsabilità a carico degli istruttori ed in un incremento del rischio di errore.

- alcune regioni (Abruzzo, P.A. Bolzano, Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemon-

te, Sicilia, Toscana e Val d’Aosta), in aggiunta - o in alternativa - alla attivazione di azioni specifiche, prevedono la possibilità di sostenere anche tipologie di interventi codificate nel Regolamento UE 1305/2013, ma non attivate nel PSR. In questi casi, similmente a quanto appena visto per le azioni specifiche, sarà il Gal a dover disciplinare l’applicazione della tipologia di intervento nel territorio di competenza, nel rispetto di quanto prescritto dal pertinente articolo del Regolamento;

- in quasi tutti i PSR la scheda della sottomisura 19.2 contiene un elenco delle tipologie di operazioni non attivabili dai Gal¹⁷;
- l’analisi consente di individuare anche casi particolari:
- il Programma del Friuli Venezia Giulia sembra connotato da una notevole elasticità, poiché non fornisce alcun elenco di tipologie di intervento ammissibili (o meno), ma solo indirizzi relativi al rispetto delle norme ed alla coerenza con gli obiettivi del Feasr e della programmazione regionale e locale. Sicché i Gal possono indifferentemente attivare azioni specifiche o tipologie di intervento proposte dal Regolamento (anche se non attivate dal PSR);
- il PSR della Puglia sostiene, nell’ambito della sottomisura 19.2, il *finanziamento di un insieme coerente di ope-*

16. Con questo termine indichiamo le misure indicate al Titolo III, Capo I (articoli da 13 a 40) del Regolamento UE 1303/2013.

17. Fanno eccezione la Campania ed il Veneto (che individuano un set di misure tra quelle attivate nel PSR).

razioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali e che non siano legate alle misure standard come definite nel PSR. In tal modo viene di fatto assicurata una sorta di complementarità e la non sovrapposizione tra le misure del PSR e le tipologie di intervento promosse dai Gal;

- il PSR della Campania limita lo spettro delle possibili tipologie di intervento ad un set di tipologie di intervento adottate nel PSR. Si tratta di una scelta che reca in sé alcuni vantaggi in ordine alla semplificazione ed alla riduzione del tasso di errore, ma al tempo stesso impone maggiori sforzi per far emergere il valore aggiunto delle operazioni Leader rispetto alle misure ordinarie.

3.2. Le tipologie di intervento ammissibili

Prima di addentrarci in una sintetica analisi delle tipologie di intervento ammesse al sostegno nell'ambito della sottomisura 19.2, occorre segnalare che in molti PSR sono state genericamente indicate ammissibili tipologie di intervento *adottate nel PSR, o coerenti con gli obiettivi dello sviluppo rurale o ammissibili ai sensi del Regolamento 1305/2013* o, ancora, *diverse da quelle indicate in un determinato elenco*, e così via. Queste definizioni possono dunque comprendere una genericità di possibili operazioni, ivi comprese quelle non connesse agli investimenti, ma riconducibili ai premi (ad ettaro o a capo). Ciò spiega la presenza, in un buon numero di PSR, di misure che, di fatto, non sono mai state prese in considera-

zione dal Leader, come la 10, 11, 12, 13, 14 (rispettivamente: pagamenti agro-climatico-ambientali; sostegno all'agricoltura biologica; indennità Natura 2000 e Direttiva acque; pagamenti compensativi per aree svantaggiate; benessere degli animali), nonché tipologie di operazione presenti nelle misure 6, 8 e 15.

In ogni caso, poiché nei PSR l'attuazione di tali tipologie di intervento non è esplicitamente esclusa, se ne è tenuto conto nella rappresentazione offerta, rispettivamente, nella tabella 1 e nella Figura 1.

Ciò premesso, si osserva che la strumentazione disponibile per i Gal italiani è mediamente piuttosto articolata e differenziata, abbracciando, di fatto, tutte le possibili sottomisure / tipologie di intervento. Sicuramente, si tratta di uno scenario molto più aperto e flessibile di quanto lo fosse, come già sottolineato in premessa, l'Asse IV della passata programmazione.

Naturalmente, alcune tipologie di operazione sono sostenute da un maggior numero di Programmi: si tratta del sostegno ad investimenti nelle aziende agricole e della trasformazione alimentare e di quelli finalizzati alla diversificazione (sia del reddito agricolo sia, più in generale, dell'economia locale) ed al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. Su quest'ultimo tema le regioni sembrano riconoscere ai Gal una specifica competenza ed affidabilità, con riferimento ad interventi su cui il sistema Leader ha, nel tempo, consolidato la propria esperienza: sviluppo e valorizzazione dei villaggi rurali; piccole infrastrutture locali finalizzate alla riqualificazione delle

risorse turistiche e del patrimonio culturale ed urbanistico locale; miglioramento dei servizi.

Di particolare interesse, per le opportunità connesse alla creazione di reti, è l'at-

tivazione delle diverse sottomisure di co-operazione (misura 16), soprattutto sul tema dello sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali e della diversificazione orientata all'integrazione sociale.

TABELLA 1. Il quadro delle sottomisure attivabili nell'ambito delle Strategie di Sviluppo Locale (Sottomisura 19.2)

(sottomisure 1-6)

Articolo Reg. (UE) 1305/2013	14			15			16		17				18		19				
MISURA	1 Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione			2 Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole			3 Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari		4 Investimenti in immobilizzazioni materiali				5 Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione		6 Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese				
Regione / Cod. Sottomisura	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5
Abruzzo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Basilicata	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	o	o		o	
Bolzano	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Calabria	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Campania	x	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	
Emilia Romagna	o	o	o	o			o	o	o	x	o	o	o	o	o	x		o	
Friuli V.G.																			
Lazio	o	x	x	o		o	x	x	x	x	x	x	o	o	o	x	x	x	x
Liguria	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Lombardia	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x			x			x	
Marche	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Molise	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Piemonte	o	o	o	o		o	x	x	x	x	o	o	o	o	o	x	o	x	o
Puglia	o	o	o	o		o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			o	
Sardegna		x		x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	
Sicilia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Toscana	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Trento	x	x		x					x	x	x	x			x			x	
Umbria	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	o	o	o	x		x	
Val d'Aosta	x	x	x	o	o	o	o	o	x	x	x	x	o	o	o	o	o	x	o
Veneto	x	x					x	x	x	x	x	o						x	

segue >

segue > TABELLA 1. Il quadro delle sottomisure attivabili nell'ambito delle Strategie di Sviluppo Locale (Sottomisura 19.2)

(sottomisure 7-11)

Articolo Reg. (UE) 1305/2013	20								21						27		28		29	
MISURA	7 Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali								8 Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste						9 Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori		10 Pagamenti agro-climatico-ambientali		11 Agricoltura biologica	
Regione / Cod. Sottomisura	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	7.8	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	9	10.1	10.2	11.1	11.2	
Abruzzo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Basilicata	x	x	x	x	x	x	x	x	°	°	°	°	°	°	x	°	°	°	°	
Bolzano	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Calabria	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Campania	x	x	x	x	x	x			x		x	x	x	x						
Emilia Romagna		°	°	° x		°			°		x	°	x	°		°		°	°	
Friuli V.G.																				
Lazio	°	x	°	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	°	°	°	°	°	
Liguria	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Lombardia		x	x	x	x	x			x		x	x		x		x	x	x	x	
Marche	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Molise	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Piemonte	°	x	°	x	x	x	x	x	°	°	°	°	°	x	x	°	°	°	°	
Puglia			°						°	°	°	°	°	°	°	°	°	°	°	
Sardegna	x	x	x	x	x	x			x		x			x	x	x	x	x	x	
Sicilia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Toscana	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Trento	x		x		x	x							x	x		°		°	°	
Umbria	°	x	x	x	x	x			°	°	°	°	°	°		°	°	°	°	
Val d'Aosta	x	x	°	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	°	°	°	°	
Veneto					x	x							x	x						

segue > TABELLA 1. Il quadro delle sottomisure attivabili nell'ambito delle Strategie di Sviluppo Locale (Sottomisura 19.2)

(sottomisure 12-16)

Articolo Reg. (UE) 1305/2013	30			31			33	34		35										
MISURA	12 Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua			13 Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici			14 Benessere degli animali	15 Servizi silvo-ambientali e climatici a salvaguardia delle foreste		16 Cooperazione										19
Regione / Cod. Sottomisura	12.1	12.2	12.3	13.1	13.2	13.3	14.1	15.1	15.2	16.1	16.2	16.3	16.4	16.5	16.6	16.7	16.8	16.9	16.10	A.5.
Abruzzo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Basilicata	°	°		°			x	x	x	°	°	x	x	°	x	x	°	x	°	x
Bolzano	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Calabria	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Campania							x			x		x	x	x	x	x	x	x		
Emilia Romagna	°			°	°		x			°		°	x	°	x			°	x	x
Friuli V.G.																				x
Lazio				°			°	x	x	°	°	x	x	°	x	x	°	x	x	
Liguria	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Lombardia	x			x						x	x		x	x				x	x	x
Marche	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Molise	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Piemonte	°	°	°	°	°	°	°	°	°	°	x	x	x	°	x	°	x	x	x	x
Puglia										°	°	°	°	°	°		°			x
Sardegna				x	x		x	x		x	x		x	x			x	x		x
Sicilia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Toscana	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Trento				°						°				°						x
Umbria	°	°	°	°	°		°	°	°	°	°	°	°	°	°	°	°	°		x
Val d'Aosta	°	°	°	°	°	°	°	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Veneto										x	x		x	x	x			x		x

Legenda

 Sottomisura attivata nel PSR

 Sottomisura non attivata nel PSR

x Sottomisura del Regolamento 1305/13 attivabile nelle SSL

° Sottomisura del PSR non attivabile nelle SSL

A.S. Azioni "specifiche" Leader

Fonte: ns. elaborazione dati ed informazioni PSR italiani 2014-2020



MISURA 19

Le risorse disponibili

1. PREMESSA

Le scelte relative alla definizione delle risorse da destinare a Leader sono condizionate principalmente da due circostanze:

- da un lato, il legislatore comunitario considera necessaria l'applicazione del metodo Leader nei Programmi di Sviluppo Rurale e, a tal fine, ha imposto un budget minimo di risorse da destinare alla Misura 19. In particolare, almeno il 5% del contributo totale del FEASR al Programma di Sviluppo Rurale è destinato a Leader¹⁸.
- dall'altro, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'Italia (AdP), nel definire le disposizioni volte a garantire un

approccio integrato all'uso dei Fondi SIE per lo sviluppo territoriale di singole aree sub regionali, fissa alcune regole anche riguardo alla partecipazione di tali fondi al sostegno del CLLD, stabilendo soglie minime e massime¹⁹. L'AdP riconosce che ai Gal debba essere assicurata una dotazione adeguata di risorse finanziarie e che gli interventi siano caratterizzati da una certa massa critica, *pur senza raggiungere livelli di complessità attuativa e gestionale eccessivi*. L'esigenza di una soglia massima è collegata alla caratterizzazione tematica delle Strategie di Sviluppo Locale, con la quale si intende evitare che esse assumano il profilo di piani "generalisti". Per quanto riguarda il Feasr si è

18. Regolamento UE 1305/2013 del Parlamento e del Consiglio, articolo 59, comma 5. Nel caso della Croazia tale percentuale è ridotta al 2,5%. Va ricordato che tale percentuale si riferisce al contributo Feasr (e non alla spesa pubblica totale) complessivamente destinato a ciascuno Stato membro. Poiché una quota del contributo Feasr assegnato all'Italia è utilizzata per il sostegno di programmi nazionali (il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale, approvato dalla Commissione europea con decisione C(2015)8312 del 20/11/2015; il Programma Rete Rurale Nazionale, approvato dalla Commissione europea con decisione C(2015)3487 del 26/05/2015) il rispetto di tale limite minimo può essere assicurato solo dai PSR regionali. Ciò spiega il motivo per cui, in realtà, nei PSR regionali la partecipazione del Feasr deve essere mediamente pari ad almeno il 5,54%.

19. Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'Italia, Sezione 3, paragrafo 3.1.1 "Principali sfide da affrontare con il CLLD"

convenuto di fissare tali soglie entro un *range* compreso tra i 3 ed i 12 meuro²⁰. Naturalmente, occorre considerare anche specifiche condizioni di contesto (in PSR di piccole dimensioni finanziarie può essere problematico rispettare soglie minime) e, soprattutto, l'esperienza maturata nel corso delle programmazioni più recenti. A questo proposito l'AdP suggerisce di evitare il sostegno di strategie dal peso finanziario irrilevante sotto il profilo dell'impatto territoriale.

Va inoltre ricordato il limite fissato per il sostegno delle spese di funzionamento e di animazione (sottomisura 19.4), che non possono superare complessivamente il 25% della spesa pubblica sostenuta nell'ambito della strategia di sviluppo locale. Le modalità adottate per il calcolo di questo limite sono abbastanza diverse tra i PSR italiani (in relazione al diverso denominatore utilizzato), ma lo sono soprattutto i risultati, in termini di disponibilità medie per ciascun Gal.

Nelle pagine successive si offre una sintetica illustrazione dell'articolazione del piano finanziario relativo alla Misura 19 dei PSR italiani e della sua evoluzione rispetto alla programmazione dell'Asse IV nei PSR 2007-2013. Un breve approfondimento è inoltre riservato all'analisi delle disponibilità, in termini assoluti, di risorse destinate al sostegno dei costi di gestione e delle attività di animazione e comunicazione.

2. MISURA 19: LA SPESA PROGRAMMATTA

La tabella 1 espone, per singolo PSR, le dotazioni di risorse pubbliche assegnate al sostegno della Misura 19.

Nel complesso, il Leader potrà contare su una dotazione complessiva pari a 1.197.434.914 euro, ossia il 6,43% delle risorse pubbliche assegnate ai PSR italiani. La gran parte delle regioni italiane dedica al Leader la sola quota "obbligatoria", o poco più, non spingendosi oltre il 6% delle risorse assegnate al rispettivo Programma. Fanno eccezione le Marche (11,26%) e la Puglia (9,65%), mentre altre regioni (Lazio, Liguria) dedicano alla Misura 19 quote di risorse che oscillano tra il 7 ed il 9% del totale: sembra dunque che il Leader non goda di grande credito all'interno delle Amministrazioni regionali e provinciali italiane, che intravedono numerosi elementi di rischio e di complessità nella sua attuazione. Senza dubbio, le notevoli difficoltà che hanno caratterizzato l'attuazione dell'Asse IV nel corso della programmazione 2007-2013 hanno determinato un generale ripensamento sul peso - in termini finanziari - dell'approccio partecipativo nei piani finanziari dei Programmi regionali. Tra l'altro, tali difficoltà avevano già portato a riformulare al ribasso, ripetutamente, le previsioni finanziarie per l'Asse IV: basti

20. La soglia massima può essere elevata, in casi debitamente giustificati, del 20%. Nella definizione della soglia massima non vanno inclusi i progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale, nonché eventuali risorse aggiuntive allocate ai GAL nel corso della programmazione (es. riserva di performance).

pensare che, tra il febbraio del 2010²¹ ed il 15 ottobre 2015²² il budget dell'Asse IV 2007-2013 si è ridotto di oltre 200 meuro, ossia del 14,7% rispetto alle previsioni di spesa iniziali.

Ad ogni modo, con riferimento ai piani finanziari dei PSR 2007-2013 vigenti al mese di ottobre 2015 (e, dunque, già al netto delle pesanti riduzioni al budget dell'Asse IV, appena commentate), le dotazioni assegnate alla Misura 19 sono lievemente superiori (+27,8 meuro, pari al +2,4%) rispetto al passato²³. Paradossalmente tale incremento interessa quasi esclusivamente la misura 19.3 Cooperazione Leader, che nei PSR 2007-2013 aveva registrato le maggiori difficoltà attuative (ed i maggiori tagli alla spesa programmata)²⁴. Con riferimento alle sottomisure in cui è articolata la Misura 19 Leader osserviamo che:

- la sottomisura 19.1, destinata a sostenere il supporto preparatorio, dispone complessivamente di circa 18,8 meuro, pari all'1,1% del budget totale riservato alla misura Leader. Alcune regioni (in particolare: il Molise²⁵, ma

anche l'Umbria, l'Abruzzo e la Liguria) sembrano dedicare una significativa attenzione al sostegno rivolto alla fase di start up;

- la sottomisura 19.2 sostiene l'attuazione delle strategie di sviluppo locale e, naturalmente, assorbe la gran parte delle risorse destinate al Leader (poco più di 939 meuro, pari al 78,4% del totale);
- la Cooperazione Leader (19.3) dispone di circa 65 meuro, ovvero il 5,4% del totale. La Liguria e l'Umbria riservano ad essa una quota considerevole del budget della Misura 19 (rispettivamente, il 26,2% ed il 20,1%) mentre altre (Bolzano, Puglia e Piemonte) mantengono il relativo budget al di sotto del 2%;
- infine, al sostegno per la gestione e le attività di animazione (sottomisura 19.4) sono riservati complessivamente circa 180 meuro, pari al 15,1% della dotazione Leader.

Spostando l'attenzione sulla dinamica dei piani finanziari regionali (e ricordando che i confronti con la programmazione

21. Data della prima rilevazione analitica effettuata dalla Task Force Leader della RRN 2007-2013.

22. Il Rapporto Q3/2016, riferito al 15 ottobre 2016, rappresenta l'ultima rilevazione articolata per Regione e per misura resa disponibile sul sito della Rete Rurale nazionale.

23. Cfr. Tabella 2.

24. Sempre con riferimento alle variazioni registrate tra il febbraio 2010 e l'ottobre 2015, la misura 421 (Cooperazione Leader) aveva visto progressivamente diminuire il suo budget da 96.369.242 euro a 49.761.302 euro (-48,4%).

25. Probabilmente l'importo indicato nel piano finanziario del programma molisano potrebbe essere generato da un semplice errore materiale, atteso che il limite massimo per ciascuna istanza è pari a 50.000 euro.

ne 2007-2013 si riferiscono all'ultimo dato rilevato ad ottobre 2015) si osservano i seguenti elementi evolutivi:

- nella maggior parte delle regioni il budget del Leader aumenta in valore assoluto. Un caso particolare è rappresentato dalle Marche, dove le risorse disponibili praticamente raddoppiano rispetto alla passata programmazione (+105,6%). Anche nel Lazio l'incremento è significativo (+78,1%);
- al contrario, alcune Regioni riducono le risorse in modo più o meno rilevante: Puglia (-34,5%); Liguria (-32,1%); Sardegna (-23,7%); Veneto (-19,7%) e Toscana (-13,2%). Si tratta delle regioni che avevano assegnato al Leader la maggior quota di risorse nel corso della programmazione 2007-2013;
- come già sottolineato, la Cooperazione Leader incrementa le proprie dotazioni, ma a livello regionale gli indirizzi sono molto diversificati. In alcune Regioni (Puglia, Veneto, Toscana e Friuli) il ruolo della Cooperazione sembra essere ridimensionato rispetto al passato;
- considerando il numero dei Gal e di relative SSL che ci si attende di selezionare (190), le risorse pubbliche in dotazione a ciascun Gruppo aumentano leggermente rispetto alla passata programmazione: circa 6,3 meuro (con-

tro una media di 6,1 meuro dell'Asse IV);

- il volume delle risorse pubbliche complessivamente in dotazione a ciascun Gal è molto diverso tra le Regioni italiane: il valore minimo si registra in Molise, dove ciascun Gal dispone mediamente di 1,95 meuro; quello massimo nelle Marche (10,09 meuro)²⁶.

Con riferimento alle risorse a sostegno del funzionamento e dello sviluppo delle attività di animazione territoriale (sottomisura 19.4), esse sono state determinate tenendo conto del vincolo regolamentare²⁷ che fissa il suo importo entro il limite del 25% *della spesa pubblica sostenuta nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo*. Questa definizione, piuttosto generica, è stata interpretata in modo diverso dalle AdG italiane. In particolare:

- circa la metà dei PSR italiani indica, al denominatore, le "SSL" (Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Liguria, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia);
- nei PSR di Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Molise, Toscana e Trento il limite massimo è esplicitamente calcolato sull'importo della sottomisura 19.2;
- i PSR della Campania, del Piemonte e del Veneto utilizzano come valore di

26. Il dato relativo al Molise si colloca al di sotto della soglia minima indicata nell'Accordo di Partenariato.

27. Regolamento UE 1303/2013 del Parlamento e del Consiglio, articolo 5, comma 2.

- riferimento quello delle sottomisure 19.2 e 19.3;
- in Friuli Venezia Giulia il denominatore è costituito dalle sottomisure 19.2, 19.3 e 19.4;
 - in Umbria ed in Val d'Aosta il limite è calcolato sull'intero importo della Misura 19.

Dal punto di vista delle risorse effettivamente a disposizione di ciascun Gal per la copertura dei costi di animazione e di funzionamento, lo scenario è molto complesso ed articolato. Considerando le indicazioni delle AdG in merito al numero di Gal finanziabili, ne deriva che ciascun Gal potrà disporre mediamente di circa 969.272, con valori che oscillano tra 1,9 meuro (Umbria) e 166mila euro (Molise)²⁸.

Si osserva inoltre che alcune regioni hanno fissato anche dei limiti (massimi o minimi, a seconda dei casi) nella definizione del peso delle due diverse componenti della sottomisura (costi di gestione e funzionamento, da un lato; attività di animazione e informazione, dall'altro). In particolare, con riferimento alla dotazione di risorse indicata nei rispettivi piani finanziari a valere sulla sottomisura

19.4, i Gal dovranno attenersi alle seguenti indicazioni:

- *Abruzzo e Puglia*: le spese di animazione devono essere almeno pari al 30% dell'importo della sottomisura 19.4;
- *Emilia Romagna*: rispetto al limite fissato per la sottomisura 19.4 (non superiore al 23% della sottomisura 19.2), le spese di animazione devono essere pari almeno al 5%; tale percentuale è indicata anche nel PSR del *Lazio*, dove tuttavia il limite massimo previsto per il sostegno della sottomisura 19.4 è pari al 25%; il PSR del *Molise* fissa invece un limite minimo del 10%;
- Il PSR della *Val d'Aosta*, prevede che le spese di animazione debbano essere pari ad almeno il 5% del valore dell'intera Misura 19;
- *Piemonte*: il valore del sostegno pubblico alle spese di funzionamento e di animazione è pari al 25% della sommatoria delle sottomisure 19.2 e 19.3. Le spese di animazione devono essere pari almeno al 5%. Inoltre, sono fissate intensità degli aiuti diverse per i costi di esercizio (100%) e i costi di animazione (80%).

28. Cfr. Tabella 3.

TABELLA 1. Il Piano finanziario della Misura 19 nei PSR 2014-2020 italiani

Piano Finanziario MISURA 19										
	19.1		19.2		19.3		19.4		Tot. M19	Tot PSR 14-20
	Programmato	% (*)	Programmato	% (*)	Programmato	% (*)	Programmato	% (*)		
Abruzzo	500.000	2,1%	17.000.000	70,8%	2.500.000	10,4%	4.000.000	16,7%	24.000.000	432.795.833
Basilicata	480.000	1,3%	28.268.074	75,0%	1.884.298	5,0%	7.067.018	18,7%	37.699.390	680.160.331
Bolzano	300.000	1,5%	17.178.858	84,6%	320.000	1,6%	2.500.000	12,3%	20.298.858	366.405.380
Calabria	600.000	0,9%	51.700.000	77,9%	5.950.000	9,0%	8.100.000	12,2%	66.350.000	1.103.562.000
Campania	1.778.557	1,7%	75.450.000	74,1%	4.550.000	4,5%	20.000.000	19,7%	101.778.557	1.836.256.198
Emilia Romagna	503.013	0,8%	50.301.363	75,8%	4.024.110	6,1%	11.569.313	17,4%	66.397.799	1.189.679.963
Friuli V.G.	175.000	0,9%	14.630.000	71,6%	635.000	3,1%	5.000.000	24,5%	20.440.000	296.110.000
Lazio	900.000	1,3%	53.874.692	76,9%	1.777.865	2,5%	13.468.673	19,2%	70.021.230	780.120.594
Liguria	515.000	2,1%	16.190.000	85,0%	6.515.000	26,2%	1.670.000	6,7%	24.890.000	313.708.702
Lombardia	300.000	0,5%	55.700.000	84,4%	1.700.000	2,6%	8.300.000	12,6%	66.000.000	1.157.646.104
Marche	300.000	0,5%	49.800.000	82,2%	2.000.000	3,3%	8.460.000	14,0%	60.560.000	537.961.503
Molise	1.500.000	12,8%	7.700.000	65,8%	1.500.000	12,8%	1.000.000	8,5%	11.700.000	210.469.000
Piemonte	520.000	0,8%	52.000.000	78,4%	1.000.000	1,5%	12.800.000	19,3%	66.320.000	1.093.054.267
Puglia	500.000	0,3%	140.000.000	88,6%	2.500.000	1,6%	15.000.000	9,5%	158.000.000	1.637.881.000
Sardegna	600.000	0,8%	64.000.000	83,6%	2.000.000	2,6%	10.000.000	13,1%	76.600.000	1.308.406.250
Sicilia	300.000	0,2%	93.700.000	76,4%	7.990.000	6,5%	20.660.000	16,8%	122.650.000	2.212.747.107
Toscana	700.000	1,2%	48.200.000	83,1%	2.100.000	3,6%	7.000.000	12,1%	58.000.000	961.841.373
Trento	60.000	0,3%	14.240.000	79,1%	700.000	3,9%	3.000.000	16,7%	18.000.000	301.482.000
Umbria	1.100.000	2,3%	28.000.000	57,6%	9.780.000	20,1%	9.720.000	20,0%	48.600.000	876.651.206
Val d'Aosta	30.002	0,4%	5.495.362	71,4%	250.016	3,2%	1.925.128	25,0%	7.700.508	136.835.088
Veneto	1.159.555	1,6%	55.658.627	77,9%	5.565.863	7,8%	9.044.527	12,7%	71.428.572	1.184.320.501
Totale Italia	12.821.127	1,1%	939.086.976	78,4%	65.242.152	5,4%	180.284.659	15,1%	1.197.434.914	18.618.094.401

(*) : percentuale calcolata rispetto all'importo totale assegnato alla Misura 19 nel PSR regionale

Fonte: Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020 delle Regioni e Province Autonome italiane

TABELLA 2. Piano finanziario Misura 19 (PSR 2014-2020) e Asse IV (2007-2013).

Variazioni %

PSR	19.2 vs. M 41	19.3 vs. M 421	19.1 - 19.4 vs. 431	Totale M19 vs. Asse IV
Abruzzo	19,1%	-24,6%	16,1%	11,8%
Basilicata	24,1%	41,3%	-3,0%	18,2%
Bolzano	28,5%	-8,3%	40,0%	29,2%
Calabria	11,4%	74,7%	14,1%	15,5%
Campania	8,8%	56,4%	61,0%	18,6%
Emilia Romagna	25,7%	46,1%	74,3%	33,6%
Friuli V.G.	26,9%	-7,3%	77,1%	35,0%
Lazio	72,1%	239,2%	91,9%	78,1%
Liguria	-49,4%	88,7%	76,3%	-32,1%
Lombardia	25,0%	30,4%	62,3%	29,0%
Marche	116,0%	192,0%	53,2%	105,6%
Molise	3,1%	21,1%	67,7%	14,7%
Piemonte	11,0%	282,8%	78,8%	21,6%
Puglia	-20,1%	-79,2%	-71,3%	-34,5%
Sardegna	-23,5%	102,3%	-32,4%	-23,7%
Sicilia	3,5%	219,6%	26,2%	11,9%
Toscana	-14,3%	-11,2%	-6,0%	-13,2%
Trento	-3,4%	178,4%	42,4%	5,0%
Umbria	-12,8%	380,4%	68,9%	19,9%
Val d'Aosta	4,1%	100,0%	85,1%	21,5%
Veneto	-20,5%	-24,8%	-12,0%	-19,7%
Totale Italia	0,9%	31,1%	-4,6%	2,4%

Fonte: ns. elaborazione dati PSR italiani 2007-2013 e 2014-2020

TABELLA 2. Risorse mediamente disponibili per ciascun Gal a sostegno delle SSL e delle spese di funzionamento ed animazione

PSR	N. di Gal ammissibili	Disponibilità per GAL	di cui: per spese di gestione e animazione (19.4)
Abruzzo	5	4.800.000	800.000
Basilicata	8	4.712.424	883.377
Bolzano	6	3.383.143	416.667
Calabria	14	4.739.286	578.571
Campania	13	7.829.120	1.538.462
Emilia Romagna	8	8.299.725	1.446.164
Friuli V.G.	5	4.088.000	1.000.000
Lazio	12	5.835.103	1.122.389
Liguria	5	4.978.000	334.000
Lombardia	10	6.600.000	830.000
Marche	6	10.093.333	1.410.000
Molise	6	1.950.000	166.667
Piemonte	13	5.101.538	984.615
Puglia	25	6.320.000	600.000
Sardegna	13	5.892.308	769.231
Sicilia	17	7.214.706	1.215.294
Toscana	7	8.285.714	1.000.000
Trento	2	9.000.000	1.500.000
Umbria	5	9.720.000	1.944.000
Val d'Aosta	1	7.700.508	1.925.128
Veneto	9	7.936.508	1.004.947
Totale Italia	190	6.302.289	948.867

Fonte: ns. elaborazione dati PSR italiani 2014-2020

SEZIONE II

Regole e strumenti



VERIFICABILITÀ E CONTROLLABILITÀ DELLA MISURA 19 LEADER NEI PSR ITALIANI

1. LA RIDUZIONE DEL TASSO DI ERRORE

Una delle preoccupazioni della Commissione europea nell'attuazione e gestione finanziaria dei Programmi di Sviluppo Rurale è rappresentata dalla riduzione del tasso di errore. Nel corso di specifici audit, la Corte dei Conti Europea¹ ha rilevato che il tasso di errore nell'attuazione dei PSR si mantiene molto alto (8,2% nel periodo 2011-2013) e che vi sono aree di rischio che occorre opportunamente governare. A tal fine, gli Stati membri sono chiamati a sviluppare ed attuare specifici piani di azione².

Nell'ambito della programmazione 2014-2020 è stata inoltre elaborata una valutazione ex ante relativa alla verificabilità e alla controllabilità di tutte le misure incluse nei PSR 2014-2020 in cui

si affronta il tema del rischio relativo al tasso di errore secondo una prospettiva preventiva. La misura 19 Leader, per le sue caratteristiche attuative, è maggiormente esposta ai rischi di errore e l'esercizio di individuazione delle possibili cause di errore e delle relative misure di mitigazione richiede una particolare capacità di analisi e valutazione.

Ripercorrendo alcune raccomandazioni formulate dalla Corte dei Conti europea, nelle pagine seguenti sono poste in rassegna le indicazioni fornite dalle Autorità di Gestione in merito alla verificabilità e controllabilità della Misura 19. In particolare, sono fornite informazioni di carattere generale sui principali rischi connessi all'attuazione della misura e sulle relative misure di attenuazione adottate dalle Autorità di Gestione dei Programmi.

1. Una dettagliata analisi relativa alle cause di errore nei programmi di sviluppo rurale è contenuta nella Relazione Speciale n. 23/2014 *Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?* della Corte dei Conti Europea

2. La definizione dei piani d'azione è stata concepita come un processo preventivo basato sul documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2013) 244, fondato sull'autovalutazione da parte degli Stati membri delle cause principali che hanno avuto un impatto sui tassi di errore.

2. LE PRINCIPALI CAUSE DI ERRORE NEL LEADER

La Corte dei Conti europea (CdC) sottopone costantemente ad accurate verifiche le attività della Commissione e degli Stati membri finalizzate all'implementazione dei Programmi oggetto di finanziamento da parte delle risorse dell'Unione. Tali verifiche rispondono all'obiettivo di tutelare gli interessi finanziari dell'UE e sono disposte per far sì che i fondi pubblici vengano impiegati in modo conforme ai principi di economia, efficienza ed efficacia nel rispetto delle norme applicabili.

Negli anni più recenti sono state elaborate, tra le altre, due relazioni speciali di particolare interesse per gli attori di Leader:

- Relazione Speciale n. 5/2010 - *Attuazione dell'Approccio Leader per lo Sviluppo Rurale*
- Relazione Speciale n. 23/2014 - *Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?*

La *Relazione Speciale n. 23/2014* non affronta direttamente l'attuazione di Leader ma è del tutto evidente che - fatta eccezione per le osservazioni relative alle misure a superficie - i suoi contenuti sono riferibili alle tipologie di operazioni che i Gal attueranno nei territori di propria competenza. Difatti, sono oggetto di analisi, tra le altre, le misure ad investimento che trovano in Leader un'am-

pia applicazione.

Ciò premesso, è stato rilevato che una delle principali cause di errore è rappresentata dall'inosservanza delle norme in materia di **appalti pubblici**. Le principali infrazioni alle norme riguardavano l'aggiudicazione diretta ingiustificata senza adeguata procedura di gara, l'errata applicazione dei **criteri di selezione** e la mancata applicazione della **parità di trattamento** dei partecipanti. Molto spesso si tratta di violazioni involontarie, determinate dalle **scarse conoscenze in materia di applicazione delle norme**. Sospette violazioni intenzionali delle norme (soprattutto riguardo agli appalti pubblici) sono comunque presenti. Un'elevata concentrazione di errori è stata inoltre rilevata nell'ambito degli investimenti destinati alla trasformazione di prodotti agroalimentari³.

La *Relazione Speciale n. 5/2010* è invece focalizzata in modo specifico sull'attuazione di Leader ed affronta una serie di temi al fine di verificare se, ed in che modo, esso è stato attuato in modo da fornire valore aggiunto, riducendo al contempo al minimo i rischi per la sana gestione finanziaria. A tal fine la Relazione include, tra gli altri, un capitolo dedicato alla sana gestione finanziaria, comprendente una valutazione dei rischi connessi all'attuazione dell'approccio. Tra questi, è stata messa in particolare evidenza:

- la non convincente applicazione dell'approccio dal basso verso l'alto

3. Misura 123 dei PSR 2007-2013

- nei Gal che hanno concesso una consistente quota degli aiuti alle stesse organizzazioni che li componevano, tema direttamente riconducibile ad una ***mancata gestione dei conflitti di interessi*** che incide negativamente sull'efficienza della spesa, sul valore aggiunto di Leader e, in termini generali, sulla reputazione dell'UE;
- l'assunzione di decisioni spesso non trasparenti ed obiettive, fondate su ***procedure poco documentate***;
 - ***debolezze nella gestione finanziaria*** da parte dei Gal, che spesso hanno sostenuto progetti senza tenere conto dell'efficienza;
 - la diffusa applicazione di procedure di selezione che non consentono di ridurre il rischio dell'***effetto inerziale***;
 - una scarsa attenzione verso il tema della ***ragionevolezza dei costi*** (effetto *Gold-plating*)⁴, soprattutto laddove l'intensità dell'aiuto è elevata;
 - sistemi di ***monitoraggio e valutazione*** molto deboli, non sufficienti a mostrare il valore aggiunto di Leader.

Su questi temi si è concentrata l'attenzione delle Autorità di Gestione in fase di elaborazione dei PSR 2014-2020. Molte delle valutazioni effettuate in quella sede, e delle misure adottate al fine di ridurre il rischio di errori, sono scaturite da autonomi percorsi auto-valutativi, fondati sulle esperienze maturate nei precedenti cicli di programmazione. In generale, l'esercizio di valutabilità e controllabilità

della misura, i cui risultati sono sintetizzati nei singoli PSR, considera che i Gal rappresentano un ulteriore livello di attuazione, rispetto alle misure "ordinarie" dello Sviluppo Rurale, che comporta determinati costi e 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.

3. VCM NEI PSR ITALIANI: IL QUADRO RELATIVO ALLA MISURA 19 LEADER

Per affrontare i rischi di una non corretta ed efficiente gestione dei fondi pubblici una constatazione ricorrente, tanto della CdC quanto della Commissione europea è la necessità di mantenere un equilibrio adeguato fra il numero e la complessità delle norme, che riflettono la necessità di conseguire obiettivi predefiniti, e la necessità di garantire la legittimità e la regolarità della spesa. A giudizio della Corte, *trovare il giusto equilibrio fra questi due elementi costituisce la chiave per il successo dell'attuazione della politica di sviluppo rurale*. A tal fine la discussione si è concentrata su due temi:

- la semplificazione: scelta di requisiti di ammissibilità più semplici e limitati; uso delle opzioni semplificate in materia di costi che possono essere riprodotte in un numero crescente di

4. Il tema dell'applicazione del principio di economicità è oggetto di approfondimento nella Relazione Speciale n. 22/2014 della Corte dei Conti europea.

- misure di sostegno, senza compromettere il conseguimento degli obiettivi complessivi di queste misure;
- i controlli: affinamento dei sistemi informativi, miglioramento dell'efficacia delle procedure. Su quest'ultimo tema la CdC ha rilevato che *la maggior parte degli errori avrebbero potuto e dovuto essere prevenuti durante i controlli amministrativi e in loco*⁵.

3.1. Il Piano di Azione nazionale per la riduzione del tasso di errore

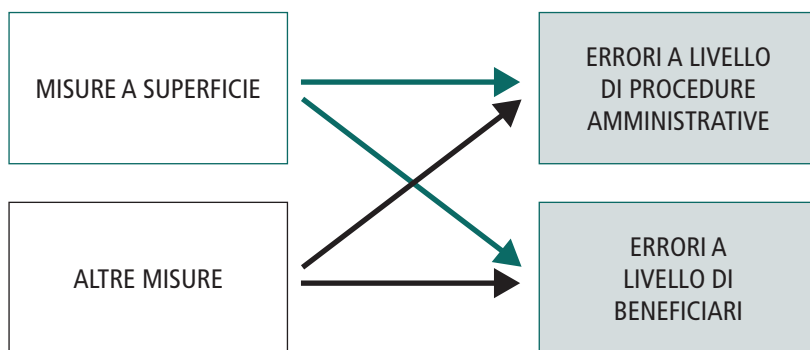
Nel corso del 2013, sulla base di uno schema proposto dalla Commissione europea, è stato messo a punto il Piano di azione nazionale sulla riduzione del tasso di errore. Esso è articolato considerando le categorie di errore riscontrate nel corso degli audit della CdC sia per le misure a superficie sia per le altre misure.

Il percorso di analisi ha ricercato, in par-

ticolare, le principali cause degli errori, nonché le attività preventive/correttive adottate. Pur essendo connotato da una visione retrospettiva, rivolta all'analisi del fenomeno e della sua evoluzione nel corso degli ultimi anni, il Piano di azione (e, soprattutto, l'attività di condivisione e di rete che ha visto l'attiva partecipazione delle Regioni e Province Autonome, degli Organismi Pagatori e della Rete Rurale Nazionale 2007-2013) si è rivelato sin dalla sua prima elaborazione uno strumento di grande importanza per affrontare la materia in modo coordinato:

- dal punto di vista operativo, è stata avviata l'implementazione di un database specifico sui controlli e, soprattutto, degli Audit della Commissione e della CdC europee, nonché le azioni preventive e/o correttive attuate in loro risposta;
- esso ha rappresentato la base necessaria

Articolazione piano d'azione



5. Corte dei Conti Europea. Relazione Speciale n. 23/2014 - *Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati?*

per la valutazione ex ante della verificabilità e controllabilità delle misure inserite nei PSR 2014-2020.

3.2. Verificabilità e controllabilità della Misura 19 Leader: valutazione dei rischi

L'analisi delle condizioni di verificabilità e controllabilità delle misure è oggetto di approfondimento nel cap. 18 di ciascun PSR, ma anche in specifici sottoparagrafi contenuti all'interno della descrizione delle singole tipologie di operazione (cap. 8).

La misura 19 è stata oggetto di adeguata considerazione nell'ambito del VCM e, dal quadro complessivo, emergono alcune direttrici comuni condivise dalla gran parte delle Autorità di Gestione italiane. In particolare, anche se con sfumature diverse,

- in tutti i PSR si riconosce che le aree di rischio risiedono sia nel "sistema" attuativo di Leader (e, dunque, sono chiamate in causa azioni di mitigazione la cui competenza è sotto la responsabilità della stessa AdG, o dell'Organismo Pagatore) sia da una non corretta applicazione delle regole da parte dei Gal (e, con essi, da parte degli ulteriori beneficiari delle SSL);
- una buona parte delle misure di attenuazione è oggetto di esplicitazione in

documenti / manuali attuativi specifici per il Leader.

L'analisi che segue ha raggruppato gli elementi di rischio in due macro-categorie⁶. Il motivo per cui è stata operata questa classificazione trova la sua logica in due elementi: da un lato, occorre considerare con attenzione quali misure di attenuazione del rischio sono state adottate e verso quali soggetti esse devono essere rivolte; dall'altro, la consapevolezza di dover operare su più fronti e in relazione ad interlocutori diversi può favorire il concepimento di future attività di assistenza tecnica, accompagnamento e formazione specifica (a livello regionale, da parte delle singole Autorità di Gestione) o di analisi metodologica e sviluppo di strumenti (nell'ambito delle attività della Rete, sia verso i Gal, sia verso le AdG e gli OP). Tutto, ovviamente, ad eventuale integrazione delle misure di attenuazione già adottate.

Area di rischio GAL-beneficiari.

La principale area di rischio individuata nei PSR è rappresentata dalle modalità con cui il Gal esercita le proprie funzioni. In questo ambito, una particolare attenzione è riservata a quattro aspetti: le procedure di selezione adottate dai Gal; la ragionevolezza dei costi; le capacità amministrative e tecniche dei Gal; la ge-

6. Si tratta di una classificazione che ha il solo scopo di semplificare l'esposizione testuale e grafica: difatti, in diversi casi i rischi di errore possono investire le competenze di soggetti diversi. Inoltre, è noto che l'assetto organizzativo ed attuativo e la definizione di ruoli e compiti dell'AdG, dei Gal e dell'OP possono variare non di poco nelle varie Regioni. In ogni caso, essa tende a rappresentare il fenomeno in modo più coerente con la strutturazione del Piano di azione nazionale che distingue tra "errori a livello di procedure amministrative" ed "errori a livello dei beneficiari".

stione finanziaria.

- Procedure di selezione adottate dai Gal (e dai beneficiari pubblici e privati)
 - tutti i PSR evidenziano la presenza di rischi legati alle modalità con cui i Gal (e, a seconda delle circostanze, i beneficiari) gestiscono le **procedure di selezione** (dei **fornitori** di beni e servizi, da un lato, e dei **beneficiari**, dall'altro). Sulla base delle precedenti esperienze di Leader, difatti, ma anche a seguito delle raccomandazioni fornite dalla Corte dei Conti europea e dalla Commissione, si è osservato che questa fase concentra un tasso di errore relativamente elevato. A tale scopo, è stata messa in evidenza la necessità di adottare adeguate misure di attenuazione dei rischi relativi all'applicazione della **normativa sugli appalti**. Tale esigenza, tuttavia, riguarda più in generale la gestione delle procedure selettive che riguardano l'acquisizione di beni e servizi da parte dei beneficiari pubblici e privati (Gal compresi) della Misura 19;
 - un ulteriore elemento di criticità è stato individuato, in alcuni casi, nella **verificabilità dei principi e dei criteri di selezione adottati dai Gal**: tema quanto mai delicato in considerazione delle disposizioni fissate dall'art. 34 del Regolamento 1303/2013, e dalle difficoltà che in

questa materia possono incontrare i Gal di nuova formazione ma anche quelli che, pur avendo operato nell'ambito dell'Asse 4 dei precedenti PSR, non si sono trovati nella condizione di dover individuare autonomamente i criteri di selezione;

- la possibile emersione di **conflitti di interessi**⁷ è indicata in modo esplicito da diversi PSR come fonte di errori. Su questo fronte il Regolamento 1303/2013 ha indicato la necessità di gestire correttamente il fenomeno, lasciando ai Gal margini di manovra sufficienti ad individuare autonomamente possibili soluzioni, tuttavia alcune Regioni hanno individuato specifiche modalità per attenuare l'emersione del fenomeno.

- Ragionevolezza dei costi

I PSR rilevano che per alcune tipologie di spesa, prevalentemente collegate ad **operazioni a carattere immateriale**, come l'animazione, la realizzazione di studi e ricerche ad hoc, l'organizzazione di eventi, lo sviluppo delle attività di monitoraggio e valutazione, ecc, può essere problematico valutarne **la congruità**, sia perché i servizi offerti sono difficilmente confrontabili, in assenza di tariffari o prezzi di riferimento, sia perché l'aspetto qualitativo del servizio richiesto può assumere un peso rilevante nella determinazione della scelta⁸.

7. Il tema è oggetto di approfondimento in altro capitolo del Vademecum.

8. Cfr. Corte dei Conti, Relazione Speciale n. 22/2014 *Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE*

Va inoltre considerato che, al di là del parametro puramente economico, il più delle volte è difficile esprimere un giudizio sulla **necessità** della spesa rispetto agli obiettivi programmati o sulle **quantità richieste**.

- Capacità amministrative e tecniche dei GAL

Il tema, in generale, è stato segnalato da pochi PSR, ma è evidente che le **competenze delle risorse umane** e le modalità con cui esse sono **organizzate** è determinante per il successo dell'operazione Leader. In ogni caso, la qualità del gruppo impegnato nell'attuazione delle strategie è considerata sia in relazione alle capacità **amministrative**, la cui verifica preventiva è disciplinata dall'art. 60 del Regolamento UE 809/2014 (organizzazione e gestione dei processi, corretta elaborazione delle domande di pagamento, disomogenea applicazione dei procedimenti amministrativi, applicazione delle norme sugli aiuti di stato, ecc.), sia con riferimento alle competenze "tecniche", ossia alla **capacità progettuale** (qualità delle domande, coerenza ed impatto delle operazioni rispetto agli obiettivi) ed all'**animazione**.

In pochi casi si indica come potenziale area di rischio la capacità nel progettare ed attuare iniziative di **cooperazione** (sottomisura 19.3). Più in particolare, si fa riferimento alla qualità dei progetti ed alla presenza di partnership con diversa metodologia, barriere linguistiche e culturali, differenti motivazioni. Questi aspetti possono essere amplificati da una scarsa capacità di

coordinamento tra i partner aderenti all'iniziativa.

- Gestione finanziaria

Un ridotto riscontro ricevono, nei PSR, le problematiche connesse alla gestione finanziaria dei Gal e, in particolare, alla disponibilità di **liquidità** per i costi di esercizio e per le operazioni a gestione diretta. In quest'ultimo caso il rischio è decisamente elevato per le tipologie di intervento a carattere immateriale, a fronte delle quali non è possibile rendicontare e certificare le anticipazioni di contributo.

Area di rischio ADG-OP

Quest'area di rischio è in buona parte assimilabile alla categoria "errori a livello di procedure amministrative" individuata dal Piano d'azione nazionale. Sono state tuttavia segnalate criticità riconducibili anche alla fase della programmazione della Misura.

- Programmazione

Alcune AdG hanno mostrato una certa sensibilità nella ricerca di soluzioni tese a limitare i rischi connessi al sostegno delle spese per la gestione ed il funzionamento dei Gal. Da un lato, si osserva che le risorse disponibili potrebbero non essere sufficienti; dall'altro, si evidenzia la necessità di garantire un equilibrato avanzamento finanziario della sottomisura 19.4, in coerenza l'avanzamento delle operazioni legate all'attuazione della strategia. Si tratta, evidentemente, di scelte operate già nella costruzione del PSR e, in particolare, del quadro finanziario della Misura 19.

- Sovrapposizioni della spesa

Tale categoria di rischio non è stata rilevata se non da poche Autorità di Gestione. Essa è considerato sotto diversi aspetti:

- in primo luogo, può essere considerata fonte di rischi la possibile sovrapposizione con le operazioni assistite dalle altre misure del PSR, soprattutto laddove le tipologie di operazioni ammissibili corrispondono alle misure del PSR. Nel caso di Azioni “Specifiche”, non previste nel PSR, si pone invece il problema della demarcazione con gli altri programmi sostenuti dai Fondi SIE;
- in alcuni casi è stata evidenziata la necessità di prevedere meccanismi che evitino la replicabilità di operazioni già realizzate a livello locale e finanziate nel corso della programmazione 2007-2013, con particolare riferimento ai Gal di vecchia generazione.

- Rendicontazione e controlli amministrativi e in loco

Il tema dei sistemi di controllo può essere senza dubbio considerato quello su cui le Regioni hanno individuato le maggiori criticità, determinate non solo dalle regole specifiche del FEASR, ma soprattutto dalle caratteristiche attuative della Misura 19, che prevede una molteplicità e varietà di tipologie di operazioni, talvolta a carattere innovativo e sperimentale. Va inoltre considerato che, rispetto alle altre misure del PSR, il sistema attuativo della Misura 19 è decisamente più complesso per la presenza di un ulteriore soggetto - il

Gal - con compiti e funzioni di primo piano. Gli aspetti più critici evidenziati dalle AdG nella valutazione ex ante dei rischi inerenti l'attuazione della misura sono così sintetizzabili:

- ***adeguatezza dei sistemi di controllo.*** Si tratta di un tema di carattere generale, comune a tutte le misure del PSR. Le specificità di Leader, ed in particolare le indicazioni fornite dai regolamenti UE, impongono un'attenzione del tutto particolare, soprattutto nel caso in cui ai Gal vengano delegate parte delle attività di controllo sulle domande di aiuto e di pagamento.

Le possibili criticità individuate dalle Regioni riguardano, a titolo di esempio, la verifica della finalizzazione e la coerenza delle spese con le strategie approvate; l'effetto inerziale; la discrezionalità nei controlli da parte dei funzionari incaricati.

- controlli su ***particolari categorie di beneficiari.*** È stata rilevata la difficoltà che può emergere nel caso di Gal nuovi e/o privi di personalità giuridica;
- ***destinazione / stabilità dell'intervento.*** Anche in questo caso ci si trova di fronte ad una tematica di carattere generale, legata all'organizzazione ed alla tempistica dei controlli ex post, che tuttavia nel Leader assume una criticità maggiore rispetto alle altre misure sostenute dal Feasr soprattutto nel caso di attività di tipo immateriale e/o non riconducibili ad altre Misure del Programma;
- ***eleggibilità della spesa.*** In alcuni

PSR è evidenziato un rischio particolare per le attività a carattere immateriale e, in generale, gli effetti che potrebbero derivare dall'applicazione delle riduzioni nel caso in cui il tasso di errore si mantenga al di sopra dei limiti di norma;

- **rispetto dei tempi** (di realizzazione delle operazioni; dei procedimenti amministrativi). E' indubbio che i meccanismi di attuazione della Misura 19 (in particolare, delle sottomisure 19.2 e 19.3) possono richiedere tempi superiori a quelli delle misure ordinarie. Dal punto di vista tecnico (realizzativo), si osserva che, spesso, i beneficiari sono enti pubblici legati a vincoli di bilancio e patti di stabilità che condizionano l'attuazione dei progetti stessi. Tale rischio si può presentare con frequenza anche nell'ambito delle operazioni a carattere più innovativo e sperimentale. In ogni caso, esso rappresenta il più delle volte una conseguenza di difficoltà di ordine finanziario, soprattutto laddove non è prevista la concessione di anticipazioni.

Riguardo ai tempi amministrativi, occorre considerare l'intero procedimento (ad es: i maggiori tempi necessari per l'elaborazione dei bandi di selezione e dei criteri di selezione), ma anche il tipo di compiti assegnati ai Gal, che può assorbire energie e risorse ritardando la conclusione delle operazioni e dei controlli ad esse rivolti.

- **difformità** delle spese rispetto a quanto approvato. Il tema si svilup-

pa su due piani in parte diversi: da un lato, esso considera la necessità di gestire in modo adeguato le **varianti** ai progetti, in termini di sufficiente elasticità, ma anche con dei limiti dettati dal rispetto delle regole e dalla coerenza con quanto approvato (obiettivi, finalizzazione della spesa, ecc); dall'altro si connette al problema della (non) ammissibilità delle spese sostenute.

- Altri aspetti legati all'attuazione

Infine, sono state messe in evidenza, in sede di valutazione ex ante della verificabilità e controllabilità della misura, alcune criticità che si sviluppano sul piano organizzativo ed attuativo:

- **aspetti finanziari.** La disponibilità di risorse finanziarie è condizione necessaria per realizzare, nel rispetto degli impegni assunti con i fornitori, le operazioni pianificate. Tuttavia, in caso di attività immateriali (molto diffuse nel Leader) tale pianificazione può essere compromessa già in fase di start up in mancanza di anticipazioni. Inoltre, occorre considerare che una vasta platea dei potenziali beneficiari privati delle Strategie di sviluppo locale è rappresentata da microimprese, associazioni, organismi di volontariato, che registrano oggettive difficoltà nell'accesso al credito;

- **sottomisura 19.3.** Riguardo alla Cooperazione, in alcuni (pochi) casi vi è consapevolezza dei rischi legati alla difformità di comportamenti e tempistica a livello nazionale nell'attuazione della cooperazione;

- **strumenti di gestione.** Una preoccupazione largamente diffusa tra le AdG italiane riguarda la disponibilità di **sistemi informativi** efficaci, in grado di considerare le specificità della Misura 19. In passato tale aspetto è emerso con particolare evidenza ed ha ostacolato l'avvio operativo dei Gal anche a diversi mesi di distanza dalla conclusione delle procedure di selezione dei Gal, generando ulteriori ritardi;
- in poche Regioni è diffusa la percezione del rischio connesso al **monitoraggio degli obiettivi** delle SSL (ed al loro mancato raggiungimento...).

3.3. Misure di attenuazione

A fronte dei rischi indicati nel precedente paragrafo, le AdG predispongono misure di attenuazione che si sviluppano principalmente sulle seguenti dimensioni:

- la definizione di un quadro di regole più chiaro;
- il miglioramento dei sistemi e degli strumenti di controllo;
- azioni di affiancamento, formazione e informazione per agevolare una più corretta applicazione delle norme;
- altre.

Il **miglioramento del quadro di regole** è la soluzione largamente adottata dalle AdG. Oltre al PSR ed alle disposizioni generali che ne regolano l'attuazione, si segnalano, come fonti normative, il bando per la selezione dei Gal e delle SSL e, soprattutto, la predisposizione di manuali/disposizioni attuative ad hoc per il Leader).

Le *disposizioni di carattere generale* sono

spesso richiamate come strumento per l'attenuazione dei rischi legati alla mancata osservanza di norme valide per le misure ad investimento (es: norme sugli appalti, ragionevolezza dei costi, procedure di selezione dei fornitori, aiuti di stato, eleggibilità della spesa, conformità delle domande di pagamento). Tra le disposizioni di carattere generale è possibile includere anche il PSR: è al documento di programmazione che si rimanda per la disciplina di alcuni aspetti (es: l'indicazione delle disponibilità finanziarie della misura, i limiti e le modalità di utilizzo delle risorse destinate al sostegno del funzionamento dei Gal e l'animazione).

Alcune di queste regole sono riprese ed integrate in *disposizioni / manuali attuativi specifici per il Leader*, che affrontano molti aspetti di dettaglio (procedure di selezione dei beneficiari e gestione dei conflitti di interesse, assetto organizzativo e regolamento interno del Gal, gestione delle varianti, erogazione di anticipazioni, ecc...). La gran parte delle Regioni ha già pubblicato le norme *ad hoc* alle quali i Gal devono attenersi, talvolta rendendole disponibili prima del formale avvio delle procedure di selezione. Si registra dunque un significativo passo in avanti rispetto all'Asse IV, nell'ambito del quale i documenti di indirizzo sono stati spesso elaborati durante la fase di avvio delle operazioni.

Il **miglioramento dei sistemi e degli strumenti di controllo** è naturalmente uno degli obiettivi verso cui tende l'intero sistema. Si osserva che le attività di miglioramento (organizzazione dei flussi

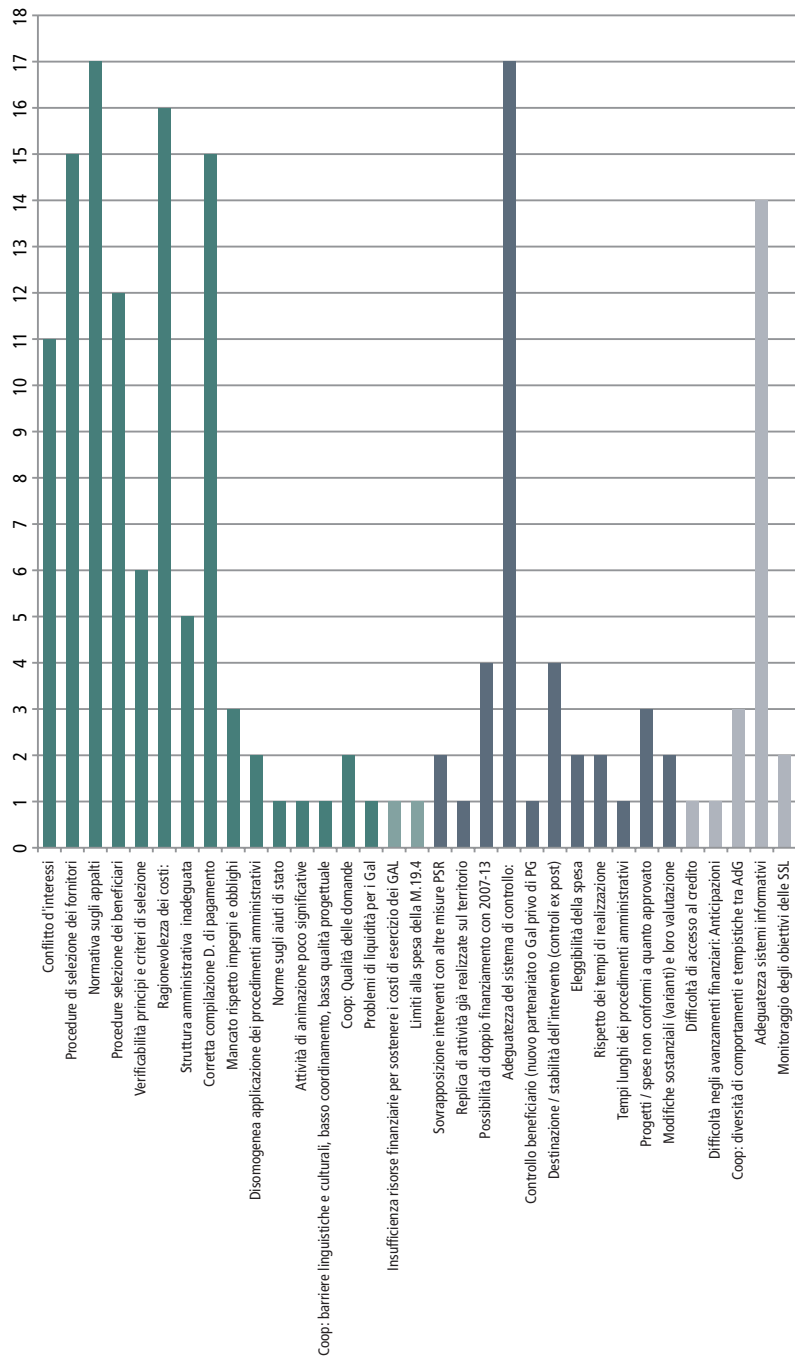
TABELLA 1. I rischi inerenti l'attuazione della Misura 19 nei PSR italiani.

	GAL - Beneficiari														PSR	AdG - OP											Attuazione				Monitoraggio degli obiettivi delle SSL					
	Conflitto d'interessi	Procedure di selezione dei fornitori	Normativa sugli appalti	Procedure selezione dei beneficiari	Verificabilità principi e criteri di selezione	Ragionevolezza dei costi	Struttura amministrativa inadeguata	Corretta compilazione Domanda di pagamento	Mancato rispetto impegni e obblighi	Disomogenea applicazione dei procedimenti amministrativi	Norme sugli aiuti di stato	Attività di animazione poco significative	Coop: barriere linguistiche e culturali, coordinamento, qualità progettuale	Coop: Qualità delle domande		Problemi di liquidità per i Gal	Insufficienza risorse finanziarie per sostenere i costi di esercizio dei GAL	Limiti alla spesa della M.19.4	Sovraposizione interventi con altre misure PSR	Replica di attività già realizzate sul territorio	Possibilità di doppio finanziamento (con 2007-13; 1° pilastro; POR	Adeguatezza del sistema di controllo	Controllo beneficiario (nuovo partnerato o Gal privo di Pg	Destinazione / stabilità dell'intervento (controlli ex post)	Eleggibilità della spesa	Rispetto dei tempi di realizzazione	Tempi lunghi dei procedimenti amministrativi	Progetti / spese non conformi a quanto approvato	Modifiche sostanziali (varianti) e loro valutazione	Difficoltà di accesso al credito		Difficoltà negli avanzamenti finanziari: Anticipazioni	Coop: diversità di comportamenti e tempistiche tra AdG	Adeguatezza sistemi informativi		
PSR	X	X	X			X											X	X	X	X	X	X	X				X						X		X	
Abruzzo	X	X				X											X																			
Basilicata	X	X															X																			
Bolzano*		X			X																X															
Calabria	X	X	X		X												X																			
Campania	X	X	X		X																															
Emilia Romagna	X	X	X		X																															
Friuli V.G.*	X	X	X			X				X																										
Lazio	X	X	X																																	
Liguria	X		X		X									X																						
Lombardia				X		X																														
Marche		X	X	X		X																														
Molise*	X	X	X																																	
Piemonte	X	X	X			X																														
Puglia	X	X	X	X		X																														
Sardegna	X	X	X			X				X																										
Sicilia*		X	X	X		X																														
Toscana*		X	X	X		X																														
Trento*	X	X	X	X		X																														
Umbria*		X	X																																	
Val d'Aosta*		X	X	X		X																														
Veneto*	X	X	X	X		X																														

* L'individuazione dei rischi inerenti l'attuazione della misura (e le relative misure di attenuazione) non differiscono in modo sostanziale tra le diverse sottomisure

Fonte: ns. elaborazione dati PSR italiani 2014-2020

FIGURA 1. I rischi inerenti l'attuazione della Misura 19 nei PSR italiani



Fonte: ns. elaborazione dati PSR italiani 2014-2020

e tempi procedurali, predisposizione di check list, ecc.) si sviluppano sia sulle domande di sostegno sia su quelle di pagamento, concentrandosi tuttavia su queste ultime. Tale circostanza consente di prevenire il rischio (dell'Autorità di Gestione / dell'Organismo pagatore) di autorizzare l'erogazione di fondi pubblici per operazioni/spese non ammissibili. Non elimina, tuttavia, il rischio in capo al beneficiario.

Attività di **formazione/informazione**, help desk, coordinamento ed affiancamento diretto dei GAL sono esplicitamente previste solo in pochi casi e limitatamente ad alcuni temi (le procedure di selezione dei beneficiari, ad esempio, o la compilazione della domanda di pagamento). Tali attività sono comunque di carattere secondario ed integrano gli strumenti finalizzati al miglioramento del quadro di regole.

Infine, vi sono alcuni rischi che possono

prevedere la predisposizione di **soluzioni diverse**:

- in alcuni casi (*difficoltà di accesso al credito*) la soluzione va ricercata al di fuori della programmazione ed attuazione di Leader, e richiede un grosso impegno per elaborare e condividere soluzioni innovative;
- la messa a punto di *sistemi informativi* adeguati alle caratteristiche di Leader richiede invece un'azione di coordinamento e condivisione tra AdG ed OP, nel quadro delle attività già previste per le altre misure del PSR;
- un capitolo a parte merita invece la definizione degli obiettivi (e dei relativi indicatori) per il monitoraggio fisico delle SSL. L'estrema varietà e complessità di operazioni ammissibili ed il loro carattere integrato richiedono l'affinamento di soluzioni difficilmente riconducibili a quelle definite per le misure standard dei PSR.

TABELLA 2. Misura 19: le misure di attenuazione del rischio nei PSR italiani

Rischi	Misure di attenuazione				
	Disposizioni generali	Disposizioni Leader	Controlli	Informazione/ formazione	Altro
Conflitto d'interessi		X			
Procedure di selezione dei fornitori	X	X	X		
Normativa sugli appalti	X		X		
Procedure selezione dei beneficiari	X	X			
Verificabilità principi e criteri di selezione		X	X		
Ragionevolezza dei costi	X				
Struttura amministrativa inadeguata		X	X		
Corretta compilazione Domanda di pagamento	X				
Mancato rispetto impegni e obblighi	X		X		
Disomogenea applicazione dei procedimenti amministrativi		X			
Norme sugli aiuti di stato	X				
Attività di animazione poco significative					
Coop: barriere linguistiche e culturali; basso coordinamento; bassa qualità progettuale					
Coop: Qualità delle domande					
Problemi di liquidità per i Gal					
Insufficienza risorse finanziarie per sostenere i costi di esercizio del GAL					
Limiti alla spesa della M.19.4	X				
Sovrapposizione interventi con altre misure PSR		X			
Replica di attività già realizzate sul territorio			X		
Possibilità di doppio finanziamento con 2007-13			X		
Adeguatezza del sistema di controllo	X		X		
Controllo beneficiario (nuovo partenariato o Gal privo di Pg)			X		
Destinazione / stabilità dell'intervento (controlli ex post)			X		
Eleggibilità della spesa	X	X	X		
Rispetto dei tempi di realizzazione	X				
Tempi lunghi dei procedimenti amministrativi					
Progetti / spese non conformi a quanto approvato	X		X		
Modifiche sostanziali (varianti) e loro valutazione		X			
Difficoltà di accesso al credito					
Difficoltà negli avanzamenti finanziari: Anticipazioni		X			
Coop: diversità di comportamenti e tempistiche tra AdG					
Adeguatezza sistemi informativi					
Monitoraggio degli obiettivi delle SSL		X			

Fonte: ns. elaborazione dati PSR italiani 2014-2020

4. RIFLESSIONI

Il lavoro presentato in queste pagine, ben lungi dal voler essere esaustivo⁹ intende fornire agli attori di Leader un sintetico quadro di riferimento, che può essere utilizzato per migliorare ed integrare, se necessario, le soluzioni finalizzate ad attenuare i rischi di errore. In questa prospettiva, il confronto con i risultati delle analisi effettuate da altre Regioni può offrire spunti di riflessione per rendere sempre più efficace il sistema.

Con riferimento alla individuazione dei rischi, dalla lettura dei PSR emergono elementi di grande interesse, ad esempio:

- rischi legati al coordinamento delle iniziative di cooperazione tra Gal di regioni diverse;
- difficoltà nell'avviare tipologie di operazioni per le quali l'erogazione di anticipazioni non è riconosciuta come spesa certificabile;
- disponibilità di risorse finanziarie per la misura 19.4 (e limiti alla loro ammissibilità);
- capacità del personale amministrativo dei Gal (ma anche dei funzionari delle AdG e degli OP);
- possibili sovrapposizioni tra operazioni programmate dai Gal ed altre operazioni avviate sul territorio nell'ambito del PSR o dei PO (demarcazione);

- tempi di realizzazione e tempi dei procedimenti amministrativi;
- qualità delle attività di animazione dei Gal;

sono senza dubbio elementi su cui i rischi di errore o di fallimento dell'operazione si presentano con una certa frequenza. Le Regioni nelle quali sono state evidenziate queste criticità si sono trovate nelle condizioni di potersi riflettere ed individuare le pertinenti misure di attenuazione. Tuttavia, in pochi PSR esse sono state messe in evidenza.

D'altronde, la valutazione ex ante dei rischi inerenti l'attuazione della misura rappresenta un esercizio indispensabile per migliorare il quadro di regole e favorire una sana gestione delle operazioni a tutela degli interessi finanziari dell'UE ma soprattutto degli attori di Leader (AdG, OP, Gal, beneficiari terzi). Tuttavia, non rappresenta che un primo passo: occorre trovare misure di attenuazione adeguate e pertinenti.

L'analisi delle informazioni fornite dai PSR mostra che, in generale, il tipo di soluzioni individuate dalle AdG è potenzialmente efficace. Non mancano, tuttavia, zone d'ombra, riconducibili ai seguenti aspetti:

- il riferimento alla (futura) predisposizione di disposizioni ad hoc è necessario, ma **non è automatico** ritenere

9. I dati raccolti ed elaborati traggono la loro origine dalla lettura dei PSR. In essi, per ovvie ragioni di contenimento del testo, le informazioni relative alla Verificabilità e controllabilità della Misura sono espresse in modo sintetico. Molti aspetti di dettaglio sono declinati nei documenti programmatici ed attuativi elaborati le autorità regionali. Non deve stupire, dunque, se per alcune Regioni le tabelle suesposte non considerano tutti gli elementi di rischio.

che il rischio sia di per sé attenuato: le disposizioni potrebbero rivelarsi inadeguate o poco efficaci. In alcuni casi, ad esempio, si osserva la semplice replica di indicazioni già fornite nel PSR o nel bando per la selezione dei Gal e delle SSL;

- in diversi casi si annuncia l'attivazione di specifici servizi informativi/di accompagnamento (linee guida, formazione, incontri di coordinamento, ecc.) e tale soluzione è da ritenere molto corretta, poiché consente di intervenire sui problemi preventivamente, ma anche perché favorisce una generale crescita e diffusione delle competenze tra gli attori del sistema Leader. Anche in questo caso occorre che gli intendimenti trovino una loro traduzione operativa. In tal senso, nei primi mesi di avvio dei PSR è stata rilevata l'apertura ed il costante aggiornamento di numerose pagine faq nei siti web regionali dedicati ai PSR 2014-2020. Sul versante delle **attività formative**, invece, non sono indicate, salvo eccezioni, particolari azioni. Ciò potrebbe rendere parzialmente inefficaci le altre misure di attenuazione del rischio, soprattutto laddove si consideri:
 - un fisiologico turnover di personale all'interno dei Gal di vecchia generazione;
 - la possibile attribuzione ai Gal di nuove funzioni non previste nel PSR 2007-2013;
 - la presenza di nuovi Gal.
- la corretta individuazione del rischio può essere seguita da una misura di attenuazione non pertinente o poco

efficace. In alcuni casi si può registrare una erronea valutazione della **fonte del rischio**, ad esempio: una criticità generata dalle dal sistema dei controlli può impropriamente determinare una misura di attenuazione rivolta al beneficiario;

- come già osservato, le attività di controllo possono essere risolutive in gran parte dei casi, ed una loro efficace organizzazione può essere determinante per annullare rischi di errore. Come osserva la Corte dei Conti europea, *l'enfasi dovrebbe essere posta sul miglioramento dell'efficacia dei controlli piuttosto che sul loro aumento*. Difatti, è stato osservato che *le autorità di controllo degli Stati membri avrebbero potuto rilevare e correggere la maggior parte degli errori che riguardano misure d'investimento [...]. I sistemi di controllo sono carenti perché i controlli non sono esaustivi e sono basati su informazioni insufficienti*.

Tuttavia, il momento del controllo (soprattutto nel caso delle verifiche tecnico-amministrative sulle domande di pagamento) interviene in un momento successivo all'emersione del problema, che potrebbe essere stato determinato da elementi facilmente rimovibili a monte. L'attivazione (preventiva) di specifiche attività di formazione / informazione / accompagnamento dei beneficiari (anche da parte dei Gal) può limitare tali conseguenze, risolvendosi in un miglioramento delle stesse attività di controllo svolte (a valle) dai funzionari incaricati.

Nel complesso, la semplice osservazione

delle tabelle esposte nelle pagine precedenti mostra come l'attenzione sia rivolta prevalentemente verso i Gal ed i loro beneficiari. Verso di essi dovrebbero es-

sere incoraggiate maggiormente azioni formative/informative e di accompagnamento, al fine di accrescerne le competenze e le capacità gestionali.

LA VALUTAZIONE DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DEI GAL

Un controllo preventivo

1. INTRODUZIONE

Il quadro regolamentare disposto per la programmazione dei fondi SIE 2014-2020 presenta alcune importanti novità riguardo al sistema di gestione di Leader, con la definizione dei compiti minimi dei Gal e la previsione di verifiche preventive, da parte degli Stati membri, nel caso in cui ai Gal siano delegate attività di controllo amministrativo indicate all'art. 48 del Regolamento UE 809/2014. In cosa consistono queste verifiche?

Nel precedente periodo di programmazione il tema non è stato affrontato con adeguato anticipo, e non sempre le AdG hanno manifestato livelli di soddisfazione elevati in merito alle capacità amministrative dei Gal. Tuttavia in alcuni casi, soprattutto laddove tali controlli preventivi sono stati realizzati con adeguate e rigorose metodologie, l'azione amministrativa esercitata dai Gal e, più in generale, la loro affidabilità, si sono fatte maggiormente apprezzare.

Nelle pagine seguenti sono analizzate le disposizioni regolamentari che discipli-

nano la materia e viene proposta l'esperienza maturata dalla Regione Lazio nel corso dell'attuazione dell'Asse IV 2007-2013. Si ringraziano, per la preziosa collaborazione, i dott. Alessio Leonelli e Stefano Viva, referenti dell'Asse IV Leader del PSR Lazio 2007-2013.

2. IL RUOLO ED I COMPITI DEI GAL NELLA NORMATIVA UE

Come noto, l'art. 34.3 del Regolamento UE 1303/2013 elenca i compiti minimi assegnati ai Gal. Si tratta di una novità apparentemente banale, ma va ricordato che nel corso del precedente periodo di programmazione 2007-2013 le disposizioni in materia apparivano caratterizzate da elementi di vaghezza ed indeterminazione che avrebbero generato, in sede attuativa, una estrema eterogeneità di interpretazioni ed una conseguente eterogenea definizione delle competenze dei Gal e della loro autonomia decisionale e funzionale¹⁰.

10. Si veda, in proposito, il Dossier elaborato dalla Task Force Leader della Rete Rurale Nazionale 2007-2013 "La valutazione dell'approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico" <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6759>

L'articolo 34.3 del citato regolamento fissa una base comune di riferimento valida per tutti i Gal europei, a prescindere dal fondo che cofinanzia le spese di funzionamento. Analizzando il lungo elenco di compiti la cui competenza è attribuita ai Gal, si osserva che alcuni di questi si sviluppano sul piano della capacità "tecnica" (ad esempio, il rafforzamento della capacity building locale, o la messa in campo di specifiche attività valutative), ma molti sono riconducibili all'area amministrativa ed organizzativa. Una particolare attenzione è rivolta alla selezione delle domande di aiuto, nell'ambito della quale il Gal è responsabile¹¹:

- della elaborazione di una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e di criteri di selezione oggettivi, che evitino conflitti di interesse;
- della preparazione e pubblicazione di inviti a presentare proposte o di un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;
- della ricezione e valutazione delle domande di sostegno;
- della selezione delle operazioni;
- della definizione dell'importo del sostegno.

Come è facile osservare, tali compiti non richiedono necessariamente l'affidamento ai Gal anche delle attività istruttorie disciplinate dall'art. 48 del Regolamento UE 809/2014.

Su tale base normativa di riferimento, il Regolamento UE 1305/2013, all'art.

42, comma 1, stabilisce: *Oltre ai compiti menzionati all'articolo 34 del regolamento (UE) n. 1303/2013, i gruppi di azione locale possono espletare anche ulteriori funzioni ad essi delegate dall'autorità di gestione e/o dall'organismo pagatore.* Questa importante disposizione fissa un principio: eventuali altre funzioni possono essere affidate ai Gal solo a seguito di delega. Tra queste funzioni vi sono anche quelle elencate all'articolo 48 del Regolamento UE 809/2014, ovvero l'effettuazione dei controlli amministrativi. In particolare, *"Tutte le domande di aiuto e di pagamento, nonché le dichiarazioni presentate da beneficiari o da terzi allo scopo di ottemperare ai requisiti, sono sottoposte a controlli amministrativi..."*. Lo stesso Regolamento UE 809/2014, all'art. 60, stabilisce che:

1. *Gli Stati membri attuano un **idoneo sistema di supervisione** dei gruppi di azione locale.*
2. *Per quanto riguarda le spese sostenute a norma dell'articolo 35, paragrafo 1, lettere b) e c), del regolamento (UE) n. 1303/2013, gli Stati membri possono delegare lo svolgimento dei controlli amministrativi di cui all'articolo 48 del presente regolamento a gruppi di azione locale, nell'ambito di una delega formale. Spetta tuttavia agli Stati membri **la responsabilità di verificare che il gruppo di azione locale possieda la capacità amministrativa e di controllo a tal fine necessaria.***

Nel caso della delega di cui al primo

11. Regolamento UE 1303/2013, art. 34, comma 3.

comma, l'autorità competente svolge controlli regolari sui gruppi di azione locale, che comprendono controlli della contabilità e controlli amministrativi a campione.

L'autorità competente svolge inoltre i controlli in loco di cui all'articolo 49 del presente regolamento. Per quanto riguarda il campione di controllo per la spesa riguardante Leader, si applica almeno una percentuale pari a quella di cui all'articolo 50 del presente regolamento.

Questa lunga premessa, ed il richiamo ad alcune norme centrali per la comprensione degli spazi di autonomia/responsabilità dei Gal, servono a chiarire che i tipi di controlli che lo Stato membro deve attuare sull'operato dei Gal si sviluppano su due dimensioni. In particolare:

- tutti i Gal sono chiamati a svolgere una serie di compiti che comportano responsabilità (anche) sul piano amministrativo.

Gli Stati membri devono pertanto vigilare sulle modalità con le quali i Gal svolgono tali compiti minimi (in base a quanto disposto dal Regolamento UE 809/2014, art. 60, comma 1). A tale supervisione sono soggetti tutti i Gal, a prescindere dal Fondo che finanzia le spese di funzionamento o di eventuali ulteriori compiti ad essi affidati in virtù del Regolamento UE 1305/2013, all'art. 42, comma 1. Possiamo quindi affermare che l'”*idoneo sistema di supervisione*” attuato dagli Stati membri è

connaturato al Leader e la sua necessità deriva dal ruolo (e dai compiti) esercitato dai Gal nell'ambito delle politiche a sostegno dello sviluppo locale.

- nell'ambito della programmazione FE-ASR, le AdG (e gli OP, per le funzioni di propria competenza) possono decidere di affidare ai Gal ulteriori compiti alcuni dei quali comportano una maggiore autonomia funzionale e decisionale dei Gal (e, automaticamente, maggiori responsabilità dirette).

L'esercizio di tali funzioni richiede una capacità amministrativa e gestionale adeguata, che l'autorità competente deve opportunamente verificare prima di procedere alla delega di determinate funzioni. Ciò significa che occorre strutturare un percorso certo, trasparente ed affidabile ben prima che ai Gal possa essere affidata, tramite delega, l'esecuzione di una serie di compiti piuttosto delicati dal punto di vista amministrativo e procedurale.

3. IL CONTROLLO PREVENTIVO

La necessità di prevedere forme di controllo preventivo sulle attività delegate ai Gruppi di Azione Locale risponde al bisogno di garantire una corretta gestione delle risorse pubbliche. Si tratta di un'esigenza non nuova¹², la cui criticità è stata enfatizzata nella ben nota Relazione Speciale n. 5/2010 della Corte dei Conti

12. Il testo del richiamato articolo 60, comma 2, del regolamento (UE) 809/2014 ricalca quasi fedelmente l'articolo 28 septies del regolamento UE 65/2011 della Commissione.

europea¹³. Naturalmente in relazione al tipo ed alla complessità dei compiti amministrativi attribuiti ai Gal, emergono esigenze diverse, poiché i livelli di rischio associati alla esecuzione di specifiche funzioni cambiano in relazione al quadro di regole che l'AdG decide di adottare, ma anche a situazioni di contesto territoriale non facilmente preventivabili. Ne consegue che non esiste un modello di riferimento unico, valido per tutte le situazioni, ma tante possibili soluzioni che devono trarre i loro principi ispiratori dalle regole generali definite nei regolamenti comunitari e, soprattutto, dal buon senso.

Nel recente passato (programmazione 2007-2013) la Rete Rurale Nazionale - Task Force Leader ha più volte affrontato il tema del miglioramento dei circuiti amministrativi e finanziari e della capacità amministrativa dei Gal¹⁴. Le analisi sviluppate hanno evidenziato che nella maggior parte dei casi non era stato strutturato un percorso formale finalizzato alla verifica preventiva dell'adeguatezza delle capacità amministrative dei

Gal¹⁵: gran parte delle autorità regionali ha ritenuto sufficiente la valutazione effettuata in occasione della selezione dei Gal.

In sostanza, almeno in Italia, non è stata messa a punto una procedura o strumenti adeguati in grado di orientare le Autorità di Gestione a svolgere le verifiche preventive, sicché sono poche le esperienze regionali¹⁶ che hanno previsto una formalizzazione del controllo preventivo. Nella gran parte degli altri casi (laddove ci si è effettivamente posti il problema) la questione è stata risolta in sede di selezione dei Gal, attraverso la valutazione del modello organizzativo e dei regolamenti interni adottati.

Ma in cosa consiste il "controllo preventivo" di cui parla l'articolo 60 del regolamento UE 809/2014? Quali attività deve svolgere l'Autorità di Gestione per assicurare - a sé stessa, prima ancora che alla Commissione o alla Corte dei conti europee - l'affidabilità dei Gal dal punto di vista delle capacità amministrative? Il legislatore comunitario non fornisce indicazioni particolari, lasciando liberi gli

13. <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4309>

14. In occasione del workshop "Migliorare l'attuazione dell'asse IV in Italia: strategie e strumenti". (Roma, 25 febbraio 2010) fu organizzato un tavolo di lavoro dedicato all'approfondimento dei "circuiti finanziari e sistema dei controlli" (<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2975>). La discussione che ne seguì diede origine ad un dibattito, nell'ambito del Focus Group 1 "Implementation of the bottom-up approach under Leader axis" del Leader Subcommittee (Roma, 24 marzo 2010) sui meccanismi di attuazione di Leader in Europa e sui diversi livelli di competenze amministrative e procedurali richieste ai Gal in funzione dei compiti ad essi affidati.

15. Ricordiamo che la necessità di verifiche preventive è stata introdotta nel regolamento UE 65/2011, quando oramai la gran parte dei Gal italiani era già stata selezionata ed aveva avviato le attività programmate.

16. Si evidenzia l'esperienza maturata nell'ambito dei PSR 2007-2013 del Lazio (oggetto di approfondimento nel paragrafo 4) e della Toscana

stati membri di individuare un metodo affidabile di verifica. L'obiettivo di fondo dovrebbe essere rappresentato dalla riduzione del tasso di errore, il cui rischio aumenta laddove aumentano le competenze amministrative dei Gal e, soprattutto, laddove si prevede la realizzazione di tipologie di operazioni non riconducibili a quelle programmate nel PSR.

Appare abbastanza evidente che questo tipo di verifica deve considerare aspetti diversi e, in particolare:

- l'esistenza di un sistema procedurale rigoroso e trasparente;
- l'esistenza di strutture adeguate;
- l'adeguatezza dei profili professionali che saranno chiamati a svolgere operativamente le attività delegate ai Gal.

Per ognuno di questi aspetti occorre considerare, ai fini della verifica, elementi prevalentemente intangibili, e ciò rende ancor più difficoltosa l'attività di verifica.

Il sistema procedurale

Il Gal deve disporre di un regolamento interno che definisca in modo chiaro i ruoli e le responsabilità delle persone che vi operano, ma anche un sistema che standardizzi il più possibile i flussi procedurali. In particolare, alcuni elementi sono necessari al fine di garantire la completa tracciabilità dei flussi procedurali (protocollo, sistema di archiviazione, utilizzo di check list) ma, più in generale, è rilevante definire - nel rispetto del principio di trasparenza - un'adeguata defini-

zione dei meccanismi di consultazione e di assunzione delle decisioni. Un aspetto non secondario è inoltre rappresentato dalla necessità di assicurare un'adeguata separazione delle funzioni (con particolare riferimento a quelle che attengono al potere decisionale e di indirizzo, da un lato, ed a quelle di controllo, dall'altro).

Le strutture

Una verifica sulle strutture ha l'obiettivo di accertare la presenza di adeguate condizioni di *sicurezza*¹⁷ e di *riservatezza*, ma anche la disponibilità materiale di *mezzi e strumenti* in grado elaborare i processi. Riguardo alla sicurezza, in particolare, ci si riferisce alla disponibilità di sistema di archiviazione non accessibile al pubblico nel rispetto del principio di riservatezza, ma che consenta anche la possibilità di un'agevole e veloce consultazione dei documenti.

Un capitolo importante deve essere riservato ai controlli sulle attrezzature di ufficio, ed in particolare sulle postazioni di lavoro, allo scopo di verificarne l'adeguatezza in relazione ai compiti da svolgere.

Le competenze

L'autorità competente dovrebbe accertare la disponibilità di risorse umane in grado di svolgere i compiti assegnati. Non è da trascurare, in primo luogo, una verifica tesa ad accertare che tutte le persone coinvolte nel processo agiscono sulla base di un contratto/incarico for-

17. È opportuno chiarire che, in questo contesto, non ci si riferisce agli obblighi derivanti dalla disciplina a tutela della sicurezza sul luogo di lavoro di cui al D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e ss.mm.ii.

male dal quale si evincano con chiarezza i compiti, ma anche i limiti e le responsabilità degli addetti. In relazione a tali aspetti, andrebbe poi verificato il possesso di titoli (formativi, ma anche esperienziali) dei soggetti che partecipano, a vario titolo, alle attività di controllo delegate.

4. LE INDICAZIONI DEI PSR ITALIANI IN MATERIA

Anzitutto, occorre verificare in quali Programmi l'Autorità di Gestione affida ai Gal anche attività riconducibili all'art. 48 del regolamento UE 809/2014. L'analisi dei PSR approvati dalla Commissione nel corso del 2015 restituisce il seguente quadro:

Regione	Funzioni delegate (controlli)	
	Domande di aiuto	Domande di pagamento
Abruzzo	NO	NO
Basilicata	SI	NO
Bolzano	NO	NO
Calabria	NO	NO, ma l'OP può delegare i Gal
Campania	SI, in parte	NO
Emilia R.	SI	NO
Friuli V.G.	SI	SI
Lazio	SI	SI
Liguria	SI	NO
Lombardia	NO	NO
Marche	SI	NO, ma l'OP può delegare i Gal
Molise	SI	NO
Piemonte	SI	SI, previa verifica di idoneità. L'OP ha facoltà di delegare anche i controlli in loco ed ex-post
Puglia	SI	NO
Sardegna	SI	NO
Sicilia	NO	NO, ma possono essere delegati da OP
Toscana	SI	SI
Trento	SI	NO, ma alcuni compiti (ricezione Domanda, formazione elenchi di liquidazione) possono essere delegati da OP
Umbria	SI	SI
Valle d'Aosta	SI	NO
Veneto	SI (supporto all'istruttoria delle domande)	NO

Fonte: ns. elaborazione dati PSR italiani 2014-2020

Ne consegue che:

- non in tutti i Programmi è previsto un diretto coinvolgimento dei Gal nell'esecuzione dei controlli tecnico-amministrativi: in alcune regioni (Abruzzo, Bolzano, Calabria, Lombardia, Sicilia) ai Gal non sono affidati compiti che vadano oltre quelli minimi previsti dall'articolo 34 del Regolamento UE 1303/2013;
- al contrario, in alcune regioni (Friuli V.G., Lazio, Toscana, Umbria) i Gal effettuano i controlli tecnico-amministrativi sia sulle domande di aiuto sia su quelle di pagamento;
- un gruppo di regioni (Basilicata, Campania, Emilia R., Liguria, Molise, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto) affida ai Gal l'attività istruttoria sulle sole domande di aiuto, escludendo competenze riguardanti le domande di pagamento;
- in diverse regioni i Gal effettuano l'istruttoria delle domande di aiuto e, per quanto riguarda la domande di pagamento, è riservata all'OP la possibilità di delegare i Gal (Calabria, Marche, Sicilia, Trento).

Pertanto, fatta eccezione per le regioni incluse nel primo gruppo dell'elenco su esposto, la responsabilità di verificare il possesso della capacità amministrativa e di controllo incombe su una buona parte delle autorità competenti italiane. Tuttavia, proprio perché i compiti affidati ai Gal possono essere di tipo diverso (dalla semplice istruttoria amministrativa fino

alla esecuzione dei controlli in loco), è del tutto evidente che in ogni Regione il tipo di verifiche andrà impostato e "graduato" in funzione dei livelli di responsabilità assunte dai Gal.

A fronte del quadro appena illustrato, va detto che in pochi casi si prevede esplicitamente l'attivazione di meccanismi di controllo preventivo. Come nella precedente programmazione, molte AdG ritengono sufficienti i controlli e le verifiche effettuate nel corso della selezione dei soggetti ammessi ai benefici della misura 19, durante la quale l'organizzazione e le competenze dei Gruppi di Azione Locale sono oggetto di valutazione.

5. CASO STUDIO: L'ESPERIENZA DEL PSR LAZIO 2007-2013

Nel corso della programmazione 2007-2013 per l'attuazione dell'Asse 4 Leader è stato evidenziato che poche Regioni hanno dato seguito alle indicazioni contenute nelle pertinenti disposizioni dell'Unione¹⁸. Tra queste va considerato il Lazio, che ha formalizzato meccanismi di controllo e verifica non solo preventiva, ma lungo tutto il periodo di operatività dell'Asse 4.

Va detto che, come nella gran parte delle Regioni italiane, anche nel Lazio la selezione dei Gal ha avuto lunghi tempi di gestazione e che solo nell'estate del 2010 è stata completata la fase istruttoria, a

18. Regolamento CE 1975/2006, art. 33; Regolamento UE 65/2011, art. 28 septies

seguito della quale sono stati selezionati 8 Gruppi di Azione Locale. Successivamente, è stato approvato il *Manuale delle procedure per l'Asse IV Leader del PSR Lazio 2007-2013* nel quale, tra l'altro, sono stati disciplinati i meccanismi di "supervisione dei Gal" (iniziale ed in itinere) ai sensi dell'art. 28 septies del Reg. (UE) 65/2011 nel modo di seguito illustrato:

- Dichiarazione di adeguatezza del GAL
Il GAL, in allegato alla domanda di aiuto presentata per beneficiare delle risorse della Misura 431 "Gestione, animazione e acquisizione di competenze" trasmette, tra l'altro, la "dichiarazione di adeguatezza" a firma del Presidente e del Direttore Tecnico con la quale fornisce informazioni circa l'adeguatezza amministrativa e di controllo per lo svolgimento dei compiti assegnati.

- Audit iniziale

L'audit iniziale è svolto prima della concessione dell'anticipo sulle spese di gestione, per verificare l'adeguatezza dei GAL allo svolgimento dei compiti assegnati in termini di capacità amministrativa e di controllo.

La verifica si concentra sulla *potenzialità operativa* (in sostanza, le caratteristiche dell'ufficio del Gal, gli spazi disponibili, la disponibilità di strumenti ed attrezzature elettroniche e per la connessione alla rete web, ecc...), sull'*organizzazione* (adozione del regolamento interno, sistema di proto-

collazione, registro di catalogazione ed archiviazione) e sulla *capacità professionale* (riferita al RAF, al Direttore tecnico, ai professionisti ed a personale di segreteria. Altresì, in sede di audit iniziale, si verifica il mantenimento della personalità giuridica del Gal, il mantenimento dei rapporti pubblico/privato in seno al Consiglio di Amministrazione del Gal, la targa informativa affissa presso la sede¹⁹, il sito web del Gal, ecc. Al termine dell'audit, effettuato in base ad una check list predefinita dall'AdG, i funzionari incaricati stabiliscono se vi sono le condizioni di adeguatezza o meno. Nel caso di esito negativo vengono richieste al Gal eventuali azioni correttive (RAC) con l'indicazione dei tempi entro cui è possibile realizzarle. L'esito dell'Audit iniziale è acquisito in sede di istruttoria della domanda di pagamento dell'anticipo sulle spese di gestione del GAL.

- Audit in itinere

Con cadenza almeno annuale l'AdG verifica l'operato del Gal con riferimento agli aspetti relativi alle modalità di assunzione delle decisioni, al rispetto del principio della segregazione delle finzioni, alla corretta tenuta del c/c dedicato, e così via, verificando inoltre in che modo il Gal abbia dato seguito alle eventuali raccomandazioni formulate nel precedente audit.

Altresì, in sede di audit in itinere, si eseguono controlli della contabilità del

19. Regolamento (CE) 1974/2006, Allegato VI

Gal e controlli amministrativi a campione su istruttorie delle domande di aiuto e pagamento svolte e completate dal Gal.

L'esperienza maturata nel corso della programmazione 2007-2013 sembra aver prodotto risultati interessanti, tanto che l'attenzione e la cura con cui i Gal hanno saputo interpretare il proprio ruolo di responsabilità nella corretta gestione dei fondi pubblici sono stati apprezzati dai funzionari regionali, che hanno riconosciuto un generale e diffuso miglioramento delle capacità amministrative all'interno dei Gal.

Per comprendere più a fondo quali risultati abbia prodotto questa esperienza, e se da essa possano essere tratte conclusioni sull'efficacia dei controlli (preventivi, ma anche in itinere) sulla capacità amministrativa dei Gal, sono state formulate alcune domande al Dott. Roberto Aleandri, Dirigente responsabile dell'attuazione dell'Asse IV Leader del PSR Lazio 2007/2013:

D: *Confrontando i risultati dell'Asse IV con quelli delle precedenti programmazioni di Leader, è stata registrata una flessione del tasso di errore?*

R: Il dato sul tasso d'errore non è di facile comparazione anche perché prima del 2007-2013 Leader era un Programma di Iniziativa comunitaria (PIC) con procedure e modalità di attuazione proprie; di certo, nel periodo 2007-2013 si è registrato un basso tasso d'errore e un drastico calo dei contenziosi.

D: *Durante le numerose verifiche realizzate, sono state rilevate anomalie che hanno reso necessaria la prescrizione di specifiche*

raccomandazioni? se sì, quali sono state le più frequenti?

R: In sede di Audit iniziale sono state formulate Richieste di Azioni Correttive (RAC) su alcuni aspetti specifici: mancata comunicazione della composizione CdA del Gal; contratti del personale tecnico (RAF, Direttore Tecnico, istruttori); adeguatezza della sede; apposizione della targa informativa conforme a quanto disposto dall'Allegato VI del Reg. (CE) 1974/2006.

In sede di Audit in itinere sono state formulate Richieste di Azioni Correttive (RAC) in tema di: modalità di predisposizione e pubblicazione bandi del Gal; modalità di assegnazione delle istruttorie tecniche da parte del Direttore Tecnico del Gal; separazione delle funzioni; trasmissione degli esiti istruttori all'AdG, come stabilito dal Manuale delle procedure; corretta gestione del protocollo del Gal; approvazione del bilancio del Gal da parte dell'assemblea; contratti del personale del Gal.

D: *In che modo i risultati di tale esperienza sono stati considerati e trasferiti nella valutazione della Verificabilità e Controllabilità delle Misure (VCM) dell'attuale programmazione 2014-2020?*

R: I risultati degli Audit e le criticità emerse sono stati utilizzati nella impostazione della Misura 19 Leader del PSR Lazio 2014-2020 e nella stesura dei bandi specifici per la 19.1, 19.3 e 19.4 dove i GAL del Lazio risultano direttamente beneficiari.

Inoltre, l'esperienza della supervisione sui Gal sarà un elemento strategico per implementare la verificabilità e la con-

trollabilità delle operazioni attivate, con la finalità di ridurre ulteriormente il tasso di errore.

D: *Che tipo di atteggiamento hanno assunto i Gal di fronte a questo tipo di controlli?*

R: È bene ribadire che lo spirito della “supervisione” esula dall’ordinario concetto di “controllo” e, in alcune fasi, risulta essere più un affiancamento mirato alla risoluzione delle potenziali criticità di sistema. In questo quadro, i Gal del Lazio, nella stragrande maggioranza, hanno assunto un atteggiamento molto maturo rispetto alla supervisione che, tra l’altro li ha orientati nell’adeguare le strutture tecnico-amministrative e le professionalità necessarie alla gestione del PSL. In alcuni casi, gli stessi GAL hanno richiesto audit straordinari per affrontare specifiche criticità emerse durante l’espletamento delle funzioni a loro attribuite, sempre nel rispetto della separazione dei ruoli, delle competenze e delle responsabilità tra Gal, AdG e OP.

D: *Si può affermare che il tipo di controllo preventivo che la Regione Lazio ha posto in atto ha contribuito a rendere maggiormente consapevoli i Gal delle proprie responsabilità?*

R: Sì, proprio per quanto affermato precedentemente, i Gal hanno compreso l’importanza della supervisione, che ha senza dubbio contribuito ad accrescere in loro la consapevolezza del proprio ruolo e l’importanza di gestire con cura ed attenzione le funzioni e le competenze ad essi assegnate. In qualche modo, i Gal sono stati indotti a creare una struttura tecnico – amministrativa adeguata ai compiti affidati in termini di istrutto-

ria domande di aiuto / pagamento.

D: *Riguardo l’attuazione della Misura 19 riprodurrete lo stesso schema o avete apportato qualche modifica migliorativa?*

R: L’esperienza della passata programmazione ci è apparsa molto positiva e nella Misura 19 del PSR Lazio 2014-2020 la supervisione sarà di nuovo attuata; lo schema sarà definito, in dettaglio, nello specifico “Manuale delle procedure” dedicato al Leader, dove verrà esplicitata la modalità operativa di effettuazione (audit) e la possibilità di potenziare ulteriormente il sistema di supervisione.

6. CONCLUSIONI

Gli obiettivi di una corretta e trasparente gestione delle risorse pubbliche e della riduzione del tasso di errore nell’ambito del Leader non possono prescindere da un preventivo accertamento delle capacità amministrative dei Gal. Per impostare con consapevolezza un adeguato percorso di verifica occorre riflettere su alcune questioni cruciali.

In primo luogo, l’articolazione del controllo preventivo - o meglio, il suo contenuto - deve essere rapportato al tipo di compiti affidati ai Gal. E’ del tutto evidente che se questi si spingono alla realizzazione delle attività istruttorie sulle domande di pagamento essi dovranno considerare elementi aggiuntivi, che tengano conto anche delle modalità con cui sono realizzati i controlli in situ da parte dei Gal. Lo stesso discorso vale nel caso in cui ai Gal siano affidati anche i con-

trolli in loco: in tal caso occorrerà verificare ed esprimere una valutazione anche sull'adeguatezza del sistema di campionamento.

In secondo luogo, occorre gestire con opportuno equilibrio la verifica degli elementi di tipo immateriale, quali, ad esempio, l'adeguatezza dei profili professionali degli addetti o la disponibilità di un regolamento interno. Difatti, se dal punto di vista formale è sufficiente attestarne la presenza, dal punto di vista sostanziale sarebbe più utile entrare nel merito della loro efficacia. Ma ciò, naturalmente – a meno di circostanze evidenti – può portare a valutazioni soggettive ed arbitrarie da parte dei funzionari incaricati.

In ogni caso, l'analisi dei PSR italiani e delle disposizioni che ne regolano l'attuazione, confortata dalle esperienze maturate nel corso della precedente programmazione dello sviluppo rurale, porta alle seguenti conclusioni:

- la supervisione finalizzata alla verifica della capacità amministrativa che i Gal devono essere in grado di assicurare non risponde solo ad obblighi regolamentari, ma ad una diffusa (e condivisa, con i Gal) consapevolezza della necessità di migliorare, in modo trasparente, la gestione delle risorse pubbliche;
- è dimostrato dall'esperienza che, allorché sottoposti ad attività di su-

pervisione (di tipo preventivo, ma anche in itinere, come nel caso del Lazio), i Gal riescono ad affrontare con competenza le responsabilità di tipo amministrativo che su di essi incombono;

- sembra, anzi, che la supervisione, attraverso audit iniziale ed in itinere, produca un generale miglioramento di tali capacità: si innesca un percorso virtuoso nel quale l'attività di verifica "stimola" i soggetti che la subiscono a migliorare le proprie performance;
- è anche vero che gli stessi funzionari regionali incaricati dei controlli traggono vantaggio - in termini di crescita professionale - dal fatto di prendere visione diretta, e non solo attraverso la documentazione cartacea, di una realtà complessa come il Leader.

L'efficacia di tali verifiche, dunque, va ben oltre le finalità per le quali sono state previste. Naturalmente ciò dipende in modo determinante anche dallo spirito con il quale la Regione adempie a tale attività di verifica. Su tale aspetto è utile sottolineare:

- la necessità di predisporre un adeguato sistema di raccolta delle informazioni e di verbalizzazione, anche con l'ausilio di check list;
- l'approccio con cui il processo viene implementato, che deve essere sì rigoroso e formale, ma anche ispirato da un atteggiamento *friendly* e collaborativo nei riguardi dei Gal.

IL CONFLITTO D'INTERESSI NELL'ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE

1. PREMESSA

Il Regolamento UE 1303/2013, all'articolo 34, stabilisce che i Gruppi di Azione Locale elaborino procedure di selezione delle operazioni trasparenti e non discriminatorie e criteri oggettivi di selezione che evitino conflitti d'interessi. La norma non stabilisce attraverso quali modalità tali conflitti d'interessi possano essere evitati. Inoltre, sembra affermare il principio secondo cui l'emersione di conflitti di interessi sia circoscrivibile alla sola procedura di selezione dei progetti.

Si tratta di indirizzi non nuovi - ma sempre attuali - sui quali il legislatore europeo ha ritenuto necessario intervenire anche a seguito delle osservazioni espresse dalla Corte dei Conti europea²⁰, la quale ha evidenziato che nell'ambito del Leader *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*. La Corte,

in particolare, raccomandava alla Commissione di:

- 1) garantire che la legislazione sia sufficientemente chiara in merito agli standard richiesti nel caso specifico di Leader per quel che riguarda l'ammissibilità delle spese, l'equità delle decisioni di spesa e la composizione dei comitati decisionali dei GAL;
- 2) assicurarsi assieme agli Stati membri che vi siano delle tutele efficaci per evitare conflitti d'interesse, e verificare che esse funzionino correttamente.

Al di là delle prescrizioni – piuttosto generiche – formulate dal legislatore europeo e riprese da tutti i PSR e dai bandi per la selezione dei Gal e delle SSL, la questione andrebbe approfondita per una serie di motivi:

- la corretta gestione dei conflitti di interesse è funzionale ai principi della corretta gestione delle risorse pubbliche e, soprattutto, della concorrenza;
- è opinione ormai condivisa che la presenza di conflitti di interesse è alla base della gran parte dei fenomeni

20. Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n. 5/2010 - Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale. Lussemburgo, 2010. La Corte ha analizzato l'attuazione dell'Iniziativa Comunitaria Leader+ (2000-2006).

- corruttivi²¹ nelle pubbliche amministrazioni, ma anche nei soggetti che gestiscono risorse pubbliche;
- le modalità con cui vengono assunte le decisioni sono determinanti ai fini dell'immagine con cui il Gal viene riconosciuto dai terzi (siano essi appartenenti alla comunità locale di riferimento o le Autorità pubbliche responsabili dell'attuazione del Programma) e della reputazione delle persone che in esso operano.

In queste pagine si presenta un approfondimento del fenomeno, del quale vengono definiti i contorni (par. 2) e le principali norme che trattano l'argomento (par. 3). Sono poi passate in rassegna le attività dei Gal nelle quali si insidiano i maggiori rischi di un suo possibile manifestarsi (par. 4) e si propongono alcune soluzioni, basate sulla pratica comune, che possono aiutare i Gal a gestirlo (par. 5).

2. CONFLITTI D'INTERESSE: DI COSA PARLIAMO?

Per poter affrontare la tematica relativa ai conflitti d'interesse e potervi far fronte adeguatamente con idonee misure tese

a prevenirne i rischi o ad attenuarne le conseguenze è opportuno, in primo luogo, definirne con chiarezza i contenuti. È opinione ormai consolidata che per conflitto d'interessi debba intendersi una *fattispecie configurabile in tutti i casi in cui un soggetto investito della capacità di svolgere una attività amministrativa funzionalizzata sia anche portatore di un interesse privato correlato con quella attività*²². La definizione si basa sul presupposto che il soggetto in conflitto d'interessi ricopra, nell'esercizio di funzioni assegnategli, un ruolo determinante nell'assunzione di una decisione. Secondo un'opinione largamente diffusa, non è necessario che l'interesse privato sia di natura economico-finanziaria (anche se tale circostanza è quella più diffusa e maggiormente percepibile e valutabile) poiché tale interesse può avere diversa natura (es: affettiva, sociale, di immagine).

In letteratura il tema è stato diffusamente analizzato solo di recente e, a partire dagli ultimi decenni, ha dato origine a soluzioni normative che tuttavia non sembrano ancora in grado - almeno in Italia - di sprigionare la loro efficacia ai fini della corretta e trasparente gestione del fenomeno. Un'interessante analisi porta a concludere che non sia necessario

21. È bene non confondere il fenomeno del conflitto di interessi con la corruzione: il primo può essere definito come una "situazione", la seconda è un "comportamento". Tuttavia, "[...] la corruzione è la fase finale del conflitto di interessi. Si può dire che tutti i casi di corruzione includono il conflitto di interessi, mentre non è sempre vero il contrario. Inoltre, la corruzione è molto spesso un crimine, mentre il conflitto di interessi incorpora un'ampia gamma di comportamenti, la maggior parte dei quali non costituisce reato [...]"; Carney G. (1998)

22. In letteratura sono elaborate diverse definizioni. Quella riportata nel testo è tratta da *Lessico del XXI secolo*, Treccani, alla pagina web [http://www.treccani.it/enciclopedia/conflitto-di-interessi_\(Lessico-del-XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/conflitto-di-interessi_(Lessico-del-XXI-Secolo)/)

che esso si manifesti realmente. Il conflitto d'interessi potrebbe infatti, essere "reale", potenziale o apparente²³:

- *Il conflitto di interessi **reale** (o attuale) è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona (agente) tende a interferire con l'interesse primario di un'altra parte (principale), verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità;*

Il fenomeno si manifesta in modo reale nel momento in cui al soggetto in conflitto di interessi (agente) è chiesto di esprimere un giudizio o manifestare la sua volontà.

- *Il conflitto di interessi **potenziale** è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona potrebbe potenzialmente tendere a interferire con l'interesse primario di un'altra parte, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.*

In questo caso i compiti (attuali) dell'agente non interferiscono con i suoi interessi (attuali) ma il suo comportamento potrebbe incidere sui suoi interessi in un momento successivo.

- *Il conflitto di interessi **apparente** è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona può apparentemente tendere a interferire, agli occhi di osservatori ester-*

ni, con l'interesse primario di un'altra parte, verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.

In questo caso non è necessariamente detto che gli interessi (dell'agente e del principale) siano in conflitto, anzi, possono collimare. Non è neanche detto che gli interessi del primo interferiscano con quelli del secondo. Tuttavia, vista dall'esterno, la situazione può nuocere alla reputazione di entrambi, soprattutto ove vengano meno la trasparenza sulle modalità con cui vengono prese decisioni che possano (in apparenza) essere state prese per assecondare fini diversi da quello principale.

Le categorie di conflitto appena descritte sono caratterizzate da elementi comuni: la presenza di un interesse (quello individuale) di un soggetto (agente) che può interferire in modo determinante su una decisione che dovrebbe essere invece presa in modo indipendente nell'interesse di un terzo (principale). L'elemento determinante, affinché possa parlarsi di conflitto di interessi, è rappresentato dal fatto che tra l'agente ed il principale vi sia una relazione²⁴ di carattere fiduciario. Si osserva, inoltre, che il soggetto in conflitto di interessi non necessariamente è il responsabile formale della decisione: egli

23. La definizione del fenomeno e la classificazione delle modalità in cui esso può presentarsi, illustrata in questo paragrafo, sono di Emiliano Di Carlo, <https://sites.google.com/site/dicarloe/conflitto-di-interessi/cos-e-il-cdi>

24. Sempre secondo Di Carlo, l'elemento chiave è rappresentato dalla relazione *tra un soggetto delegante (principale) e uno delegato (agente), in cui il secondo ha il dovere fiduciario di agire nell'interesse (primario) del primo. Ad esempio, i rapporti: amministratori/manager (agente) e azienda (principale); medico (agente) e paziente (principale); avvocato (agente) e cliente (principale); banca (agente) e cliente (principale).*

può trovarsi nella condizione di svolgere un'attività ad essa funzionale (cfr. box *Esempio 1*) che può comprendere la manifestazione di un parere o giudizio, o la raccolta e trasmissione di un'informazione, da cui dipende la formazione della volontà del decisore formale. In questi casi la situazione nella quale si trova il

soggetto in conflitto di interessi influenza in modo determinante le scelte di un soggetto chiamato a decidere nell'interesse principale.

Come vedremo, è questa l'area in cui si annidano rischi difficilmente individuabili, ed è anche quella di più difficile gestione.

ESEMPIO 1

Il decisore in conflitto di interessi

- il Magistrato chiamato a decidere una causa (in cui è coinvolto un suo parente). Il principale è il Tribunale);
- il vigile che deve elevare una contravvenzione (all'auto di suo figlio). Il principale è il Corpo di Polizia Municipale);
- il Direttore di banca deve aprire una linea di credito (ad una ditta in cui lavora la sorella). Il principale è la Banca.

...ma anche altri soggetti:

- il consulente che partecipa alla elaborazione della griglia per la selezione dei progetti che sarà approvata dal CdA (il principale è l'Ente appaltante);
- il tecnico istruttore che deve rilevare la presenza di alcuni requisiti di accesso previsti da una pratica di finanziamento su cui è chiamata a decidere la Commissione di Valutazione (il principale è l'Ente finanziatore)
- il ricercatore universitario che collabora ad una pubblicazione scientifica su un settore tecnologico in cui opera una società quotata in cui egli ha investito i suoi risparmi (il principale è il Dipartimento universitario).

3. IL QUADRO NORMATIVO

La corretta gestione dei conflitti di interesse è oggetto di crescente attenzione da almeno due decenni. Il codice civile tratta l'argomento al fine di regolare l'emersione del fenomeno nel campo

societario. Nel tempo, il tema è stato oggetto di un interesse sempre crescente²⁵, soprattutto nel tentativo di regolare i casi di potenziale (o reale) conflitto di soggetti chiamati a ricoprire incarichi di governo. Più recentemente il legislatore nazionale ha dedicato una particolare at-

25. Naturalmente, in Italia il tema è diventato significativamente attuale con l'assunzione alla carica di Presidente del Consiglio del titolare del gruppo televisivo Mediaset, che concentrava anche ingenti proprietà nei settori bancario-assicurativo, sportivo, editoriale, edile e distributivo.

tenzione alla gestione del fenomeno nel pubblico impiego e nel campo delle procedure di aggiudicazione degli appalti. In particolare:

- *Codice civile*

In materia di conflitto di interessi il codice civile detta regole di carattere generale (articolo 1394²⁶), e norme specifiche applicabili alle società (articoli 2368, 2373, 2391, 2475-ter e 2634) che ovviamente sono applicabili al GAL in relazione, tra l'altro, alla sua forma giuridica. In particolare, l'articolo 2391²⁷ cc fissa l'obbligo di trasparenza a carico di ogni amministratore, mentre l'art. 2475-ter²⁸ stabilisce l'annullabilità dei contratti stipulati in presenza di conflitti di interesse.

Si può notare come il codice non abbia previsto un sistema di incompatibilità assoluta tra la presenza di un interes-

se dell'amministratore e una decisione presa dalla società: si riconosce che il fenomeno esiste e che può essere circoscritto:

- prevenendo ogni situazione di conflitto, mediante obblighi di trasparenza e di astensione;
- subordinando il potere di impugnazione delle delibere prese in conflitto di interessi alla sussistenza di un danno in concreto per la Società (cosiddetto conflitto di interessi in concreto).

- *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR 62/2013)*

Sebbene il DPR 62/2013 si rivolga alle pubbliche amministrazioni, il principio dettato all'art. 7²⁹ può essere applicato universalmente, poiché prende in considerazione alcuni aspetti importanti:

26. Il contratto concluso dal rappresentante in conflitto d'interessi col rappresentato può essere annullato su domanda del rappresentato, se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo.

27. Il primo comma stabilisce che *L'amministratore deve dare notizia agli altri amministratori e al collegio sindacale di ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, abbia in una determinata operazione della società, precisandone la natura, i termini, l'origine e la portata.*

28. Il primo comma stabilisce l'annullabilità dei contratti conclusi dagli amministratori in conflitto d'interessi *se il conflitto era conosciuto o riconoscibile dal terzo.* Al secondo comma è stabilita l'impugnabilità delle decisioni adottate dal CdA con il voto determinante di un amministratore in conflitto di interessi qualora le cagionino un danno patrimoniale.

29. *Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.*

- il fenomeno può manifestarsi anche in capo a soggetti (i dipendenti, nel caso indicato dalla norma) diversi dal responsabile della decisione;
 - si considera la partecipazione alla decisione, ma anche lo svolgimento di “attività” che possano coinvolgere interessi diversi da quelli dell’Ente;
 - tali interessi (in conflitto con quelli dell’Ente) possono essere propri del dipendente, ma anche di terzi (suoi parenti, affini entro il secondo grado, coniuge o conviventi, persone con le quali egli abbia rapporti di frequentazione abituale, ecc.).
- *Nuovo codice degli appalti (D. LGS 50/2016)*
 Il Nuovo codice degli appalti tratta il tema del conflitto di interessi all’art. 42. Di particolare rilievo la definizione che viene data al fenomeno (comma 2): *Si ha conflitto d’interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle*

che determinano l’obbligo di astensione previste dall’articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

Al di là dell’esplicito richiamo al Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, appena commentato, la norma in esame chiarisce che l’alterazione del risultato di una procedura di aggiudicazione può essere conseguenza di una situazione di conflitto di interessi che si può manifestare in qualsiasi modo lungo il corso della procedura di aggiudicazione. Le stazioni appaltanti devono pertanto prevedere misure adeguate tese a “individuare, prevenire e risolvere” in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interessi³⁰, ed il personale che si trova in situazione di conflitto di interesse è tenuto a darne comunicazione astenendosi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione³¹. La stessa stazione appaltante è tenuta a vigilare sul rispetto di tale obbligo.

- *Legge 215/2004*

La legge 215/2004 (cd Legge Frattini) rappresenta un tentativo di risolvere situazioni di conflitto di interessi per i titolari di cariche di governo (ministri e sottosegretari). Sono elencati casi di incompatibilità con lo svolgimento di determinate attività e la possibilità di porvi rimedio attraverso la nomina di uno o più institori. Per quanto la sua portata sia molto limitata, dunque,

30. Cfr. D. Lgs 50/2016, articolo 42, comma 2

31. Cfr. D. Lgs 50/2016, articolo 42, comma 3

essa contiene alcuni elementi del tutto nuovi nel nostro ordinamento, quali l'obbligo (che grava anche sul coniuge e sui parenti fino al secondo grado) di dichiarare i dati relativi alle proprie attività patrimoniali, ivi comprese le partecipazioni azionarie.

Su un diverso fronte, il legislatore UE ha recentemente disciplinato la questione nel codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi SIE (*Regolamento delegato UE 240/2014*) dando le seguenti indicazioni:

- nel formulare il proprio regolamento, i Comitati di Sorveglianza devono fissare disposizioni che regolino il conflitto di interessi per i partner coinvolti nella sorveglianza, nella valutazione e negli inviti a presentare proposte;
- i partner devono essere resi consapevoli degli obblighi relativi alla protezione dei dati, alla riservatezza ed al conflitto di interessi;
- le Autorità di Gestione, nel coinvolgere i partner nella messa a punto dei bandi, o nella valutazione delle proposte, devono prendere i necessari provvedimenti affinché siano evitati potenziali conflitti di interessi.

4. IL RISCHIO DI EMERSIONE DEI CONFLITTI D'INTERESSE NEL LEADER

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 potenziarla³². 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'UE³³.

Da queste dure osservazioni della Corte dei Conti europea nasce la particolare attenzione del legislatore UE nei confronti del fenomeno. Tuttavia, come osservato in premessa, il Regolamento UE 1303/2013 sembra confinare il rischio di conflitti di interessi alla sola fase della se-

32. Corte dei Conti Europea. Relazione Speciale n. 5/2010 - *Attuazione dell'Approccio Leader per lo Sviluppo Rurale*. Paragrafo 118

33. *Ibidem*, Paragrafo 123

lezione delle operazioni da parte dei Gal. In realtà tale rischio è ben presente in molte fasi dell'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale.

- *L'elaborazione delle Strategie*

Nel definire lo Sviluppo Locale di tipo partecipativo, il Regolamento UE 1303/2013 afferma che esso è *gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati...*

Del resto, sin dalla sua prima edizione il Leader si è caratterizzato per la (legittima) presenza, nei partenariati, di "portatori di interessi diffusi sul territorio".

Dunque, apparentemente in questa fase non dovrebbe presentarsi alcun rischio, poiché i partner sono chiamati a condividere decisioni di interesse collettivo cercando tuttavia di portare all'attenzione degli altri le proprie visioni e gli interessi del soggetto rappresentato nel partenariato. Tuttavia, il fenomeno non può dirsi del tutto escluso poiché alcune scelte di natura strategica potrebbero essere influenzate dall'interferenze di interessi anche solo potenzialmente o apparentemente in conflitto con quelli del partenariato e della sua strategia (cfr. box *Esempio 2*).

ESEMPIO 2

Il signor Rossi è il sindaco del Comune di Rivabianca (noto per le produzioni lattiero-casearie e per il suo antico borgo). In tale veste partecipa all'assemblea dei soci del Gal ed è un componente dell'Organo Decisionale. E' tuttavia anche il titolare di un'azienda vitivinicola. In tutte le fasi della pianificazione (dalle analisi di contesto alla messa a punto del piano finanziario) il sig. Rossi si trova spesso in situazioni di conflitto tra gli interessi del Gal e/o del Comune e quello individuale dell'imprenditore agricolo.

- *La selezione del personale, dei collaboratori e dei fornitori di beni e servizi*

Sebbene questa attività non sia esplicitamente richiamata dal Regolamento UE (che limita la sua attenzione alla sola se-

lezione delle operazioni), è evidente che potrebbero emergere conflitti di interessi nei soggetti chiamati a costruire ed implementare la procedura di selezione, come descritto nel box *Esempio 3*.

ESEMPIO 3

Il signor Bianchi è il Direttore del Gal Rivabianca e partecipa, insieme a tecnici legali ed ai consiglieri di amministrazione, alla messa a punto del bando per la selezione dell'animatore che dovrà coordinare le iniziative collettive a favore della valorizzazione turistica del territorio. Considerando che il principale punto di forza dell'area è rappresentato dalle produzioni enogastronomiche, alcune delle quali DOP, il sig. Bianchi insiste per includere, tra i titoli richiesti, la laurea e, in particolare, per attribuire il punteggio massimo al possesso di Laurea in Scienze dell'alimentazione. Tale comportamento può apparire del tutto disinteressato e motivato solo dalla volontà di contribuire alla buona riuscita delle iniziative programmate, tuttavia, il figlio di Bianchi si è da poco laureato in Scienze dell'alimentazione...

Tale situazione si può riprodurre anche nel caso in cui si renda necessario selezionare fornitori di beni e servizi, sia per importi al di sopra delle soglie indicate nel D.Lgs 50/2016 (Nuovo Codice degli appalti), sia per importi sotto soglia, dove la discrezionalità nelle scelte è superiore.

Si tratta di circostanze che si presentano con una certa frequenza nella vita di un Gal, soprattutto nella fase di start up delle strategie, e che occorre gestire con la massima attenzione poiché - al di là del rispetto di procedure formalmente oggettive e trasparenti - la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ancorché solo apparenti, può nuocere alla reputazione del Gal.

• *La selezione dei progetti*

Questa fase è senza dubbio la più delicata per i risvolti esterni che essa produce e per le dimensioni finanziarie che normalmente caratterizzano la selezione di proposte che saranno poi oggetto di finanziamento. Il Regolamento UE si occupa esplicitamente di questa attività e va osservato che esso non circoscrive il fenomeno alla sola fase di approvazione delle proposte da parte dell'Organo Deliberante, ma alla elaborazione della procedura di selezione, che deve essere trasparente e non discriminatoria, compresa l'individuazione di criteri di selezione.

Il riferimento regolamentare alla necessità di gestire i conflitti di interesse va dunque interpretato in senso ampio:

- il fenomeno deve essere adeguatamente gestito in tutte le fasi connesse alla utilizzazione dei fondi pubblici, anche a quelle, apparentemente non relevan-

ti, delle decisioni strategiche determinanti nel dirottare le risorse verso un settore e/o una porzione di territorio e/o una determinata categoria di soggetti. Si ricorda, in proposito, che è in sede di elaborazione delle SSL che il Gal definisce le tipologie di operazione da realizzare, i criteri di ammissibilità ed i principi concernenti la fissazione dei criteri di selezione. Un'inadeguata valutazione del fenomeno in questa fase rischia di condizionare irrimediabilmente le successive fasi della selezione vera e propria;

- situazioni di conflitto di interessi possono emergere non solo nella fase dell'istruttoria delle domande (applicazione dei criteri di selezione da parte della commissione incaricata), ma anche in quelle precedenti, riguardanti la definizione dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di selezione. Con riferimento a questi ultimi, oltre alla loro scelta, occorre considerare anche la definizione del loro peso (cfr. box *Esempio 4*);
- il potenziale conflitto di interessi non si manifesta solo nel momento dell'assunzione delle decisioni, né coinvolge esclusivamente i responsabili delle stesse: tutti coloro i quali possono influire nelle diverse fasi in cui si articola il processo decisionale possono trovarsi in situazioni di conflitto.

Il caso esposto nell'esempio 4 illustra in modo evidente come una situazione di conflitto di interessi potenziale - che coinvolge peraltro una persona non direttamente implicata nel processo decisionale - possa produrre effetti distorsivi

sulle scelte assunte dal CdA e, soprattutto, un danno di non poco conto all'immagine del Gal. Molto spesso, infatti, nel tentativo di gestire le situazioni di conflitto di interessi, l'attenzione è ri-

volta in via esclusiva ai soggetti che assumono formalmente le decisioni (in particolare, i componenti del Consiglio di Amministrazione) o alle commissioni che applicano le procedure selettive.

ESEMPIO 4

La signora Verdi non ricopre alcun ruolo negli organi del Gal, ma è una stimata professionista, esperta in diritto amministrativo, ed è regolarmente iscritta all'albo degli esperti del Gal con cui collabora di frequente al fianco del Responsabile Amministrativo e Finanziario. In tale veste è stata incaricata di prestare la sua professionalità nella messa a punto del bando e dei criteri per la selezione dei progetti finalizzati alla diversificazione in attività extra agricole. I principi concernenti la fissazione dei criteri di selezione, indicati nella SSL riguardano:

- le caratteristiche del richiedente (competenze, sesso ed età)
- le caratteristiche dell'azienda (conduzione, produzioni);
- le caratteristiche del territorio (aree montane, aree Natura2000)
- le caratteristiche del progetto (qualità delle analisi, coerenza, innovazione, aspetti economico-finanziari)

Nel mettere a punto la griglia di selezione, la signora Verdi contribuisce in modo decisivo alla declinazione dei criteri e del relativo punteggio. 33 punti sono assegnati alle caratteristiche del progetto, altri 67 agli altri principi, ed in particolare:

- caratteristiche del richiedente: il titolo di studi (max 10 punti per la laurea in agraria)
- caratteristiche del richiedente: l'età (max 12 punti se il richiedente ha meno di 30 anni)
- caratteristiche del richiedente: il sesso (8 punti se donna)
- caratteristiche dell'azienda: 10 punti se iscritta all'albo dei produttori biologici
- caratteristiche dell'azienda: 10 punti se l'azienda è impegnata nella produzione di DOP
- caratteristiche dell'azienda: 7 punti se a conduzione diretta;
- territorio: localizzazione (8 punti se area montana)
- territorio: localizzazione (2 punti se area Natura 2000)

Osservando la griglia, notiamo che i due terzi del punteggio sono attribuiti secondo criteri rigorosi ed oggettivi. Notiamo inoltre che essi declinano con coerenza i principi enunciati nelle SSL approvate dall'AdG. Il CdA, soddisfatto, approva la griglia e pubblica il bando.

Cominciano tuttavia a circolare notizie e sospetti: la figlia ventottenne della signora Verdi, laureata in agraria, conduce un'azienda agricola biologica e produce un ottimo formaggio DOP. L'azienda è localizzata in un comune montano non rientrante nell'area SIC che interessa il Gal...

5. MISURE DI PREVENZIONE

L'obiettivo della gestione dei conflitti di interesse è quello di adottare adeguate misure preventive tese ad evitare che gli interessi individuali possano interferire nelle varie fasi del procedimento.

Dall'esposizione di alcune norme che trattano esplicitamente il fenomeno (cap. 3) e dalla rappresentazione delle aree di maggior rischio nella pratica attuativa di Leader (cap. 4) emerge che i conflitti di interesse devono essere adeguatamente gestiti soprattutto attivando pratiche e

comportamenti improntati alla massima trasparenza.

- *Individuazione delle aree di rischio*

Il primo passo da compiere è quello di individuare le *aree di rischio*, ovvero le attività in cui le decisioni possono essere oggetto di interferenze da parte di soggetti portatori di interessi diversi da quelli del Gal. Tali aree sono rappresentate da tutte le circostanze nelle quali il Gal è chiamato ad operare scelte sulla destinazione di fondi pubblici (dalla definizione del piano operativo e finanziario, fino alla individuazione del fornitore di particolari beni o servizi).

Come già osservato, il momento della

elaborazione delle strategie risulta essere quello meno problematico da questo punto di vista (cfr. cap. 4, esempio 2) poiché si assume che la discussione sia pubblica, ma soprattutto perché i momenti di confronto partenariale (incontri di lavoro, focus group, assemblea dei soci) si traducono necessariamente in un confronto tra esperienze, competenze ed interessi diversi³⁴.

Le aree di rischio più rilevanti sono rappresentate dalle diverse fasi delle procedure di selezione (del personale, dei collaboratori, dei fornitori e, soprattutto, dei beneficiari), schematizzate nella seguente tabella.

Fase della procedura	Persone coinvolte
Elaborazione del bando ed individuazione criteri di selezione	Consulenti, esperti e personale tecnico
Raccolta delle istanze ed istruttoria tecnico-amministrativa	Personale tecnico, segreteria amministrativa
Applicazione dei criteri di selezione ed adozione della graduatoria	Commissione di selezione
Approvazione della graduatoria	Organo Decisionale

- *Strumenti di prevenzione*

Nell'avviamento delle procedure di selezione dei Gal e delle SSL le AdG hanno chiesto di allegare, alla documentazione tecnica ed amministrativa, anche il Regolamento interno. In molte Regioni è stato esplicitamente chiesto di descrivere

le modalità di assunzione delle decisioni e di risoluzione di eventuali conflitti di interessi. Talvolta è stata messa a disposizione dei Gal la modulistica occorrente alla gestione di alcune situazioni di potenziale emersione del conflitto³⁵.

Le opzioni generalmente adottate dai

34. Del resto, nel definire lo sviluppo locale di tipo partecipativo il Regolamento UE 1303/2013 (Art. 32, comma 2, lettera b) afferma che esso è “gestito da gruppi d’azione locali composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici locali...”

35. Nell’ambito dell’attuazione dell’Asse IV (2007-13) la Regione Lazio ha previsto l’elaborazione di una dichiarazione, da rendere annualmente, a carico del personale incaricato dell’istruttoria delle domande di aiuto e di pagamento, la revisione, i controlli e le autorizzazioni al pagamento.

Gal riconducono generalmente il conflitto di interessi alla presenza di interessi economico-finanziari. In ogni caso, nella maggior parte dei Regolamenti interni consultati i Gal concentrano l'attenzione, molto correttamente, sia sul CdA ed i rappresentanti dei soci, sia sul personale, sia sui collaboratori ed i consulenti esterni.

Il tipo di misure preventive adottate è riconducibile a:

Incompatibilità. Molti Gal fissano un principio di incompatibilità tra determinati ruoli (ad es: istruttore delle domande di aiuto /controllore; componente del CdA / istruttore delle domande di aiuto / di pagamento; ecc.). Più spesso si stabiliscono regole secondo cui i componenti del CdA e/o i soci non possono essere beneficiari né fornitori dei Gal.

Divieto di esercitare attività economiche. Tale divieto (anch'esso riconducibile al concetto di incompatibilità) è generalmente rivolto alle risorse umane (personale, collaboratori esterni) impegnate a qualsiasi titolo nella gestione delle domande di aiuto e/o di pagamento. Naturalmente, si fa riferimento ad eventuali attività che possano essere in palese conflitto di interessi (es: svolgere attività di consulenza per i beneficiari nella progettazione o rendicontazione dell'intervento). In alcuni casi, tale principio è esteso anche ai soci.

Divieto di partecipare alle votazioni. Si tratta di un divieto rivolto, in genere, ai componenti del CdA.

Divieto di partecipare alla discussione ed alla votazione. Molti regolamenti interni stabiliscono regole piuttosto ferree riguardo alle possibili interferenze esercitabili dai membri del CdA, prevedendo che i soggetti in conflitto di interessi abbandonino la seduta. Si sottolinea che questa (oltre ad una dichiarazione scritta) sembra essere la misura minima richiesta dalla Corte dei Conti europea: *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*³⁶.

Raccolta di informazioni relative ai componenti degli Organi Decisionali (o al personale). Di norma tali informazioni si riducono ai dati anagrafici, all'attività lavorativa svolta e ad eventuali rapporti di natura professionale con soggetti terzi, di natura pubblica o privata. Si mira a mettere i decisori nelle condizioni di conoscere anticipatamente possibili situazioni che possono interferire con gli interessi principali. Tali pratiche si basano sul principio dell'annullabilità dell'atto (art. 1394 cc), che non opera se il conflitto di interessi era noto al rappresentato.

Dichiarazioni. In relazione agli argomenti da trattare, ed alla fase del procedimento, è spesso chiesto ai soggetti interessati di rendere una dichiarazione scritta sotto forma di dichiarazione sosti-

36 Corte dei Conti europea. Relazione Speciale n. 5/2010, Raccomandazione n. 2

tutiva dell'atto di notorietà (ai sensi del DPR 455/2000, art. 47), la presenza o meno di conflitti di interesse. I soggetti in conflitto di interessi dovranno, in tal caso, astenersi dalle votazioni.

Altre misure. Alcuni Gal hanno adottato, in combinazione con una o più delle misure appena illustrate, degli ulteriori accorgimenti che possono essere segnalate come buone pratiche, soprattutto perché rappresentano uno strumento per rendere maggiormente il proprio operato e poi perché evidenziano una piena consapevolezza del problema:

- *Trasparenza:* se i componenti del CdA intendono partecipare ad un bando, devono dichiararlo ed affiggere tale co-

municazione alla bacheca del Gal;

- *Interessi indiretti:* i membri del CdA non devono partecipare alla discussione ed alla votazione relativamente ad argomenti in cui sono in gioco i propri interessi e quelli di parenti e affini entro il quarto grado

Una buona pratica - non rilevata nei Regolamenti interni consultati, ma applicata in altri contesti - è anche quella di richiedere informazioni circa eventuali partecipazioni o incarichi presso società, associazioni, ecc. Lo scopo di questa raccolta è quello di avere in via preventiva un quadro relativo ad eventuali interessi diversi da quelli del rappresentato.

AMMISSIBILITÀ AL CONTRIBUTO DEL FEASR DELL'IVA SOSTENUTA DAI GAL

1. GAL ED AMMISSIBILITÀ DELL'IVA: QUESTIONI APERTE

Nel corso dei più recenti cicli di programmazione dello sviluppo rurale, le Autorità di Gestione dei PSR e gli Organismi pagatori hanno individuato, in merito alla detraibilità dell'IVA assolta sugli acquisti effettuati dai Gruppi di Azione Locale, soluzioni abbastanza diversificate³⁷. Ne deriva un quadro piuttosto complesso nel quale la stessa norma fiscale³⁸ è stata interpretata in modo non sempre uniforme sul territorio nazionale. Difatti, in attuazione dei PSR 2007-2013, l'IVA pagata dai Gal sulle spese effettuate per l'acquisto di beni e servizi necessari all'implementazione delle attività riconducibili alla misura 431 (gestione, funzionamento ed animazione locale) e ad altre tipologie di operazione

finalizzate ad obiettivi di interesse collettivo, di volta in volta:

- non è stata considerata ammissibile in nessun caso;
- è stata riconosciuta ammissibile solo per i Gal organizzati in forma non societaria;
- è stata riconosciuta sempre.

In fase di avvio dei nuovi Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020 si avverte la necessità di fornire elementi di chiarimento alle Autorità di Gestione, anche in relazione alle indicazioni offerte in materia dalle *Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale*³⁹ (Mipaaf, 2016) che, nel caso specifico dei Gal, affidano alle Autorità di Gestione il compito di *stabilire le condizioni di ammissibilità dell'IVA, sulla base delle caratteristiche e delle attività svolte dal Gal stesso*. Occorre dunque chiarire

37. Il documento rappresenta una rielaborazione ed aggiornamento di un'analisi condotta dalla Task Force Leader della Rete Rurale Nazionale 2007-2013, i cui risultati confluirono in un breve articolo apparso su *Approccio Leader*, numero del 28 marzo 2011. Si ringraziano, per il prezioso contributo di idee, quanti parteciparono alla discussione, ed in particolare: Maurizio Daici (Regione Friuli Venezia Giulia - Direzione centrale ambiente, energia e politiche per la montagna); Nunzio Aquino (Gal Partenio - Responsabile Amministrativo e finanziario); Scipione De Micco (Gal Serinese Solofrana - Coordinatore); Mario Manduca (Ecosfera SpA - Assistenza Tecnica PSR Campania 2007-13).

38. Decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 26 ottobre 1972 e ss.mm.ii.

39. Cfr. paragrafo 4.12: Iva ed altre imposte e tasse

se, ed in quale misura, l'IVA sostenuta dai Gal nell'implementazione delle operazioni riconducibili all'attuazione delle strategie di sviluppo rurale e dei progetti di cooperazione sia effettivamente non recuperabile e, pertanto, ammissibile al contributo del Feasr.

2. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO: DAL REGOLAMENTO CE 1698/2005 AL REGOLAMENTO UE 1303/2013

L'articolo 69, paragrafo 3, lettera c, del Regolamento (UE) n. 1303/2013, stabilisce che non è ammissibile al contributo dei fondi SIE *l'imposta sul valore aggiunto salvo nei casi in cui non sia recuperabile a norma della normativa nazionale sull'IVA*. Si tratta di una impostazione leggermente diversa da quella adottata (per il Feasr) nel corso della programmazione 2007-2013, laddove l'art. 71, paragrafo 3, lettera a) del Regolamento (CE) n. 1698/2005, disponeva l'inammissibilità dell'IVA al contributo del Feasr, *tranne l'IVA non recuperabile se realmente e definitivamente sostenuta da beneficiari diversi da soggetti non passivi di cui all'articolo 4, paragrafo 5, primo comma, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977*⁴⁰.

Nel tentativo di pervenire ad uno schema interpretativo univoco che offrisse una soluzione definitiva al problema, nel corso della programmazione 2007-2013 l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) ha affrontato la questione concentrando l'attenzione sulle caratteristiche soggettive dei Gruppi di Azione Locale. In particolare, il ragionamento partiva da un assunto: se il Gal è costituito sotto forma di società, o se lo statuto, a prescindere dalla forma giuridica assunta, prevede la possibilità di realizzare anche attività di natura commerciale, tali circostanze indicherebbero la presenza di un presupposto considerato decisivo ai fini della detraibilità dell'IVA e, di conseguenza, l'impossibilità di ammetterne il finanziamento da parte del Feasr. A tale scopo, fu chiesto a numerosi Gruppi di Azione Locale di produrre copia dei rispettivi atti costitutivi e statuti.

Tale approccio, come vedremo, non appare risolutivo della questione: l'ammissibilità o meno dell'IVA non dovrebbe essere valutata solo alla luce della personalità giuridica dei Gal (presunzione in base al carattere soggettivo commerciale), ma considerando - anche - la natura dell'attività per la quale i Gal ricevono l'aiuto (valutazione in base al contenuto oggettivo dell'attività svolta).

La materia è stata ampiamente disciplinata dal legislatore nazionale, ed oggetto

40. I soggetti non passivi cui si riferisce l'articolo 4, paragrafo 5, primo comma, della citata direttiva sono "Gli Stati, le regioni, le province, i comuni e gli altri organismi di diritto pubblico [...] per le attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche autorità, anche quando, in relazione a tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni." Dunque, è escluso che i Gal, in quanto organismi di diritto privato, possano essere assimilati a tali soggetti non passivi.

di specifiche risoluzioni da parte dell'Agenzia delle Entrate. Si sottolinea come la questione investe, nello specifico, la normativa fiscale.

3. ELEMENTI DI ANALISI: CENNI SULL'IVA E LA SUA APPLICAZIONE

L'IVA si applica sulle cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate, nel territorio dello Stato, nell'esercizio di imprese, arti e professioni (DPR 633/1972, art. 1). Affinché un'operazione sia imponibile, occorre la *contemporanea* presenza di tre fondamentali requisiti:

- soggettivo (l'esercizio d'impresa, arte o professione);
- oggettivo (la cessione di beni o la prestazione di servizi verso corrispettivo);
- territoriale (l'effettuazione nel territorio italiano).

Se manca anche uno solo di questi requisiti, l'operazione è esclusa dall'IVA⁴¹.

Non ci occupiamo, in questa sede, del requisito *territoriale*, che peraltro non pone particolari problemi interpretativi. Quanto al requisito *soggettivo*, la natura e la forma giuridica rilevano, ai fini della normativa nazionale, per distinguere i soggetti per i quali opera la presunzione che le operazioni da essi poste in essere siano da inquadrarsi nel contesto dell'esercizio di impresa, da quelli per i quali questa presunzione non opera. I primi, infatti, sono tenuti comunque agli

adempimenti prescritti dalla normativa nazionale (apertura Partita IVA, tenuta registri, dichiarazioni annuali, ecc.) mentre per i secondi tali obblighi sorgono solo se si pongono in essere attività commerciali.

Il requisito soggettivo ricorre sicuramente (per presunzione legale ai sensi dell'art. 4, comma 2, del DPR n. 633/1972) se i contribuenti rivestono la forma giuridica di società, anche consortili. Per altre categorie di soggetti (Enti pubblici e privati, consorzi, associazioni, altre organizzazioni senza personalità giuridica) che non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, non opera la presunzione assoluta prevista dalla legge; essi si considerano quindi soggetti passivi dell'IVA *solo in relazione alle operazioni compiute nell'esercizio d'impresa*.

Ai fini della verifica della sussistenza del requisito *oggettivo*, diventa quindi determinante appurare in che misura le attività svolte dai Gal possono essere inquadrare nella categoria delle attività di impresa. Sulla natura non commerciale dei compiti affidati ai Gal (elencati all'art. 34 del Regolamento UE 1303/2013) e sostenuti dal Feasr non vi può essere alcun dubbio: la preparazione delle strategie e dei progetti di cooperazione, la gestione e l'animazione locale, non rappresentano servizi offerti dal Gal all'Unione europea o all'Autorità di Gestione (come vedremo tra breve, manca il nesso sinallagmatico tra la realizzazione

41. Fa eccezione a tale regola l'ipotesi dell'importazione, per la quale non rileva il criterio soggettivo.

di tali attività ed il contributo pubblico). Né, d'altro canto, attraverso l'approccio Leader i Gal forniscono prestazioni a titolo oneroso al partenariato o alla comunità locale. In altri termini, nell'esecuzione dei compiti ad essi affidati, i Gal non svolgono attività imprenditoriale: verrebbe meno l'interesse pubblico che ne giustifica il sostegno da parte dell'Unione, con il risultato che i costi sostenuti per la loro realizzazione non sarebbero ammissibili (nella loro interezza, e non solo con riferimento alla quota IVA).

4. CENNI SULLA DETRAIBILITÀ DELL'IVA

La detraibilità dell'IVA⁴² è disciplinata dall'art. 19 del DPR 633/72, il quale dispone che l'IVA sugli acquisti è detraibile *“in relazione ai beni ed ai servizi importati o acquistati nell'esercizio dell'impresa, arte o professione”* (c.d. principio dell'inerenza).

L'art. 19, comma 2, del DPR n. 633/72 testualmente dispone che *“...non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta...”*. Da qui discende il Principio di indetraibilità “specifico” ai sensi del quale quando un bene o un servizio viene utilizzato per l'effettuazione

di operazioni attive “esenti o comunque non soggette all'imposta”, l'IVA afferente all'acquisto di tale bene o servizio non può essere detratta, ancorché si tratti di bene o servizio inerente all'attività di impresa (oppure all'arte o professione) esercitata.

E' questo il caso dei GAL (al di là delle potenzialità espresse dalla forma giuridica o dall'oggetto sociale), in tutte le ipotesi in cui questi non potranno in essere operazioni assoggettate ad IVA, e quindi saranno impossibilitati a recuperare l'imposta assolta sugli acquisti, con evidente mutazione dell'imposta da mera “partita di giro” (recuperabile o grazie a vendite o tramite richiesta di rimborso) a effettivo costo che grava definitivamente sulla gestione economico-finanziaria dei GAL.

5. RISOLUZIONI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE SULLA DETRAIBILITÀ DELL'IVA

Per determinare se esiste, per ogni singolo Gal, il diritto a detrarre o meno l'IVA sugli acquisti, occorre dunque valutare l'attività concretamente esercitata, fermo restando che non esiste il diritto alla detrazione se il Gal esercita attività non soggette all'imposta. Si citano, a tal proposito, alcuni interessanti passaggi di una recente risoluzione adottata dall'A-

42. La Sesta Direttiva 77/388/CEE del Consiglio definisce all'articolo 17 il diritto ad usufruire della deduzione IVA, ovvero a disporre il suo recupero. Il n. 2 dell'art. 17 così recita: *“Nella misura in cui beni e servizi sono impiegati ai fini di sue operazioni soggette ad imposta, il soggetto passivo è autorizzato a dedurre dall'imposta di cui è debitore”*.

genzia delle Entrate.

• **Risoluzione 61/E dell'11.03.2009.**

L'Agenzia delle Entrate fornisce un'interpretazione del DPR 633/1972, con particolare riguardo all'art. 2, terzo comma, lettera a) (in riferimento all'imponibilità dei contributi a fondo perduto), e 19, comma 3, lettera c) (in riferimento alla detraibilità dell'IVA assolta sugli acquisti effettuati in relazione al programma agevolato).

Sul primo argomento, si afferma che *in via generale, i contributi versati da enti pubblici assumono rilevanza agli effetti IVA se vengono corrisposti a fronte di un'obbligazione di dare, fare, non fare o permettere assunta dal beneficiario. Per l'applicabilità del tributo occorre, quindi, che sussista un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive intercorrente fra l'ente erogante e il soggetto beneficiario, nell'ambito del quale il finanziamento assuma carattere di corrispettivo per una cessione di beni o una prestazione di servizi. Laddove, invece, il soggetto che riceve il finanziamento non sia obbligato, a fronte degli importi percepiti, ad una prestazione di dare, fare, non fare o permettere nei confronti dell'ente erogante, le somme versate sono da considerare escluse dal campo di applicazione del tributo trattandosi di cessioni di denaro per il perseguimento di obiettivi di carattere generale non afferenti a specifiche prestazioni, ai sensi dell'art. 2, terzo comma, lett. a), del DPR n. 633 del 1972 (cfr.). Non può ravvisarsi la sussistenza di un nesso di sinallagmaticità laddove non sia richiesta al beneficiario una specifica prestazione, ma l'erogazione delle stesse*

somme si traduca nella messa a disposizione di fondi per realizzare programmi e finalità di interesse generale e coprire (in tutto o in parte) i relativi costi.

Riguardo al secondo aspetto, che interviene direttamente sulla questione della detraibilità dell'IVA assolta sugli acquisti, l'Agenzia delle Entrate sottolinea che l'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA è precluso nelle ipotesi in cui i beni ed i servizi acquistati vengano utilizzati per realizzare operazioni esenti o comunque non soggette al tributo. In conclusione, la detraibilità dell'IVA assolta sugli acquisti dei beni e servizi va verificata in relazione alla tipologia di attività svolta in qualità di cedente o prestatore.

In altri termini, il contributo assume natura onerosa e configura un'operazione rilevante agli effetti dell'IVA quando tra le parti intercorre un rapporto giuridico sinallagmatico nel quale il contributo ricevuto dal beneficiario costituisce il compenso per il servizio effettuato o per il bene ceduto. Di contro, l'esclusione dal campo d'applicazione dell'IVA si configura ogni qual volta il soggetto che riceve il contributo non diventa obbligato a dare, fare, non fare o permettere alcunché in controprestazione.

Le attività realizzate dai Gal, nei limiti in cui sono finalizzate alla realizzazione di programmi con finalità generale, non rientrano nel campo imponibile IVA poiché, a prescindere dalla presenza o meno del requisito soggettivo, sono prive del requisito oggettivo in

base al quale assoggettarle ad imposizione IVA e di conseguenza (richiamando l'art. 19, comma 2, del DPR n. 633/1972), non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta.

A tale risultato conducono anche le seguenti risoluzioni, di cui si sintetizzano le conclusioni:

• **Risoluzione 116/E dell'11 luglio 1996.**

Nel trattare specificamente questioni legate all'attuazione della Iniziativa Comunitaria Leader, il Ministero delle Finanze, Dipartimento Entrate e Affari Giuridici afferma fondamentalmente due principi:

- le sovvenzioni versate dagli organi comunitari e nazionali ai soggetti attuatori, nel quadro del progetto Leader, sono irrilevanti ai fini IVA in quanto costituiscono contributi a fondo perduto;
- gli acquisti di beni e servizi effettuati dai soggetti attuatori nel quadro del progetto comunitario, sono rilevanti ai fini IVA.

Tale Risoluzione non tratta temi direttamente connessi con quello di cui ci occupiamo in questa sede, ma rappresenta, al momento, l'unica pronuncia dell'Amministrazione finanziaria sul Leader. E' tuttavia interessante rilevare che la Risoluzione si sofferma anche sulla possibilità di portare in detrazione - o meno - l'IVA corrisposta per rivalsa dai Gal. In particolare:

- l'IVA corrisposta in relazione a beni o servizi acquisiti per essere destinati

ai beneficiari del progetto di sviluppo può essere computata in detrazione dall'imposta dovuta in relazione alle operazioni effettuate, se ed in quanto i contribuenti pongano in essere, nel perseguimento delle finalità ad essi demandate, attività connotate dai caratteri di commercialità necessari per l'insorgenza del presupposto soggettivo di imposizione;

- in relazione alla rilevanza o meno, ai fini dell'IVA, dell'attività svolta dai GAL per l'esecuzione dei programmi di intervento, si rammenta che l'obbligo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto sorge *allorquando ricorrano sia il presupposto oggettivo costituito da cessioni di beni ovvero prestazioni di servizi effettuate dietro corrispettivo che quello soggettivo correlato all'esercizio abituale di un'attività commerciale o agricola.*

• **Risoluzione 183/E dell'11 giugno 2002.**

L'imposta assolta in riferimento alle fatture di acquisto di beni e servizi è da ritenersi indetraibile qualora tali beni e servizi non siano impiegati per la realizzazione di un'operazione imponibile o assimilata ai fini della detrazione.

• **Risoluzione 42/E del 16 marzo 2004.**

L'art. 19, comma 2, del DPR 633/1972, riconosce il diritto alla detrazione dell'IVA relativa ai beni e servizi acquistati sempreché i beni e servizi medesimi siano impiegati per l'effettuazione di operazioni soggette al tributo. Ne consegue che l'imposta relativa agli acquisti effettuati dalla società beneficiaria con i contributi ricevuti a fondo perduto è ammessa in detrazione a

condizione che i beni ed i servizi acquistati siano utilizzati per l'effettuazione di operazioni rilevanti ai fini IVA. Di conseguenza, il contributo erogato per il perseguimento di finalità ed obiettivi di carattere generale, nonché a copertura di spese sostenute per l'attuazione di un programma e dei relativi costi di funzionamento relativi alla gestione dello stesso, ha natura di movimentazione finanziaria e non si pone in un rapporto sinallagmatico, con la conseguenza che il medesimo esula dal campo di applicazione dell'IVA per difetto del presupposto oggettivo.

- **Risoluzione 472/E del 3 dicembre 2008.** Oltre alle considerazioni già esposte riguardo alla citata Ris. 61/E, si sostiene che *al fine di accertare la natura dei finanziamenti, risulta determinante la qualificazione del rapporto intercorrente tra le parti, in base alle disposizioni ed alle pattuizioni che lo disciplinano*. E' di estremo interesse, ai fini operativi legati all'implementazione dell'approccio Leader, sottolineare la seguente testuale affermazione: *Detta qualificazione implica una valutazione di fatto riconducibile alle prerogative che l'Agenzia esercita in sede di accertamento.*

6. I PARERI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE RIGUARDO AL LEADER

L'Agenzia delle Entrate è stata chiamata ad esprimersi sulla detraibilità dell'Iva pagata dai Gal (e, di conseguenza, sull'ammissibilità della stessa al contri-

buto del Feasr) a seguito di due interpellati presentati, rispettivamente, dal Gal Sviluppo Vulture Alto Bradano e dalla Regione Sardegna. Va precisato che in entrambe le circostanze l'AdE ha dichiarato l'interpello inammissibile, in quanto non relativo ad un caso concreto e personale relativo all'interpretazione di una norma tributaria. Tuttavia, è stata sempre fornita una risposta a titolo di consulenza giuridica, sotto forma di parere. In sintesi:

- **Agenzia delle Entrate - Direzione Regionale della Basilicata. Parere Prot. 918-12485/2009 del 10/09/2009.** Nel richiamare esplicitamente la Risoluzione 61/E del 2009, la Direzione lucana dell'Agenzia delle Entrate conclude che *"la detraibilità dell'IVA assolta sugli acquisti di beni e servizi va verificata in relazione alla tipologia di attività svolta in qualità di cedente o prestatore dall'ente istante (il Gal Vulture Alto Bradano, NdR), con la conseguenza che l'IVA potrà essere detratta nella misura in cui il contribuente effettua a valle operazioni che ne danno diritto"*.
- **Agenzia delle Entrate - Direzione Regionale della Sardegna. Parere Prot. 921-9824/2012 del 12/04/2012.** Il parere tratta in modo particolareggiato le diverse situazioni nelle quali si possono trovare i Gal:
 - non essere in possesso di partita IVA;
 - essere in possesso di partita IVA ma non svolgere attività di impresa;
 - essere in possesso di partita IVA e svolgere (anche) attività di impresa.In particolare, ribadendo i principi affermati dalle citate Risoluzio-

ni 116/E dell'11 luglio 1996 e 61/E dell'11.03.2009, la Direzione Regionale della Sardegna sottolinea la necessità di verificare la tipologia dell'attività svolta dai GAL al fine di accertare la legittimità o meno dell'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA assolta sugli acquisti di beni e servizi. Se nel primo caso (GAL non in possesso di partita IVA) il problema non si pone, occorre verificare le altre due ipotesi (ovvero, GAL in possesso di partita IVA che svolgono, o meno, attività di impresa). In questi casi, i titolari di partita IVA possono incorrere nell'effettuazione di operazioni esenti (ai sensi dell'Art. 10 del DPR 633 del 1972), di operazioni escluse (a norma dell'art. 15 dello stesso decreto) oppure di operazioni che non possiedono i requisiti oggettivi richiesti dalla disciplina IVA e, pertanto, non soggette a tributo. In questi casi, *l'IVA assolta sugli acquisti di beni e servizi afferenti tali operazioni non è detraibile.*

Ma come gestire le situazioni "ibride", nelle quali i GAL, oltre all'attività "istituzionale", svolgono anche attività d'impresa? Il parere espresso dalla Direzione Regionale della Sardegna distingue due casi:

Nell'ipotesi in cui i GAL siano costituiti sotto forma di consorzi, associazioni o altre organizzazioni senza personalità giuridica che non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, soccorre il dettato di cui all'articolo 19-ter del medesimo decreto n. 633 del 1972, in base al quale la detrazione dell'IVA è ammessa solo per la parte imputabile all'eser-

cizio di dette attività, a condizione che l'attività commerciale o agricola sia gestita con contabilità separata da quella relativa all'attività principale e conforme alle disposizioni di cui agli articoli 20 e 20-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. Nella diversa ipotesi in cui i GAL abbiano per oggetto l'attività commerciale o agricola e svolgano anche l'attività "istituzionale", a norma dell'articolo 19, comma 4, per i beni e servizi in parte utilizzati per operazioni non soggette all'imposta la detrazione dell'IVA non è ammessa "per la quota imputabile a tali utilizzazioni e l'ammontare indetraibile è determinato secondo criteri oggettivi, coerenti con la natura dei beni e dei servizi acquistati".

7. CASI PARTICOLARI: GAL CHE SVOLGONO ANCHE ATTIVITÀ DI IMPRESA

Le risoluzioni ed i pareri forniti dall'Agenzia delle Entrate fissano in modo inequivocabile un principio: la detraibilità o meno dell'IVA assolta dei Gal va verificata in relazione alla presenza contemporanea di entrambi i requisiti (soggettivo ed oggettivo).

Dunque il problema si sposta sul requisito oggettivo, ed anche in questo caso non sembra vi siano margini di dubbio circa il fatto che le attività collegate alla messa a punto ed attuazione delle strategie di sviluppo locale (ivi compresi l'animazione ed il funzionamento della struttura)

non costituiscono attività imprenditoriali. Nell'ipotesi in cui il Gal, oltre alle strategie di sviluppo rurale ed ai progetti di cooperazione finanziati nell'ambito del PSR, svolga anche attività d'impresa, occorre fare riferimento all'art. 19 del DPR 633/72 (commi 4 e 5).

Il comma 4 regola le situazioni in cui un soggetto utilizza gli stessi beni per l'esercizio di operazioni solo in parte imponibili. In questi casi: *“Per i beni ed i servizi in parte utilizzati per operazioni non soggette all'imposta la detrazione non è ammessa per la quota imputabile a tali utilizzazioni e l'ammontare indetraibile è determinato secondo criteri oggettivi, coerenti con la natura dei beni e servizi acquistati”*. Gli stessi criteri si applicano per determinare la quota di imposta indetraibile relativa ai beni e servizi in parte utilizzati per fini privati o comunque estranei all'esercizio dell'impresa, arte e professione.

Il comma 5 regola le situazioni in cui un soggetto svolge attività di tipo “misto”, cioè allorquando alcune attività rientrano nella base imponibile IVA ed altre no. In questi casi: *“... il diritto alla detrazione dell'imposta spetta in misura proporzionale alla prima categoria di operazioni e il relativo ammontare è determinato applicando la percentuale di detrazione di cui all'articolo 19-bis. Nel corso dell'anno la detrazione è provvisoriamente operata con l'applicazione della percentuale di detrazione dell'anno precedente, salvo conguaglio alla fine dell'anno. ...”*.

Occorre dunque distinguere, in questi casi, la materia imponibile da quella esclusa o non soggetta. Per gli enti pubblici e privati, compresi i consorzi, le

associazioni o altre organizzazioni senza personalità giuridica e le società semplici, che non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, l'articolo 19ter del DPR 633/72, dispone che è ammessa in detrazione [...] *soltanto l'imposta relativa agli acquisti e alle importazioni fatti nell'esercizio di attività commerciali o agricole (comma 1). La detrazione spetta a condizione che l'attività commerciale o agricola sia gestita con contabilità separata da quella relativa all'attività principale [...]. L'imposta relativa ai beni e ai servizi utilizzati promiscuamente nell'esercizio dell'attività commerciale o agricola e dell'attività principale è ammessa in detrazione per la parte imputabile all'esercizio dell'attività commerciale o agricola (comma 2)*. In sintesi:

- per chi non svolge attività d'impresa, l'IVA non può essere detratta, per difetto di inerenza;
- per chi svolge contemporaneamente attività d'impresa e attività esclusa dal campo di applicazione dell'IVA, questa non può essere detratta relativamente all'attività esclusa, per difetto di inerenza.

8. CONCLUSIONI SULL'AMMISSIBILITÀ DELL'IVA

Le disposizioni sulla detrazione dell'IVA prevedono, in conclusione:

- il divieto di detrazione dell'imposta assoluta a fronte di operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta;

- la detrazione specifica con individuazione dei costi per i soggetti che esercitano contemporaneamente attività non soggette senza diritto a detrazione e attività imponibili e non soggette ma con diritto a detrazione;
- la detrazione per quote (da determinare oggettivamente) per i costi promiscui, quelli cioè imputabili sia ad operazioni imponibili o non soggette ma con diritto alla detrazione sia a operazioni esenti o non soggette senza diritto a detrazione.

Si può affermare che le operazioni generalmente poste in essere dai Gal nel quadro dell'approccio Leader non sono rilevanti o, meglio, non sono soggette all'imposta per carenza del presupposto oggettivo. Pertanto, l'Iva pagata sulle fatture di acquisto per la realizzazione di tali attività è indetraibile per legge.

9. CENNI SUI CONTROLLI AMMINISTRATIVI RELATIVI ALLE DOMANDE DI PAGAMENTO

L'ammissibilità dell'IVA indetraibile sostenuta dai Gal pone, comunque, alcune criticità legate ai controlli amministrativi previsti sulle domande di pagamento. Il soggetto responsabile delle attività di controllo dovrà verificare se la domanda per la quale si chiede il riconoscimento dell'IVA sostenuta sia effettivamente ammissibile, cioè se ricorrono le richiamate circostanze che rendono l'imposta, *ope legis*, indetraibile.

In termini generali, per quanto appena

detto nei paragrafi precedenti, questo tipo di controllo risulterebbe superfluo: se una spesa è ammissibile a valere sulla misura 19 (con particolare riferimento alle sottomisure 1, 3 e 4 e, a seconda dei casi, anche alcune tipologie di intervento riconducibili alla sottomisura 19.2) vuol dire che ne è riconosciuta la sua finalità di interesse generale e di conseguenza l'IVA sostenuta è automaticamente ammissibile al sostegno del Feasr.

Tuttavia, gli organi deputati al controllo devono accertarsi che il Gal non abbia chiesto in detrazione l'IVA assolta sull'acquisto di beni e servizi il cui costo è oggetto della domanda di pagamento. Sebbene si tratti di un tipo di controllo la cui competenza è dell'amministrazione finanziaria, tale verifica può essere comunque assolta attraverso il controllo della documentazione fiscale tenuta dal Gal. L'impossibilità di recuperare l'IVA è difatti attestabile sia dalla contabilità specifica che dalla dichiarazione annuale IVA cui i soggetti passivi d'imposta sono tenuti.

Occorre ricordare, richiamando l'art. 19ter del DPR 633/72, che la detrazione spetta a condizione che l'attività commerciale o agricola sia gestita con contabilità separata da quella relativa all'attività principale. L'IVA relativa agli acquisti compiuti da parte di soggetti che svolgono operazioni al di fuori del campo dell'applicazione dell'imposta va registrata con l'annotazione di "IVA non detraibile" e con la stessa separata indicazione va inserita nella dichiarazione annuale.

Ricordando che per i soggetti che non

svolgono attività d'impresa e non sono titolari di partita IVA, l'indetraibilità dell'IVA è in *re ipsa*, per le altre categorie di soggetti (contribuenti che, pur obbligati alla tenuta della partita IVA, non svolgono alcuna attività imprenditoriale, oppure contribuenti che svolgono, accanto all'attività Leader, anche altre attività imprenditoriali e, quindi, sono obbligati alla tenuta della partita IVA,

ma non possono e non debbono detrarre l'IVA inerente l'attività Leader) potrebbe rivelarsi utile acquisire una dichiarazione sostitutiva del responsabile del controllo legale dei conti (collegio sindacale o revisore unico) dalla quale emerga la presenza o meno dei requisiti e delle condizioni previste per la indetraibilità dell'IVA di cui si richiede l'ammissibilità al contributo del Feasr.

NORMATIVA SUGLI AIUTI DI STATO APPLICATA AL LEADER

1. PRESENTAZIONE

L'applicazione della normativa europea sugli aiuti di stato alle operazioni sostenute nell'ambito dello sviluppo locale di tipo partecipativo presenta elementi di rilevante complessità che vanno affrontati con adeguata attenzione.

Nella fase di elaborazione ed approvazione dei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020 il tema dell'applicazione della normativa sugli aiuti di stato è stato oggetto di approfondimenti ed intensi confronti tra le Autorità di Gestione dei PSR, il Mipaaf e la Commissione, le cui conclusioni sono confluite, nei PSR, principalmente in due capitoli: nella valutazione delle condizionalità ex ante (Cap. 6), ed in particolare della condizionalità G5 (esistenza di dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato nel campo dei fondi SIE); nella descrizione degli elementi necessari per la valutazione dell'aiuto di stato (Cap. 13). Il quadro che emerge è abbastanza nebuloso, ma alcuni elementi appaiono con particolare evidenza:

- a livello nazionale non sono ancora perfezionati dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace del diritto

dell'Unione in materia di aiuti di Stato nel campo dei fondi SIE;

- vi è una diversa percezione del problema legato all'applicazione delle regole sugli aiuti di stato nell'ambito del Leader (in alcuni PSR la Misura 19 non è indicata tra quelle interessate dagli adempimenti da rispettare);
- a fronte di tipologie di intervento del tutto simili, le scelte operate dalle Autorità di Gestione sono spesso molto differenti.

Affiora dunque, con particolare evidenza, la necessità di fornire elementi di conoscenza e di riflessione su una materia il cui impatto, nell'ambito della programmazione Leader, è piuttosto significativo. Difatti i Gal, in virtù dei compiti minimi ad essi assegnati dal Regolamento UE 1303/2013 (art. 34), svolgono un ruolo determinante nel definire le tipologie di operazione oggetto del sostegno assicurato dalle sottomisure 19.2 e 19.3; ad essi è anche offerta la possibilità (in forme estremamente diversificate da una regione all'altra) di individuare, per ciascuna di queste, le condizioni di accesso e le intensità degli aiuti.

Le analisi e le riflessioni che vengono sviluppate nelle pagine successive mirano a fornire una base comune di riferimento

che può agevolare le Autorità di Gestione ed i Gal ad affrontare in modo consapevole gli effetti derivanti dall'applicazione della corposa normativa comunitaria che disciplina la materia.

A tale scopo, il lavoro contiene un sintetico inquadramento della materia (par. 2) ed una schematica illustrazione del quadro normativo di riferimento che più direttamente incide sull'attuazione della misura 19 Leader (par. 3). Tale quadro è completato da una rassegna delle indicazioni fornite dalle regioni italiane nei rispettivi PSR sia riguardo alle condizioni ex ante da rispettare sia riguardo alle tipologie di attività che i Gal possono attivare ed alle conseguenti prescrizioni in materia di aiuti di stato indicate nella scheda di Misura 19 ed alle quali i Gal devono fare riferimento (par. 4).

Una volta inquadrato l'attuale contesto normativo e programmatico, e considerando le indicazioni fornite nei PSR e nei bandi per la selezione dei GAL e delle SSL, l'analisi si sofferma sull'applicazione delle norme che, con riferimento alle diverse tipologie di operazione, alle loro condizioni di accesso, alle loro finalità ed ai potenziali beneficiari cui si rivolgono, devono essere considerate nel rispetto delle regole sulla concorrenza (par. 5).

2. INTRODUZIONE AGLI AIUTI DI STATO

La materia "Aiuti di Stato" è affidata alla competenza esclusiva dell'Unione Europea e questo comporta un controllo su

tutto ciò che può riguardare gli aiuti di Stato, il mercato e la concorrenza.

Garantire la leale concorrenza è tra le priorità più rilevanti dell'UE. Affinché essa non sia falsata nel mercato interno e che sia realizzata una sana, leale, efficace competizione tra le imprese, il TFUE contiene una dettagliata disciplina delle regole di concorrenza suddivisa in due sezioni (del capo I del Titolo VI):

1. le regole applicabili alle imprese per i comportamenti da esse messi in atto (intese restrittive, pratiche concordate ed abusi di posizione dominante) nonché la disciplina per le imprese pubbliche (art. 106);
2. le regole di concorrenza applicabili agli Stati, che sono rivolte agli interventi pubblici a favore delle imprese e disciplinano il controllo sugli aiuti di Stato (art. 107, 108, 109 TFUE).

La normativa sugli aiuti di stato, emanata in attuazione degli articoli 107, 108 e 109 del TFUE, ha la precisa finalità di controllare e vincolare l'intervento pubblico di ciascuno Stato membro affinché non possa influire negativamente sul buon funzionamento del mercato. Tale priorità non è esclusiva, ma si integra con altre priorità dell'UE. Lo stesso TFUE è chiaramente orientato a sostenere lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale (art. 3 TFUE). Tali finalità non possono che essere perseguite attraverso l'intervento della pubblica autorità. Ne deriva che l'art. 107 TFUE,

dopo aver stabilito il principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato, prevede una serie di deroghe relative ad aiuti di Stato ritenuti compatibili con il mercato comune. Tali deroghe, contenute al secondo e terzo paragrafo dell'articolo, rappresentano la strada per poter coniugare esigenze e obiettivi differenti, e talvolta contrapposti, di politica pubblica.

L'articolo 107⁴³ del TFUE, al secondo e terzo paragrafo, recita:

2. Sono compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti,*
- b) gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali,*
- c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.*

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo svilup-*

po economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'art. 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale,

- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro,*
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune,*
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune,*
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.*

Alcune deroghe (in particolare: quelle previste dal 2° paragrafo dell'Art. 107) operano *de iure*: determinati aiuti non possono che essere sempre compatibili con il mercato comune. La concessione dell'aiuto è automatica e la Commissione non ha alcun potere discrezionale di autorizzazione, ma esclusivamente il compito di verificare l'esistenza dell'aiuto di Stato compatibile. Si tratta di aiuti

43. In precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea.

a carattere sociale concessi ai consumatori e di aiuti per danni causati da calamità naturali⁴⁴.

Le deroghe previste al terzo paragrafo dell'articolo hanno invece carattere discrezionale⁴⁵, nel senso che gli aiuti possono considerarsi compatibili con il mercato comune nelle ipotesi elencate. In questo caso la Commissione detiene ampi poteri nel valutare la compatibilità dell'aiuto di stato. In ragione dell'ampiezza e, quindi, dell'indeterminatezza di tali poteri, la Commissione ha nel tempo cercato di rendere pubblica la propria attività di valutazione, al fine di agevolare le autorità pubbliche nell'applicazione corretta del diritto comunitario. La Commissione ha così reso noti i criteri che applica nelle decisioni riguardanti la concessione degli aiuti di Stato, sotto forma di comunicazioni, note, discipline, orientamenti ed infine anche sotto forma di regolamenti.

La normativa ha classificato gli aiuti di stato compatibili in tre grandi categorie: *regionali*, *settoriali*, *orizzontali*. Gli aiuti di Stato a finalità regionale hanno lo scopo di sostenere lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro nelle regioni europee più svantaggiate. Riguardo agli aiuti settoriali, relativamente ai settori dell'agricoltura, della pesca

e dell'acquacoltura le norme generali di declinazione del terzo paragrafo dell'articolo 107 trovano applicazione nella misura determinata dal Consiglio e dal Parlamento (art. 42 per l'agricoltura). Per gli aiuti orizzontali la disciplina comunitaria riguarda i comparti di natura trasversale, come l'ambiente, la ricerca e lo sviluppo le Piccole e Medie Imprese, il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, l'occupazione, la formazione, il capitale di rischio e i servizi di interesse economico generale.

Secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 TFUE, gli aiuti di Stato consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

I principali elementi da considerare sono:

- la **selettività**. L'aiuto non deve essere erogato indistintamente a favore di tutta una categoria di operatori economici, ma deve essere selettivo nei confronti di un gruppo, di una parte di essi;
- il **vantaggio economico**. L'aiuto deve concretizzarsi in un vantaggio competitivo per l'impresa favorita. Il vantag-

44. Detti aiuti vanno comunque notificati e sono valutati caso per caso in relazione all'evento eccezionale, per la quantificazione dei conseguenti danni. In Italia questi aiuti sono concessi solo dopo l'emissione di un decreto (nel caso di aiuti alle aziende agricole è competente il MIPAAF) che dichiara l'eccezionalità degli eventi.

45. Si osservi il tenore dell'incipit del due paragrafi: "*Sono compatibili...*" (par. 2); "*Possono considerarsi compatibili...*" (par. 3).

gio economico si ricava dall'applicazione del criterio dell'investitore privato in normali condizioni di mercato.

L'aiuto di Stato, inoltre, tende ad intervenire quando esiste un fallimento del mercato, quando è necessario. La **necessità** è dunque un altro elemento da considerare e si esprime anche:

- nella **proporzionalità**, cioè nella quantificazione dell'aiuto erogabile, non superiore a quanto risulta necessario per correggere il fallimento di mercato, e
- nell'**economicità**, cioè nell'utilizzazione delle **risorse pubbliche** in modo efficiente e al minor costo.

L'utilizzo di **risorse pubbliche** rappresenta il nodo centrale della questione: l'articolo 107 TFUE parla di "aiuti concessi dallo Stato, ovvero mediante risorse pubbliche", quindi l'aiuto può essere concesso anche da un soggetto privato che ha in gestione l'utilizzo di risorse pubbliche. La competenza in capo alla pubblica amministrazione (o a un soggetto privato, che comunque opera per conto di una pubblica amministrazione) è l'elemento che caratterizza le misure dei programmi finanziati dai fondi SIE in regimi di aiuti di Stato, laddove l'operazione finanziabile presenta tutti gli elementi richiamati all'articolo 107, in quanto è il decisore pubblico nazionale che decide come intervenire (principio di sussidiarietà) e non assume alcuna rilevanza la provenienza comunitaria del

contributo finanziario. Inoltre, da una giurisprudenza costante, l'art. 107 non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti.

L'agevolazione può assumere forme anche molto diverse: ad esempio, un contributo a fondo perduto, un finanziamento a tasso agevolato, uno sconto sul valore di un immobile pubblico venduto o allocato⁴⁶, un'esenzione da imposte o tasse, un investimento con capitali di rischio pubblici.

Per quanto riguarda il beneficiario degli aiuti, deve trattarsi di un soggetto che esercita un'attività economicamente rilevante, un soggetto che produce o scambia beni o servizi. La **natura giuridica del beneficiario non è rilevante** per escludere la presenza di aiuti di Stato: anche un'organizzazione senza scopo di lucro o un ente pubblico può esercitare un'attività economica e ricevere aiuti rilevanti ai sensi dell'art.107 TFUE.

Gli elementi essenziali che definiscono un aiuto di Stato sono, in sintesi, riconducibili ai seguenti: a) l'intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque di chi ha la responsabilità dell'utilizzo delle risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) l'idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri; c) l'idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o

46. La Commissione europea ha considerato aiuto di Stato anche il minor canone di locazione applicato a un Comune - SA.28809

minacciare di falsare la concorrenza; d) la dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis".

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa e l'ordinamento comunitario riserva alla competenza **esclusiva** della Commissione europea la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. La Commissione interviene sulla base delle deroghe al principio generale di incompatibilità degli aiuti di Stato, previste al secondo e al terzo paragrafo dell'art. 107 TFUE. Nel secondo paragrafo tali deroghe sono prefigurate in automatico (tra esse spiccano gli aiuti conferiti in occasione e per rimediare ai danni causati da calamità naturali) e nel terzo paragrafo sono rimesse alla valutazione della Commissione (ad esempio, gli aiuti a finalità regionale per lo sviluppo di aree che presentano particolari difficoltà e gli aiuti a finalità settoriale per lo sviluppo di attività economiche).

3. QUADRO NORMATIVO: I REGOLAMENTI DI ESENZIONE E IL REGIME "DE MINIMIS"

La concessione degli aiuti di Stato soggiace alla regola dell'obbligo di notifica (art. 108 del TFUE), in base alla quale uno Stato membro che intenda concedere un aiuto di Stato deve tempestivamente notificare il progetto di concessio-

ne dell'aiuto alla Commissione europea e deve mettere a disposizione della stessa le informazioni necessarie affinché questa possa prendere una decisione entro due mesi dalla ricezione della notifica. Tali procedure di notifica e di esame degli aiuti hanno comportato spesso tempi molto lunghi, superiori a quelli previsti dalla normativa, in quanto di frequente la Commissione ha chiesto informazioni aggiuntive, integrazioni e modifiche del progetto inizialmente notificato.

Nel tempo, il processo di allargamento dell'Unione ed il moltiplicarsi di strumenti finalizzati allo sviluppo di determinati settori economici o regioni hanno reso necessario ristrutturare la normativa sugli aiuti di stato introducendo, per molte categorie di aiuti, meccanismi di applicazione notevolmente semplificati. In particolare, è stata introdotta e progressivamente estesa l'esenzione dall'obbligo di notifica di nuovi regimi di aiuto alla Commissione.

In base ai cd. **regolamenti di esenzione**, per i provvedimenti che riguardano determinate categorie di aiuto esiste solo un obbligo di comunicazione in capo all'ente erogatore, che invia alla Commissione una sommaria descrizione della misura prima del momento della concessione. In questo caso l'Autorità pubblica concedente assume la responsabilità di dichiarare gli aiuti compatibili. L'esenzione può essere intesa come una delega allo Stato a valutare la compatibilità. Se l'aiuto rientra nella regola *de minimis* non esiste neanche l'obbligo di tale comunicazione.

L'adozione dei regolamenti di esenzione

segue la disciplina contenuta nel Regolamento 994/1998 del Consiglio (cui compete l'adozione di tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE), successivamente modificato dal Regolamento n. 733/2013. In tali regolamenti la Commissione chiarisce una serie di aspetti, quali: le **finalità dell'aiuto**; le **categorie di beneficiari**; i **massimali** espressi o in termini di intensità dell'aiuto in relazione all'insieme dei costi ammissibili o in termini di importi massimi per evitare che gli aiuti oggetto dell'esenzione superino determinate **soglie**; le condizioni relative al **cumulo degli aiuti**, il **periodo di validità** e le condizioni di **controllo**.

I **regolamenti di esenzione** attualmente in vigore sono i seguenti:

- Regolamento della Commissione **651/2014** che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato – regolamento generale di esenzione per categoria (GUUE L 187 del 26 giugno 2014);
- Regolamento della Commissione **702/2014** che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali (GUUE L 193 del 1 luglio 2014);
- Regolamento della Commissione **1388/2014** relativo agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (GUUE L 369 del 24 dicembre 2014).

Per gli aiuti “**de minimis**” i regolamenti in vigore sono i seguenti:

- Regolamento della Commissione **360/2012** relativo agli aiuti de minimis concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (GUUE L 114 del 26 aprile 2012);
- Regolamento della Commissione **1407/2013** relativo agli aiuti «de minimis» (GUUE L 352 del 24 dicembre 2013);
- Regolamento della Commissione **1408/2013** relativo agli aiuti de minimis nel settore agricolo, (GUUE L 352 del 24 dicembre 2013);
- Regolamento della Commissione **717/2014** relativo agli aiuti de minimis nel settore della pesca e dell'acquacoltura (GUUE L 190 del 28 giugno 2014).

I regolamenti si inseriscono nel processo di modernizzazione degli aiuti di Stato, che ha avuto inizio nella prima metà del 2012 e che in particolare mira a promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in un mercato interno competitivo; a concentrare il controllo ex ante della Commissione sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno, rafforzando nel contempo la cooperazione con gli Stati membri in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato; a razionalizzare le norme e accelerare i tempi di decisione; ad aumentare l'efficacia della spesa pubblica, migliorando il contributo degli aiuti di Stato al perseguimento degli obiettivi di interesse comune e aumentando il controllo dell'effetto di incentivazione; a limitare gli aiuti al minimo.

3.1. I regolamenti di esenzione

Il regolamento di esenzione 702/2014 (Agriculture Block Exemption Regulation - **ABER**) è il documento che riveste maggiore importanza per le AdG dei PSR e i GAL. Il campo di applicazione è molto ampio e riunisce sotto un'unica base giuridica tutte le possibili tipologie di aiuto di Stato applicabili nell'ambito della PAC. La novità più rilevante, introdotta dal regolamento 702/2014, è l'allineamento con il Regolamento 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale, che permette di predeterminare la coerenza tra la PAC e la politica tesa alla tutela della concorrenza.

L'ABER ha creato un sistema di collegamento tra la materia degli aiuti di Stato e lo sviluppo rurale e rappresenta la base giuridica aggiuntiva al Regolamento 1305/2013 per gli interventi a favore del settore forestale e a favore dello sviluppo delle zone rurali, che costituiscono aiuti di Stato. La lettura incrociata dei due regolamenti mette in evidenza un elemento importante dato dalla distinzione tra due tipologie di aiuti, quelli rientranti nel campo di applicazione dell'art. 42 del TFUE e quelli non rientranti, che porta a due effetti differenti nell'ambito del PSR e di conseguenza anche per i GAL:

- nel caso di aiuti per il settore agricolo (comprendendo anche la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli) la procedura di comunicazione non è applicata per le

misure del PSR co-finanziate dal FE-ASR, è applicata per gli aiuti erogati con risorse finanziarie esclusivamente statali. Significa che per queste misure solo se sono stanziati risorse finanziarie aggiuntive provenienti dal bilancio regionale è necessario il richiamo al regolamento e l'invio della comunicazione⁴⁷. La Comunicazione deve essere effettuata prima della concessione degli aiuti;

- nel caso di aiuti per il settore forestale e per le zone rurali non rientranti nel campo di applicazione dell'art. 42 del TFUE, la procedura di comunicazione deve essere applicata sempre, sia che si tratti di aiuti erogati con fondi statali, sia che si tratti di aiuti erogati con il co-finanziamento FEASR. Nel PSR dovrà essere richiamato il regolamento e il numero di registrazione della comunicazione (della stessa portata è il Regolamento di esenzione 1388/2014 relativo agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca).

Il regolamento agevolerà notevolmente l'attuazione di molte misure del PSR. Una delle difficoltà emerse nella passata programmazione è stata infatti causata da un certo scollamento tra le due discipline, che ha determinato di fatto la notifica per l'esame di compatibilità di misure previste dallo stesso Regolamen-

47. Secondo la procedura SANI, nel PSR è riportato il numero di registrazione dell'avvenuta comunicazione.

to del Consiglio 1698/2005 sul sostegno allo Sviluppo Rurale. Un esempio sono state le misure a favore del settore forestale, la cui applicazione è stata subordinata alla decisione di approvazione della Commissione, altrimenti applicate ricorrendo al regime “de minimis”.

Il Regolamento Generale di Esenzione per Categoria - 651/2014 (General Block Exemption Regulation - **GBER**) si applica ad una molteplicità di aiuti, molti dei quali riguardano comparti di forte interesse per i GAL. A titolo esemplificativo si riportano alcune delle tipologie di aiuto che il regolamento classifica compatibili:

- aiuti a finalità regionale (artt. 14, 15 e 16 - concessi nelle zone designate come “ammissibili agli aiuti regionali” in base ad una carta degli aiuti a finalità regionale relativa al periodo 1.7.2014 – 31.12.2020. Tali aiuti sono volti a promuovere la creazione di un nuovo stabilimento, l’ampliamento di uno stabilimento esistente, la diversificazione della produzione o un cambiamento fondamentale al processo produttivo);
- aiuti alle PMI per servizi di consulenza, per la partecipazione a fiere, per partecipare a progetti di cooperazione territoriale europea (artt. 18, 19, 20);
- aiuti alle imprese in fase di avviamento (l’art. 22 esenta gli aiuti all’avviamento

erogati a favore di piccole imprese);

- aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (in particolare gli aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione sono ritenuti per la Commissione di elevata importanza, in quanto capaci di contribuire maggiormente alla crescita economica sostenibile, di rafforzare la competitività e di promuovere l’occupazione – artt. 25, 26, 27, 28, 29), tra cui gli aiuti ai poli di innovazione⁴⁸;
- aiuti per l’innovazione dei processi e dell’organizzazione;
- aiuti alla ricerca e sviluppo nei settori della pesca e dell’acquacoltura (art. 30);
- aiuti alla formazione; gli aiuti all’assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili; gli aiuti per la tutela dell’ambiente (art. 36 - Il GBER presume compatibili col Trattato e quindi da non notificarsi, in primo luogo gli aiuti agli investimenti che consentono alle imprese di innalzare il livello di tutela ambientale oltre quanto obbligatorio, sia andando oltre le norme comunitarie, sia in assenza di dette norme);
- aiuti agli investimenti a favore di progetti per l’efficienza energetica degli immobili (art. 39);
- aiuti per promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili (art. 41);
- aiuti agli investimenti per il risanamento di siti contaminati (art. 45) che comportano la riparazione del danno

48. I poli di innovazione sono strutture o raggruppamenti organizzati di parti indipendenti volti a incentivare le attività innovative mediante la promozione, la condivisione di strutture e lo scambio di conoscenze e competenze e contribuendo efficacemente al trasferimento di conoscenze, alla creazione di reti, alla diffusione di informazioni e alla collaborazione tra imprese e altri organismi che costituiscono il polo.

- ambientale, inclusi danni del suolo, delle acque di superficie o delle falde freatiche;
- aiuti agli investimenti per il riciclaggio e il riutilizzo dei rifiuti (art. 47);
 - aiuti per studi in materia ambientale (art. 49);
 - aiuti per le infrastrutture a banda larga e lo sviluppo di reti di infrastrutture a banda larga (art. 52);
 - aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio (art. 53 - musei, archivi, biblioteche, centri e spazi culturali, teatri, sale da concerto, organizzazioni culturali, siti archeologici, i costumi e folclore tradizionale, eventi artistici o culturali, attività di educazione culturale, produzione di musica e opere letterarie, ecc.);
 - aiuti per le infrastrutture sportive e le

infrastrutture ricreative multifunzionali (art. 55);

- aiuti agli investimenti per le infrastrutture locali, volte a migliorare, a livello locale, il clima per le imprese e i consumatori e ad ammodernare e sviluppare la base industriale (art. 56 - affinché il finanziamento possa essere esentato l'infrastruttura deve essere messa a disposizione degli interessati su base aperta, trasparente e non discriminatoria e ad un prezzo per l'uso o la vendita di mercato).

L'inserimento di una categoria di aiuti nel GBER non fa diventare aiuto di Stato ciò che non lo è. È sempre necessario fare un'attenta valutazione a monte sull'operazione sulla base della nozione di aiuto di Stato desumibile dal TFUE (cfr. par. 2).

BOX 1. - SWOT SUL GBER

Vantaggi: immediatezza nell'applicazione della norma; semplificazione procedurale

Opportunità: possibilità di rispondere a molteplici istanze ed esigenze socio-economiche locali e settoriali

Svantaggi: maggiori responsabilità in capo all'ente erogatore dell'aiuto esentato

Minacce: sottovalutazione degli obblighi legati agli adempimenti procedurali (Sistema SANI)

L'applicazione del GBER non è incondizionata ma sottoposta ai seguenti limiti:

- non può essere applicata in caso di finanziamento maggiore a 150 meuro (in questo caso sarebbe necessario un piano di valutazione);

- nei settori dell'agricoltura e della pesca, nei quali operano i regolamenti di esenzione specifici prima citati⁴⁹, è applicabile solo per alcune misure di natura orizzontale; nel caso della trasformazione e commercializzazione di

49. Rispettivamente: Regolamento UE 702/2014 per i settori agricolo e forestale e per le aree rurali; il Regolamento UE 1388/2014 per delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura

- prodotti agricoli non si applica in alcuni casi particolari⁵⁰;
- i beneficiari non possono essere delle imprese in difficoltà (tranne se si tratta di aiuti per calamità naturali). Esiste una specifica normativa comunitaria che stabilisce i criteri per la concessione di aiuti di Stato per la ristrutturazione e il salvataggio delle imprese in difficoltà – Comunicazione 2014/C 249/01 – che definisce anche la nozione di impresa in difficoltà.

In nessun caso il GBER può essere applicato: per aiuti all'esportazione (anche verso paesi non UE), per aiuti a favore di beneficiari che sono stati oggetto di una procedura di recupero degli aiuti (clausola *Deggendorf*) e in caso di violazione indissociabile del diritto UE (ad esempio il beneficiario ha l'obbligo di stabilire la propria sede nello Stato membro che concede l'aiuto).

Se il GBER o l'ABER non sono applicabili all'operazione che si intende finanziare che strada percorrere?

3.2. Il “de minimis”

Un'opzione alternativa è rappresentata dall'applicazione di uno dei regimi “**de minimis**”: si tratta di aiuti di **modesta entità**, che non presentano il rischio di falsare la concorrenza e che **per convenzione** non soddisfano tutte le condizioni dell'articolo 107, paragrafo 1 del TFUE,

pertanto tecnicamente non inquadrabili come aiuti di Stato. Gli aiuti, per essere ritenuti ammissibili, devono rispettare tutte le condizioni stabilite nei regolamenti. Non esiste alcun obbligo di comunicazione o notifica, ma esiste una forte responsabilità nella corretta applicazione in capo allo Stato membro e agli enti concedenti l'aiuto. La loro concessione illegale può comportare indagini ed obblighi di restituzione. Il “**de minimis**” rappresenta un reale vantaggio, quando si tratta di concedere aiuti altrimenti incompatibili.

Sulla base dei regolamenti citati in elenco, esistono due tipologie di aiuti “**de minimis**”: 1. Generale; 2. Settoriale. Quest'ultima tipologia si distingue per settore: 1. per imprese incaricate di erogare servizi di interesse economico generale (SIEG); 2. per imprese del settore della produzione primaria di prodotti agricoli; 3. per le imprese del settore della pesca e dell'acquacoltura.

• Il **de minimis** generale

Il “**de minimis**” **generale** riguarda aiuti concessi alla singola impresa per un importo non superiore a **200.000 euro** nell'arco di **tre esercizi finanziari** (art.3, Reg 1407/2013), per le imprese che operano nel settore del trasporto merci su strada per conto terzi l'importo massimo concedibile è di 100.000 euro (sempre su tre esercizi) e l'aiuto

50. In particolare, non si applica quando l'importo dell'aiuto è fissato in base al prezzo o al quantitativo di prodotti agricoli acquistati da produttori primari o immessi sul mercato dalle imprese interessate, né quando l'aiuto è subordinato al fatto di venire parzialmente o interamente trasferito a produttori primari.

non può essere utilizzato per l'acquisto dei mezzi di trasporto. Il massimale include tutti gli aiuti concessi a titolo "de minimis", non ha alcuna rilevanza la diversa provenienza, pertanto è incluso l'eventuale cofinanziamento con risorse UE. Nella concessione dell'aiuto è importante porre attenzione a una serie di elementi:

1. alla forma dell'aiuto, in quanto se il sostegno non è erogato come contributo diretto è necessario calcolare l'**Equivalente Sovvenzione Lordo** (ESL), il calcolo va effettuato anche se l'aiuto è concesso in più rate;
 2. al concetto di **unica impresa**, in quanto il regolamento stabilisce in caso di fusione, acquisizione e scissione qual è l'impresa di riferimento;
 3. al **cumulo** degli aiuti, in quanto la soglia massima di 200.000 euro non può essere superata o di 500.000 euro se sono erogati altri aiuti con il de minimis per i SIEG. Inoltre, l'aiuto non è cumulabile per gli stessi costi ammissibili;
 4. agli adempimenti per i controlli da effettuare successivamente alla concessione dell'aiuto, che riguardano la dichiarazione rilasciata dal beneficiario (sottoforma di autocertificazione) e la gestione e la tenuta del **registro nazionale sugli aiuti "de minimis"** (i dati dovranno essere conservati per dieci anni).
- **Il de minimis nel settore agricolo**
Il "de minimis" per il settore dell'agricoltura prevede una soglia massima

concedibile a favore dell'impresa agricola unica di importo molto inferiore rispetto al "de minimis generale", pari a 15.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari. In aggiunta esiste una soglia nazionale di 450 meuro, sempre nell'arco di tre esercizi finanziari (l'art. 3, paragrafo 3 del Regolamento 1408/2013 stabilisce che "l'importo complessivo degli aiuti «de minimis» concessi da uno Stato membro alle imprese che operano nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli nell'arco di tre esercizi finanziari non può superare il limite nazionale stabilito nell'allegato").

Per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli è applicabile il *de minimis* generale (Reg 1407/2013).

- **Il de minimis nel settore della pesca e dell'acquacoltura**

Per il "de minimis" per il settore della pesca e dell'acquacoltura l'importo della soglia massima concedibile ad un'impresa unica è pari a 30.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari, nei limiti della soglia nazionale di 96 MEURO sempre nell'arco di 3 esercizi finanziari.

- **Il de minimis nel settore dei Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)**

Per ultimo, si richiama il regolamento 360/2012 sul "de minimis" per il settore dei **Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG)** e si introduce una tematica importante in materia di Aiuti di Stato. Il quadro di regole che compone "**il pacchetto SIEG**" è rap-

presentato da:

- il Regolamento (UE) n. 360/2012 su “de minimis”;
- la Decisione in esenzione da notifica 2012/21/UE⁵¹ riguardante gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico;
- le comunicazioni della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale 2012/C 8/02 e 2012/C 8/03.

Il regolamento sul “de minimis” prevede una soglia massima concedibile ad un'unica impresa di 500.000 euro, nell'arco di tre esercizi finanziari (l'impresa beneficiaria deve essere incaricata ufficialmente di prestare il servizio di interesse generale).

Cosa sono i **SIEG**? e quali ambiti di interesse dei PSR e in particolare del LEADER possono essere collegati?

In primo luogo occorre distinguere i SIEG dai Servizi di Interesse Generale (**SIG**), in quanto questi per quanto

presentano caratteristiche comuni, non interferiscono sulla concorrenza del mercato interno e, di conseguenza, non toccano la materia degli aiuti di Stato. I SIG sono indisponibili sul mercato e sono costituiti da attività connesse all'esercizio di pubblici poteri (autorità pubblica). Riguardano comparti come la sanità, le forze dell'ordine pubblico, l'istruzione pubblica e la solidarietà sociale. In quest'ultimo campo occorre molta attenzione: il fatto che l'attività si configuri come sociale non è di per sé sufficiente per essere esclusa dalla qualificazione di attività economica.

I SIEG, a differenza dei SIG, vengono resi mediante un'**attività economica** e la loro prestazione e organizzazione sono soggette alle norme che disciplinano il mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di Stato. Inoltre, per taluni aspetti della prestazione possono valere norme comunitarie specifiche, quali quelle ambientali. La base giuridica di riferimento dei SIEG sono gli artt. 10 e 106 e l'allegato 26 del TFUE e l'art. 36 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'articolo 14 del TFUE qualifica

51. La decisione in esenzione da notifica esplicita le condizioni nel rispetto delle quali le Amministrazioni pubbliche sono esentate dall'obbligo di notificare alla Commissione europea le compensazioni di servizio pubblico per determinate categorie di SIEG. Si applica per: a) importo annuo della compensazione inferiore a 15 milioni di euro e riferito a SIEG di settori diversi da quello dei trasporti e delle relative infrastrutture; b) SIEG prestati da ospedali che forniscono cure mediche, compresi, ove del caso, servizi di emergenza; c) SIEG rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale, assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili; d) SIEG relativi ai collegamenti aerei o marittimi verso le isole e con traffico annuale medio non superiore a 300.000 passeggeri; e) SIEG relativi ad aeroporti e porti con un traffico annuale medio non superiore a 200.000 passeggeri per gli aeroporti e a 300.000 passeggeri per i porti.

i SIEG come “valori comuni” dell’Unione per il loro ruolo “di **promozione della coesione sociale e territoriale**”⁵². L’art. 106 mette in relazione i SIEG agli obblighi che lo Stato membro mantiene in tema di tutela della concorrenza e, quindi, anche in tema di aiuti di Stato. Infatti è stabilito che “Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi”. L’articolo rimarca l’importanza di applicare parità di trattamento tra imprese pubbliche e imprese private e il divieto di applicare a favore delle imprese pubbliche qualsiasi misura contraria al Trattato. Solo se le forze di mercato non sono in grado di garantire la fornitura di un servizio in modo adeguato, le autorità pubbliche possono istituire i SIEG.

Il protocollo 26 del Trattato di Lisbona attribuisce potere discrezionale alle autorità nazionali, regionali e locali di individuare il fabbisogno territoriale del servizio e, di conseguenza, di istituire il SIEG. Più l’autorità pubblica è vicina al territorio, più è in grado di conoscere le circostanze che determinano la necessità di finanziare un SIEG. In quest’ottica

il SIEG può rivestire un ruolo determinante per lo sviluppo di un determinato territorio svantaggiato e non indistintamente per qualsiasi territori. Significa che per operazioni analoghe finanziate per la realizzazione di attività identiche, l’intervento pubblico si connota in modo differente a seconda della zona in cui opera (es. finanziamento per le infrastrutture della Banda larga).

Esiste una diversità tra i vari SIEG in relazione alle differenti situazioni geografiche, sociali e culturali e alle specificità socio-culturali delle collettività di riferimento (la differenziazione geografica è dimostrata a titolo di esempio dalla politica pubblica specifica per le aree interne – SNAI. In queste aree molti servizi pubblici essenziali non possono essere garantiti ricorrendo al mercato). Esiste anche una natura evolutiva della nozione di SIEG, cioè è storicamente mutevole, varia a seconda della storia e della cultura della politica pubblica e del cambiamento dell’ordinamento giuridico dello Stato (le riforme istituzionali). Il collegamento dei SIEG con gli aiuti di Stato dipende dalla circostanza che si determini una sovra-compensazione nel pagamento e, quindi, un vantaggio economico/competitivo per l’impresa beneficiaria erogatrice del SIEG⁵³.

La Regione, l’ente locale o altro ente,

52. La Corte Costituzionale (sent. 325/2010 e sent. 272/2004) ha assimilato i SIEG ai servizi pubblici locali di rilevanza economica.

53. Con la sentenza *Altmark* c280/00 si afferma un criterio, sulla base del quale se le misure di aiuto si limitano a compensare i costi maggiori connessi all’adempimento di obblighi di servizio pubblico, le misure non devono essere qualificate come aiuti di Stato.

che intenda attivare delle misure di intervento pubblico (come ad esempio una azione della SSL) in questo campo, deve prima di tutto determinare quando queste misure possono non costituire aiuti di Stato. Le condizioni per determinare il **non aiuto** sono 4:

1. L'impresa beneficiaria sia incaricata per l'erogazione del servizio pubblico;
2. I parametri per la selezione devono essere definiti in modo obiettivo e trasparente;
3. La compensazione non può eccedere quanto è necessario per aderire all'obbligo del servizio pubblico (principio di proporzionalità, che richiede una valutazione dei costi);
4. La scelta dell'impresa deve essere effettuata nel rispetto della normativa sugli appalti pubblici (evidenza pubblica), e nel caso di affidamento ad imprese in house può essere ammissibile se la compensazione riguarda costi per l'erogazione del servizio più esigui (il minor costo è valutato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe sostenere un'impresa media, gestita in modo efficiente e dotata di adeguati mezzi nel mercato di riferimento del servizio).

Se soltanto una delle condizione non è soddisfatta la pubblica autorità che affida il SIEG al fornitore deve garantire il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato. Le condizioni che garantiscono che le compensazioni concesse siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato dovrebbero essere riprese nell'atto di incarico, in modo che il fornitore ne sia pienamente consapevole, in quanto potrebbe trovarsi

esposto al rischio di dover rimborsare la compensazione se questa dovesse risultare concessa in violazione delle norme relative agli aiuti di Stato.

Concludendo questo paragrafo, prima di introdurre l'approfondimento più specifico sulla materia degli aiuti di Stato nell'ambito della programmazione 2014/2020, e in particolare del LEADER, si sottolinea che, in genere, l'ABER rappresenta la prima strada percorribile per il finanziamento di interventi che costituiscono aiuti di Stato nell'ambito del PSR ed eventualmente anche delle Strategie di Sviluppo Locale promosse dai GAL. La seconda strada è rappresentata da altri regolamenti di esenzione, come il regolamento generale 651/2014. Il ricorso ai regolamenti sul regime "de minimis" rappresentano, invece, l'ultima strada, perché per quanto sia indiscutibile la facilità di applicazione, tale tipologia di aiuti comporta dei vincoli maggiori in fase successiva di controllo da parte dell'autorità pubblica e degli svantaggi alle imprese beneficiarie, in quanto riduce le opportunità di ricevere altre agevolazioni a titolo "de minimis", per aiuti che sono fuori dal campo di applicazione dei regolamenti di esenzione o di regimi di aiuti di Stato notificati e approvati dalla Commissione.

Di seguito si rappresenta uno schema di sintesi che riporta il riepilogo degli elementi evidenziati ai paragrafi 2 e 3 sulla principale normativa e le relazioni con il ruolo svolto dal GAL e con le possibili attività che potrà sviluppare per lo sviluppo economico e sociale del proprio territorio.

IL GAL il suo ruolo e le sue funzioni nella programmazione

Deve poter essere consapevole dell'inquadramento giuridico delle proprie attività, in quanto non può esercitare un'attività potenzialmente lesiva della concorrenza UE

... per raggiungere tale obiettivo è necessario percorrere più tappe:

- 1) partire dalla nozione di aiuti di stato (principi base) per rispondere alla prima domanda di quale operazione può costituire aiuto di Stato;
- 2) raccogliere tutte le informazioni utili ad operare una prima ricognizione delle attività e delle operazioni finanziabili nell'ambito del LEADER,
- 3) procedere ad effettuare una prima classificazione di operazioni che costituiscono e non costituiscono aiuti di Stato;
- 4) definire ciascuna operazione che costituisce aiuto di stato sulla base dei regimi previsti dalla normativa vigente (regolamenti di esenzione, regolamenti "de minimis", decisione di approvazione di regimi di aiuto, eventuale notifica sulla base degli orientamenti della Commissione).

4. GLI AIUTI DI STATO E IL PSR

4.1. La Misura 19 e gli obblighi in materia di condizionalità ex ante

Gli Stati membri devono assicurare l'esistenza di dispositivi che garantiscano l'applicazione efficace del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato nel campo dei fondi SIE⁵⁴. Si tratta di dispositivi di carattere generale per *l'efficace applicazione delle norme dell'Unione, per la formazione e diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE* e, infine, per *adeguare la capacità amministrativa* in tema di attuazione ed applicazione delle norme in materia di aiuti di stato.

In sede di elaborazione ed approvazione dell'Accordo di Partenariato per l'Italia 2014-2020 (AdP) è stato evidenziato che tale condizione è solo parzialmente soddisfatta, e per rispettare i criteri di adem-

pimento vengono previste azioni specifiche che coinvolgono separatamente o in maniera congiunta, le autorità nazionali (DPS-MISE in primis), e regionali/provinciali (AdG) da attuare prevalentemente entro il 31.12.2016.

Ciò premesso, occorre sottolineare che il sistema decentrato per la concessione e la gestione degli aiuti di Stato in Italia prevede che ciascuna Amministrazione concedente misure qualificabili come aiuti di Stato sia responsabile della conformità di tali misure con la pertinente normativa comunitaria di settore. Pertanto, la responsabilità della corretta applicazione delle norme coinvolge principalmente l'Amministrazione centrale, ma anche quelle regionali e locali. L'AdP prevede che la Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria (DPS-DGPRUC) assicuri il supporto e l'accompagnamento delle varie amministra-

54. Regolamento UE 1303/2013, Allegato XI, Condizionalità tematica ex ante n. 5

zioni ai fini del rispetto delle norme sugli Aiuti di Stato già dalla fase di redazione dei programmi.

Nell'ambito della Programmazione dello Sviluppo Rurale, le Regioni e Province Autonome sono state chiamate a fornire i necessari chiarimenti per la valutazione dell'Aiuto di stato⁵⁵, descrivendo nei propri PSR le azioni di propria competenza tese al rispetto di quest'ambito della condizionalità ex ante, indicando le Misure potenzialmente interessate.

La visione comparata delle azioni proposte dai vari PSR e delle Misure interessate (la cui sintesi è esposta nella scheda n.1 in appendice), restituisce un quadro alquanto eterogeneo tra le varie regioni/province:

- in alcuni casi (Liguria, Calabria, Province di Trento e Bolzano) tutte le misure adottate nel PSR vengono indicate ai fini della valutazione degli adempimenti da soddisfare in merito alla condizionalità ex ante sugli aiuti di stato;
- altri PSR (Emilia Romagna e Piemonte)⁵⁶ pur non indicando le Misure pertinenti cui applicare la condizionalità, definiscono le azioni da intraprendere

- e realizzare entro il 31 dicembre 2016;
- in un gruppo di PSR (Friuli Venezia Giulia, Puglia, Toscana e Veneto) la Misura 19 non appare nell'elenco delle Misure a cui si applica la condizionalità sugli aiuti di Stato;
- le restanti regioni includono la misura Leader, insieme ad altre, nell'elenco del Capitolo 6.2 dei rispettivi PSR;
- in nessun caso (laddove previste) sono indicati elementi riguardanti le cosiddette "Azioni Specifiche", ovvero quelle tipologie di operazioni che rispondono agli obiettivi dello sviluppo rurale, ammissibili ai sensi dell'articolo 45 del Regolamento UE 1305/2013, che tuttavia non trovano un loro inquadramento giuridico nell'ambito delle misure di cui agli artt. da 13 a 40 del medesimo regolamento.

Gli adempimenti previsti per il rispetto della condizionalità riprendono quanto indicato nell'Accordo di partenariato per l'Italia e riguardano principalmente:

- l'implementazione delle banche dati delle agevolazioni (BDA) gestita dal MISE⁵⁷;
- miglioramento di procedure atte a gestire il controllo e la verifica degli

55. In particolare, in tutti i PSR (Cap. 6.2) le AdG sono state chiamate a verificare il rispetto della condizionalità ex ante applicabile a livello nazionale, indicando se, e in che misura, essa è rispettata, fornendo anche elementi per la valutazione dell'adempimento. Inoltre, il capitolo 13 è dedicato alla esposizione degli *"Elementi necessari per la valutazione dell'aiuto di stato"*: per le misure che non rientrano nel campo di applicazione dell'Articolo 42 del trattato sono fornite informazioni relative alla dotazione finanziaria (risorse Fear e risorse nazionali) e alla normativa sugli aiuti di stato applicabile.

56. In questi casi, nel Capitolo 13 sono comunque forniti gli elementi necessari alla valutazione dell'aiuto di stato

57. Veneto e Calabria prevedono la realizzazione di un sistema informativo dedicato, per il monitoraggio ed il controllo dei fondi SIE. Tale sistema informativo dovrà interfacciarsi con le banche dati nazionali

aiuti di Stato (compresa l'istituzione di appositi uffici, personale dedicato, istituzione di obblighi di verifica delle banche dati);

- formazione ed informazione a personale qualificato e potenziali beneficiari.

Oltre l'Accordo di Partenariato, interviene la normativa nazionale con la legge 24 dicembre 2012, n. 234 e ss.mm., che all'art. 52 prevede: *Al fine di garantire il rispetto dei divieti di cumulo e degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea nazionale in materia di aiuti di Stato, i soggetti pubblici o privati che concedono ovvero gestiscono i predetti aiuti trasmettono le relative informazioni alla banca di dati istituita presso il Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57, che assume la denominazione di "Registro nazionale degli aiuti di Stato".*

Il fatto che si faccia riferimento ai soggetti privati implica che non solo le AdG e gli altri enti pubblici coinvolti a vario titolo, ma anche organismi di diritto privato, quali i gruppi di azione locale, siano tenuti ad avvalersi del Registro al fine di espletare le verifiche propedeutiche alla concessione o all'erogazione degli aiuti di Stato e degli aiuti *de minimis*, verifiche che comprendono il rispetto dei massimali di aiuto stabiliti dalle norme europee nonché l'inserimento nella BD di informazioni relative alle vicende modificative degli stessi.

Il Gal avrà altresì l'onere di verificare, a decorrere dal 1° gennaio 2017, che i beneficiari non rientrino tra coloro che hanno ricevuto e, successivamente, non

rimborsato o depositato in un conto bloccato aiuti che lo Stato è tenuto a recuperare in esecuzione di una decisione di recupero di cui all'articolo 14 del regolamento (CE) n.659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999. La verifica è effettuata attraverso l'accesso al Registro nazionale degli aiuti di Stato.

In particolare l'adempimento dell'obbligo di interrogazione del Registro costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni ed erogazioni degli aiuti. Per cui il Gal dovrà prestare estrema attenzione e formarsi per non incorrere nella responsabilità patrimoniale prevista dalla legge per l'inadempimento addirittura rilevabile anche dal beneficiario ai fini del risarcimento del danno (Art. 52 co. 7).

4.2. Le tipologie di operazioni attivabili dai Gal nei PSR italiani

Ogni Regione ha trattato la Misura 19.2 in maniera diversa, in relazione alle specifiche condizioni di contesto (di tipo organizzativo ed amministrativo) ed agli obiettivi affidati al Leader nel quadro della Programmazione. Nell'ambito delle disposizioni volte a garantire un approccio integrato nell'uso dei fondi SIE, l'Accordo di Partenariato per l'Italia ha previsto la possibilità per i Gal di scegliere al massimo tre ambiti tematici tra i 12 previsti (eventualmente integrati nei piani operativi regionali). Riguardo alle possibili tipologie di operazioni attivabili nell'ambito della Misura 19.2, alle regioni è stata lasciata la possibilità di:

- articolare le misure previste dal proprio PSR (o parte delle misure);

- prevedere la possibilità di attivare anche altre misure disciplinate dal Regolamento 1303/2013 ma non incluse nel PSR;
- consentire ai Gal di pianificare “azioni specifiche”, ovvero tipologie di operazioni non disciplinate dal Regolamento 1303/2013 ma funzionali al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo rurale ed ammissibili al sostegno del Feasr ai sensi dell’articolo 45 del Regolamento UE 1305/2013.

In generale, sono state quasi ovunque adottate soluzioni che assicurassero una certa flessibilità nell’implementazione del metodo Leader a livello locale (cfr

tab. 1) attraverso una combinazione delle opzioni suindicate.

La possibilità di realizzare tipologie di intervento non riconducibili direttamente alle misure programmate nel PSR non è priva di conseguenze sull’applicazione della normativa sugli aiuti di stato. Difatti:

- nel caso di tipologie di operazione già presenti nel PSR, gli obblighi (notifica o comunicazione, a seconda dei casi) sono già assolti dall’AdG;
- nel caso di altre tipologie di operazioni (es: azioni specifiche) occorrerà verificare, di volta in volta, quale riferimento normativo è stato indicato nel PSR.

TABELLA 1. Articolazione delle Strategie di Sviluppo Locale: tipologia di operazioni ammissibili

	Possibilità di realizzare azioni specifiche:			Possibilità di attivare solo alcune delle Misure PSR
	Sì	Sì, ma solo da Reg. 1305/2013 (non attivate da PSR)	NO, ma è possibile modificare le misure PSR	NO, mai
Abruzzo	✓			
Basilicata	✓			
Bolzano		✓		
Calabria	✓			
Campania				✓
Emilia Romagna	✓			✓
Friuli Venezia Giulia	✓			
Lazio		✓	✓	
Liguria		✓		
Lombardia	✓			✓
Marche		✓	✓	
Molise	✓			
Piemonte		✓	✓	
Puglia	✓			✓
Sardegna	✓			✓
Sicilia	✓			
Toscana	✓			
Trento	✓			✓
Umbria	✓			✓
Valle d’Aosta		✓		
Veneto				✓

Fonte: ns. elaborazione dati PSR italiani 2014-2020

Per ciò che riguarda le prescrizioni previste riguardo gli aiuti di Stato, anche qui le Regioni si sono comportate in maniera eterogenea ma coerente rispetto a quanto previsto per la misura 19. In sintesi:

- le Regioni che hanno dato la possibilità di applicare unicamente Misure del PSR hanno richiamato quanto prescritto a livello di ciascuna misura;
- alcune Regioni hanno richiamato soltanto il Regolamento UE 1407/2013 (cd. de minimis);
- in diversi casi sono richiamati i regolamenti di esenzione per categoria, gli orientamenti comunitari in materia, etc;
- laddove viene data la possibilità di introdurre nei PSL azioni specifiche, le Regioni hanno indicato il proprio impegno alla notifica successiva del regime di aiuti oppure l'applicabilità del regime de minimis laddove siano interessate misure ex reg. UE 1305/2013.

Per un più puntuale quadro di riferimento sulle indicazioni fornite nei PSR italiani in materia di aiuti di stato nell'ambito della Misura 19 Leader si rimanda alla Scheda 2 dell'Appendice.

5. LE ATTIVITÀ DEI GAL E GLI AIUTI DI STATO

5.1. Presupposti per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di stato

I GAL rappresentano forme esemplificative di governance locale in grado di attuare una politica pubblica sul proprio

territorio e, in funzione di tale compito, si interfacciano con un insieme variegato e cospicuo di regole che dominano le politiche pubbliche. Inoltre, i GAL sono interlocutori di diversi soggetti istituzionali, come la Regione, il MiPAAF, l'Organismo Pagatore, la Commissione UE e in ragione del loro ruolo devono poter essere pienamente consapevoli dell'inquadramento giuridico delle proprie attività, affinché possano svolgere le funzioni pubbliche affidate.

Il ruolo di grandissimo rilievo attribuito ai GAL, ha consegnato contestualmente ad essi un più articolato e complesso scenario di attività e responsabilità: essi dovranno tener conto di essere interpreti di politiche fortemente regolamentate e dominate da una variegata normativa, che inquadrano le attività che direttamente svolgeranno, per le quali risulteranno destinatari diretti di finanziamenti pubblici, e le attività che altri attori locali svilupperanno, in quanto beneficiari anch'essi dei finanziamenti pubblici.

Le funzioni in capo al GAL si caratterizzano in relazione agli obiettivi che dovrà raggiungere per il soddisfacimento degli interessi collettivi locali. Il GAL si presenta come un portatore di un interesse collettivo, svolge un'azione pubblica in modo efficace e trasparente in ossequio ai principi di trasparenza, parità, non discriminazione e proporzionalità ed è per questo che è soggetto al rispetto delle regole che disciplinano in generale lo svolgimento dell'intervento pubblico.

In questa delega a fare, il GAL viene dotato di strumenti operativi che utilizza attraverso l'attuazione delle Strategie di

Sviluppo Locale (SSL), identificate come il proprio documento programmatico, specifico per il territorio di appartenenza, in cui sono definite le operazioni finalizzate allo sviluppo locale, ivi comprese quelle specificamente indirizzate a sostenere altri beneficiari, altri attori locali. Le SSL, quindi, contengono misure di intervento che possono identificarsi in misure generali o/e in misure che costituiscono aiuti di Stato. La distinzione tra le due tipologie di misure è legata principalmente all'obiettivo specifico che l'operazione si prefigge di raggiungere, al settore di intervento ed alla disciplina definita nel regolamento. Si tratta di una distinzione determinante ai fini dell'applicazione delle norme sugli aiuti di stato:

- esistono misure per le quali già il regolamento individua lo strumento legislativo di intervento e lo classifica come regime di aiuto di Stato. Questo accade per la maggior parte delle misure disciplinate dal regolamento 1305/2013, che sono campo di applicazione dell'art. 42 del TFUE - aiuti in agricoltura. Per queste misure non esiste alcun obbligo di notifica o comunicazione, perché è il Consiglio stesso, insieme al Parlamento, che attraverso il regolamento, ha definito come l'art. 107 del TFUE è applicato per interventi a favore del settore primario;

- al contrario, per altre misure il regolamento lascia possibilità di scelta dello strumento legislativo attuativo. Un esempio è rappresentato dall'art. 20 del regolamento citato, che prescrive gli obiettivi, i comparti di intervento e alcune condizioni di ammissibilità, lasciando alla Regione – o nel caso il PSR lo preveda, al GAL – la scelta della modalità di erogazione del finanziamento pubblico, della tipologia di beneficiario e dell'attività economica che eventualmente si intende sostenere.

Le misure a carattere generale perseguono più strettamente un interesse collettivo. L'interesse collettivo non è però l'unico elemento che permette di distinguere l'operazione come misura generale e non come aiuto di stato. Uno dei principi comunitari cardine a tutela della concorrenza consiste nella non interferenza dello Stato in un mercato che funziona, in considerazione del fatto che laddove il bene pubblico è realizzabile attraverso il ricorso al libero mercato, questo rappresenta la strada obbligata per l'intervento pubblico⁵⁸. Un esempio può essere rappresentato dai servizi pubblici locali, dagli interventi nell'ambito della solidarietà sociale, dagli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale, artistico e storico. In questi casi attraverso il Leader possono essere erogati dei finanziamenti

58. Questo principio trova fondamento anche nella Costituzione italiana, nella parte in cui all'art. 41 dispone che l'iniziativa economica privata è libera, purché non superi i limiti della sicurezza, libertà e dignità umana e si svolga in aderenza alla funzione sociale. I principi del libero mercato introdotti da numerosi interventi della Comunità Europea hanno determinato un cambiamento del sistema dell'intervento pubblico in economia e l'art. 41 della Costituzione viene oggi interpretato alla luce dei principi comunitari e nazionali sulla tutela della concorrenza, sul divieto di aiuti di Stato e sull'economicità.

a favore di una pluralità di soggetti, siano essi pubblici o privati. Non ha importanza la natura di tali soggetti, il requisito importante è che possano operare nel mercato del bene o del servizio pubblico che si vuole sostenere e il finanziamento pubblico è giustificato perché:

- esiste un fallimento del mercato;
- esiste la necessità che il bene o il servizio pubblico sia garantito in un contesto territoriale, in quanto può rappresentare una condizione essenziale per migliorare l'attrattività, la qualità di vita e lo sviluppo economico di quel territorio.

Oltre alla variabilità legata al contesto territoriale esiste una variabilità temporale, misure che in un determinato momento storico non costituiscono aiuti di stato, lo possono diventare quando cambia il mercato interno, quando muta il contesto economico, quando la politica pubblica è orientata alla liberalizzazione anche in settori che tradizionalmente sono stati sempre gestiti dallo Stato nell'esercizio della sua potestà pubblica (modifica dell'ordinamento giuridico nazionale). Ne consegue che il GAL anche quando è beneficiario diretto dei finanziamenti per la realizzazione di un bene e/o servizio nell'interesse collettivo della propria comunità locale deve necessariamente fare un'attenta valutazione dell'operazione finanziabile, in quanto potenzialmente inquadrabile come aiuto di Stato. In sintesi il GAL, come qualsiasi altro organismo con funzioni pubbliche, in considerazione degli obiettivi istituzionali, è chiamato ad applicare rigorosamente i principi comunitari in materia di aiuto di Stato.

Ma non necessariamente i trasferimenti di risorse finanziarie pubbliche costituiscono aiuti di Stato, ed allora occorre domandarsi: quando si è al cospetto di un aiuto di stato? e quali sono gli elementi che bisogna considerare? Per rispondere a questi interrogativi è fondamentale comprendere il contesto nel quale ci si muove.

5.2. Le attività del GAL e il loro inquadramento giuridico

Il quadro regolamentare comunitario assegna ai Gal un ruolo rilevante nel favorire il perseguimento delle priorità strategiche di Europa 2020, attribuendo ad essi notevoli margini di operatività nell'ambito di campi di azione molto ampi. Ciò produce inevitabili effetti anche sul piano dell'applicazione delle regole sugli aiuti di stato. Difatti, più sono i settori di intervento, maggiore dovrà essere l'attenzione del GAL nella valutazione delle attività, che vorrà intraprendere e sostenere a favore degli attori locali. Occorre infatti considerare che il progressivo allargamento dell'ambito di applicazione della normativa sugli aiuti di stato, derivante dalle sentenze della Corte di Giustizia Europea e dai riflessi normativi comunitari conseguenti, ha gradualmente ricondotto nel novero della tematica degli aiuti di stato le piccole infrastrutture, gli aiuti allo sport, gli aiuti alla cultura, gli audiovisivi, così come la banda larga e gli aiuti nell'ambito dei servizi sociali.

In termini molto generali ed esemplificativi, le attività che il Gal sviluppa nell'ambito di una strategia di sviluppo locale (SSL) sono riconducibili alle seguenti macrocategorie:

- 1) mantenimento e consolidamento del tessuto economico locale (sostegno alle aziende agricole, alle piccole e medie imprese, ma anche ad attività di servizio in termini di valorizzazione dei beni culturali-didattici, sociali, ambientali);
- 2) miglioramento del tessuto ambientale, paesaggistico e/o sociale locale. In termini più ampi, si tratta di agire su beni collettivi, materiali e/o immateriali.

Nel primo caso la possibilità che l'azione preveda il finanziamento di operazioni che costituiscono aiuti di Stato è molto alta, anche se in alcuni comparti, come quelli culturale-didattico, sociale e ambientale, le operazioni possono non costituire aiuti di stato; nel secondo caso la possibilità di aiuti di Stato è minore, ma è sempre presente. Il GAL deve di con-

seguenza affrontare con attenzione una molteplicità di situazioni eterogenee, avendo ben presente gli elementi desumibili dalla nozione sugli aiuti di Stato (vedi par. 2).

Nelle pagine precedenti è stata richiamata la principale normativa sugli aiuti di Stato, che interessa gli stessi ambiti tematici posti nell'esempio e che spiega le modalità e le condizioni da rispettare laddove il sostegno possa configurarsi come aiuto di Stato. In particolare i regolamenti di esenzione ABER e GBER rappresentano un'opportunità di forte semplificazione nella definizione e attuazione delle azioni da sostenere nel caso di operazioni finalizzate al sostegno del tessuto economico locale (di cui al punto 1), come anche nel caso, riportato nel box 2, di operazioni che costituiscono aiuti di stato.

BOX 2. ESEMPIO: IL GAL SOSTIENE UN'OPERAZIONE NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ CULTURALI

L'operazione non costituisce aiuto di Stato se:

- i beni sono accessibile gratuitamente;
- è previsto un pagamento sotto forma di contributo e non di compenso per il servizio fornito.

L'operazione costituisce aiuto di stato se:

- è prevalentemente finanziata dai visitatori;
- all'intero dei beni sono presenti esercizi /servizi che svolgono attività commerciali;
- all'interno dei beni si svolgono manifestazioni (cinema, teatro, concerti) a pagamento

I due regolamenti di esenzione abbracciano una varietà di situazioni molto ampia, nella quale ricade la gran parte delle operazioni programmate dai Gal attraverso il sostegno dei fondi SIE. Di conseguenza, la strada consigliata è quella di verificare sempre, in prima analisi, la possibilità di poterli applicare, in modo da poter essere **esentati dall'obbligo di notifica**. Al contrario, solo in ultima analisi e solo se esiste la forte esigenza

di dover intervenire nelle poche situazioni non contemplate dai regolamenti di esenzione, il GAL, per il tramite della Regione, potrà procedere alla notifica del nuovo regime di aiuto di Stato in applicazione dell'art. 108 del TFUE e secondo le procedure disciplinate dal Regolamento 734/2013, che modifica e integra il Regolamento 659/1999 del Consiglio, nel rispetto dei tempi richiesti dalla Commissione per l'esame pre-

ventivo di compatibilità del regime di aiuto. In questo caso gli orientamenti della Commissione, espressi attraverso le comunicazioni, possono essere utili, in quanto danno un'indicazione sui criteri e sulle condizioni che la Commissione utilizzerà nell'esaminare il nuovo regime di aiuto di Stato. Nell'ipotesi richiamata al punto 2 la tematica interessata può riguardare i servizi pubblici locali di rilevanza economica e, di conseguenza, i SIEG. Anche in questo caso il "pacchetto SIEG" rappresenta un'opportunità e una guida per costruire l'azione correttamente, non lesiva della concorrenza. Come già evidenziato al paragrafo 3 il ricorso al regime di aiuto "de minimis" rappresenta l'ultima scelta.

Il Paragrafo 4.2 (e la Scheda 2 in Appendice) riportano i contenuti del PSR dedicati alla materia sugli aiuti di Stato relativamente alla misura 19. In sintesi:

- alcune Regioni hanno indicato come possibili collegamenti normativi i due regolamenti di esenzione ABER e GBER e i regolamenti sul "de minimis", e si sono impegnate all'eventuale notifica in caso di aiuti non rientranti nel campo di applicazione dei citati regolamenti;
- altre Regioni hanno richiamato esclusivamente il regolamento ABER (che nei contenuti non fa altro che ripro-

durre quanto disposto dal regolamento 1305/2013, che significa non riconoscere la possibilità di operare al di fuori degli ambiti di intervento delle misure del PSR);

- un ulteriore gruppo di Regioni indica come unica possibilità il regime "de minimis";
- nessuna Regione ha richiamato la normativa sui SIEG, che potenzialmente interessa molte delle attività, che tradizionalmente sono sostenute nell'ambito del Leader e che rientrano anche tra le attività potenzialmente finanziabili attraverso il PSR sulla base dello stesso Reg. 1305/2013 (es. misura 7 e sotto-misura 4.3).

Questa differenziazione della normativa sugli aiuti di Stato da applicare nell'ambito della Misura 19 dei PSR italiani non trova corrispondenza in una differenziazione delle attività che i GAL potranno sviluppare e realizzare, generando sul territorio nazionale trattamenti disomogenei nel sostegno di operazioni analoghe. Sotto quest'ultimo aspetto è opportuno evidenziare che la materia "concorrenza", di cui gli aiuti di Stato fanno parte, è di competenza dello Stato membro e che le Regioni non hanno alcuna competenza nella sua applicazione, se non sotto il coordinamento e il controllo dello Stato⁵⁹, che nei confronti della Commissione è

59. A tal riguardo, la Corte costituzionale ha in passato delimitato la competenza statale relativamente alla "tutela della concorrenza", la cui titolarità della relativa potestà legislativa consente allo Stato di adottare misure di garanzia di mercati concorrenziali e misure di liberalizzazione dei mercati stessi; l'intervento statale può consistere nell'emanazione di una disciplina analitica, la quale può influire su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni - Corte cost., sentenze nn. 63 e 51 del 2008 e nn. 421, 401, 303 e 38 del 2007.

tenuto ad adempiere agli obblighi procedurali di comunicazione e di notifica. Significa che anche in ambito PSR gli obblighi vigenti in materia di aiuti di Stato di notifica, comunicazione, controllo e monitoraggio sono mantenuti dallo Stato.

Ciascun PSR richiama la materia “aiuti di Stato”, sia per quanto riguarda l’organizzazione degli uffici regionali finalizzata a garantire il monitoraggio e il controllo di tutte le operazioni finanziabili con risorse pubbliche (corretta gestione e utilizzo dei fondi pubblici), sia per la corretta applicazione della normativa sugli aiuti di Stato in relazione alla tipologia di operazione/attività che si intende sostenere. A titolo esemplificativo, nello schema 3 in appendice sono state riportate delle informazioni estratte dai bandi pubblicati dalle Regioni e sono stati evidenziati dei commenti⁶⁰. L’attenzione è stata orientata all’applicazione della sotto-misura 19.2, alla definizione degli ambiti tematici di riferimento per le SSL e per le possibili operazioni finanziabili, sia con la modalità della regia diretta (dove beneficiario è il GAL), che con la modalità del bando o avviso pubblico, quando il beneficiario delle operazioni è un soggetto diverso dal GAL.

Ciò premesso, come osservato anche in altre pagine, in materia di aiuti di stato la costruzione dei PSR (e, successivamen-

te, dei bandi per la selezione dei Gal e delle SSL) ha dato luogo a scelte molto diversificate. Di seguito si fornisce una schematica sintesi commentata delle soluzioni adottate dalle regioni di cui sono stati analizzati i bandi.

- in primo luogo, occorre segnalare che, con una certa frequenza, si rilevano informazioni lievemente diverse tra quelle presenti nel PSR (scheda della Misura 19 e/o capitolo 13: Elementi necessari per la valutazione dell’aiuto di stato) ed il bando. Tale circostanza non ha agevolato, ovviamente, la ricostruzione del quadro;
- nella maggior parte dei casi sono indicati, come normativa applicabile, i due Regolamenti di esenzione 702/2014 e 651/2014, nonché il Reg. 1407/2013 sul *de minimis* generale. Si tratta di una scelta tecnicamente valida, anche se - soprattutto laddove è data ai Gal la possibilità di sviluppare operazioni nell’ambito dei Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) - si ritiene opportuno ampliare i riferimenti normativi includendo il *de minimis* nei SIEG (Regolamento UE 360/2012);
- in diversi casi si richiama l’applicazione del regime *de minimis* generale (Reg. UE 1407/2013) per gli interventi sostenuti nell’ambito del LEADER. Per quanto osservato nelle pagine precedenti, se si tiene conto degli ambiti

60. Lo schema non è onnicomprensivo di tutti i bandi pubblicati, ma considera solo quelli che presentano elementi di interesse. Per gli ambiti tematici e le tipologie di operazioni finanziabili gli aspetti evidenziati sono stati riportati solo per le prime Regioni in elenco, trattandosi in linea di massima degli ambiti tematici indicati nell’Accordo di Partenariato e di attività e operazioni finanziabili analoghe per la maggior parte delle Regioni.

tematici e delle tipologie di operazioni ammissibili nei diversi Programmi, il riferimento al *de minimis* (Reg. 1407/2013) risulta riduttivo e non rappresenta l'unica soluzione adottabile. Difatti i regolamenti 702/2014 e 651/2014 offrono una sufficiente copertura giuridica per tipologie di operazioni abbastanza diffuse e comuni nell'ambito di Leader, come la valorizzazione del potenziale produttivo, lo sviluppo di filiere energetiche, il miglioramento della qualità della vita (es. innovazione sociale), ecc.. Se si applicano i due regolamenti di esenzione, i Gal potrebbero essere facilitati nella costruzione del regime di aiuto (operazione), in quanto già definito nei regolamenti. L'unico obbligo procedurale è costituito dalla comunicazione (registrazione). Diversamente, per il regime *de minimis* sarà necessario attivare un sistema di raccolta delle autocertificazioni e di informazioni per singolo beneficiario;

- talvolta vengono richiamati gli Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio (2014/C 19/04), gli Orientamenti nel settore agricolo e forestale (2014/C 204/01) e/o la Disciplina Comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014/C 198/01).

Anche in questi casi, considerando le tipologie di operazioni finanziabili ed i comparti di intervento individuati nei bandi in cui viene richiamata tale base normativa, sembrerebbe più per-

tinente il riferimento ai regolamenti di esenzione 702/2014 e 651/2014, che comprendono svariati campi di applicazione (vedi par. 3). Gli Orientamenti citati dovrebbero essere presi in considerazione solo quando le operazioni che si intendono sostenere non presentano i presupposti già contemplati nella regolamentazione di esenzione e il Gal deve costruire l'azione secondo condizioni e criteri differenti. Sotto questo aspetto si evidenzia che le Regioni interessate mantengono sempre l'impegno alla notifica per nuovi regimi di aiuti di Stato, intendendo per tali quegli aiuti che non possono essere disciplinati dai regolamenti di esenzione o per i quali le Regioni non intendono adottare il *de minimis*. E' utile ricordare, inoltre, che l'esame di compatibilità per l'approvazione degli aiuti di Stato è svolto dalla Commissione secondo gli Orientamenti. Questo significa che gli Orientamenti non possono essere in alcun modo direttamente applicabili, sono solamente indicativi della posizione della Commissione.

- alcuni bandi della misura 19 rimandano agli schemi delle schede di misura; ciò semplifica l'azione del GAL, che non deve far altro che applicare i contenuti prestabiliti dalla Regione in riferimento alle altre misure attivate nel PSR. Questa è la soluzione classica nella quale l'azione dei Gal è orientata al sostegno degli interventi disciplinati dal Reg. 1305/2013. Si tratta tuttavia di una soluzione che non copre le situazioni nelle quali i Gal hanno la facoltà di attivare altre misure del Re-

golamento 1305/2013 non incluse nel PSR dalla Regione, o, ancora, nel caso delle cd. azioni specifiche. In questi è pertinente applicare il regime *de minimis*, chiamato in campo in diversi dei PSR e dei bandi consultati, solo nei casi non contemplati dai regolamenti di esenzione, sebbene, rispetto ad alcune tipologie di interventi (es. servizi alla popolazione) potrebbe essere più opportuno applicare il *de minimis* nei SIEG, di rado citato nei PSR e nei bandi;

- riguardo alle attività di controllo esercitate dalle AdG affinché l'azione dei Gal sia rispettosa della normativa sugli aiuti di Stato, esse sono evocate in quasi tutti i PSR e bandi, sebbene la loro descrizione sia abbastanza sommaria: spesso è semplicemente richiamato il rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato (e le responsabilità che incombono sui Gal), ma non sempre sono fornite indicazioni sulla regolamentazione da applicare;
- in un caso viene indicato come riferimento normativo il Reg. 1407/2013 sul *de minimis* generale, ma viene lasciata anche la possibilità, su richiesta del GAL, di procedere alla notifica delle operazioni. Poiché l'iniziativa è demandata al GAL, la disposizione può essere intesa in senso ampio, includendo anche la possibilità di applicare i regolamenti di esenzione e procedere alla semplice comunicazione e, quindi, alla procedura semplificata di notifica;
- infine, in un caso il bando non fa espresso riferimento alla materia degli aiuti di Stato, ma impone l'obbligo in

capo al GAL a una gestione trasparente e conforme alla normativa per l'utilizzo dei fondi pubblici. Significa che per quanto non espressamente indicato nel PSR e nel Bando, esiste sempre un obbligo al rispetto di tutta la normativa che regola l'azione pubblica e che in particolare disciplina l'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche e la normativa sugli aiuti di Stato ne è parte integrante.

6. QUADRO DI RIEPILOGO

Come emerso in modo evidente nei precedenti paragrafi, l'applicazione della normativa sugli aiuti di stato ad ogni tipologia di operazione messa in campo dai Gal dipende da una molteplicità di fattori:

- dalle modalità con cui è costruita la Misura 19 (ed in particolare, la sottomisura 19.2) nei PSR;
- dalle caratteristiche delle tipologie di operazioni attivabili dai Gal (e, in particolare, dalla loro riconducibilità, o meno, alle misure programmate nel PSR di riferimento);
- dagli ambiti settoriali e/o tematici cui si riferisce la tipologia di operazione oggetto del sostegno.

Pertanto, essa va valutata caso per caso. Al fine di semplificare questo processo di valutazione può essere utile seguire un percorso logico che, per gradi, fornisca risposte ai seguenti quesiti:

→ ***L'operazione è riconducibile ad una tipologia di intervento del PSR?***

Dal punto di vista operativo, occorre stabilire se la tipologia di operazione che si intende sostenere corrisponde ad una di quelle incluse nel PSR. Se la risposta è positiva, il percorso da seguire è (o dovrebbe) già essere ben definito nella pertinente sezione del Programma e l'ente "erogatore" (di norma il Gal) dovrà attenersi a quanto ivi disposto. Tuttavia, talvolta è data al Gal la possibilità di apportare modifiche più o meno significative alla struttura della tipologia di operazione programmata dall'AdG (ad esempio: riguardo alle condizioni di accesso o all'intensità dell'aiuto).

In questi casi, ma soprattutto ove ci si trovi di fronte ad una cd "azione specifica", occorrerà approfondire l'analisi. Difatti, solo nel caso in cui il Gal adotti una tipologia di operazione già approvata nell'ambito del PSR, senza introdurre alcuna modifica circa le condizioni di accesso e/o l'intensità degli aiuti non ci troviamo di fronte ad un "nuovo" regime di aiuti.

→ ***l'operazione è riconducibile ad un aiuto?***

Per rispondere correttamente a tale quesito occorre considerare gli elementi che caratterizzano un aiuto, illustrati nel Cap. 2: *selettività* e *vantaggio economico*, in primo luogo. Una particolare attenzione dovrà essere prestata alla natura delle attività oggetto del sostegno, ossia al fatto che queste siano economicamente rilevanti, si riferiscano cioè alla produzione di beni o alla fornitura di servizi reperibili sul mercato. Infine (ma, nel con-

testo programmatico di riferimento appare superfluo), occorre considerare anche elementi che dobbiamo dare per scontati nell'ambito della Misura 19, quali l'utilizzo di risorse pubbliche. Se questo approfondimento restituisce una risposta positiva, allora si è in presenza di un regime di aiuti ed il passaggio successivo è quello di individuare il riferimento normativo pertinente.

Come mostrato nel paragrafo 5 (e nello Schema 3 in Appendice), i bandi per la selezione dei Gal e delle SSL in Italia forniscono una serie di indicazioni a riguardo. Tuttavia, è stato anche osservato che non sempre tali indicazioni sono ben calibrate o pertinenti. Ferma restando la necessità di adeguare i comportamenti alle indicazioni fornite nel bando (e, eventualmente, nelle disposizioni di attuazione) dall'Autorità di Gestione del Programma, in caso di dubbi un esercizio molto utile è quello di verificare se la tipologia di aiuto è disciplinata da un regolamento di esenzione.

→ ***è possibile applicare un regolamento di esenzione?***

La gran parte delle attività promosse localmente dai Gal rientra nel campo di applicazione del regolamento di esenzione 702/2014 (ABER), che di fatto copre l'intera gamma di possibili tipologie di operazioni finanziabili dal Feasr. Il comma 2 dell'Articolo 1 prevede, tra l'altro, che, qualora lo ritengano opportuno, gli stati membri possono decidere di concedere gli aiuti (ad eccezione di quelli destinati alla

conservazione del patrimonio culturale e naturale presente nelle aziende agricole e di quelli a favore del settore forestale) ai sensi del regolamento UE 651/2014 (GBER).

In linea di massima, rientrano nel campo di applicazione dei citati regolamenti di esenzione le tipologie di operazione previste dal PSR, ma la cui applicazione a livello locale ne modifica i tratti sostanziali, o quelle non riconducibili ad alcuna misura del PSR. In questi casi, tuttavia, occorre verificare se le condizioni di applicazione dei Regolamenti ABER o GBER⁶¹ sono soddisfatte o meno. Qualora tale verifica conduca ad un esito negativo, l'ultima strada percorribile per evitare la notifica è quella del *de minimis*. Anche in questo caso, tuttavia, è necessario un ulteriore approfondimento.

→ ***è possibile richiamare il de minimis?***

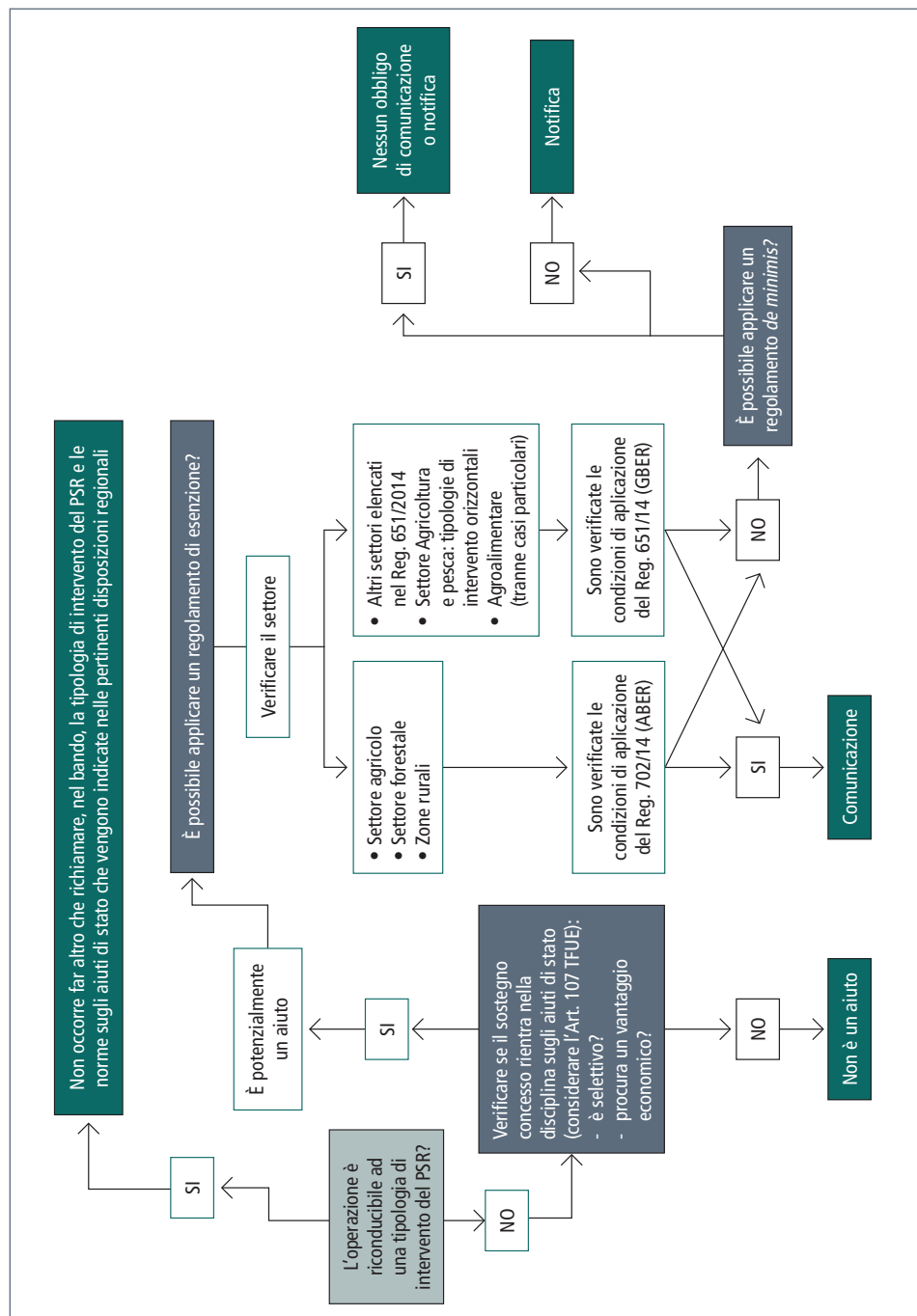
Come osservato (par. 3.2), non esiste un'unica tipologia di *de minimis*: per alcuni settori esistono norme specifiche. Per verificare qual è la norma pertinente da seguire, è sufficiente verificare qual è il settore di riferimento. Una sottolineatura particolare (poiché l'esperienza dei precedenti periodi di programmazione mostra una certa propensione dei Gal ad interventi in campo sociale e dei servizi) merita il sostegno ai Servizi di Interesse Economico Generale, anche in virtù di massimali più elevati rispetto al *de minimis* "generale".

In ogni caso, se è applicabile un regime *de minimis* non esiste alcun obbligo di comunicazione o di notifica poiché convenzionalmente gli aiuti di modesta entità non sono inquadrabili come aiuti di stato.

Il riferimento al *de minimis* è, in molte circostanze, una scelta della Autorità di Gestione. Molto spesso, difatti, anche laddove una tipologia di operazione è riconducibile all'ambito di applicazione dei regolamenti di esenzione, il *de minimis* viene chiamato in causa. Spesso tale scelta è dettata da motivi di opportunità e semplificazione amministrativa; il rovescio della medaglia è rappresentato dal fatto che alcuni soggetti potrebbero avere beneficiato, nel corso dell'ultimo triennio, di contributi pubblici *de minimis* ed il raggiungimento o superamento dei massimali potrebbe creare difficoltà nella gestione dell'intervento (e, in casi limite, renderlo non ammissibile).

Le possibilità che si renda necessaria una notifica alla Commissione dovrebbero dunque essere, nell'ambito della misura 19, abbastanza remote ma presenti, e valutate con attenzione a seconda delle singole situazioni. In ogni caso, le indicazioni offerte dalle AdG nei PSR e nelle Disposizioni di attuazione descrivono, in modo più o meno dettagliato, le diverse norme applicabili in funzione delle tipologie di intervento realizzate dai Gal nell'ambito delle rispettive SSL.

61. Si veda, in proposito, quanto sottolineato nel Paragrafo 3



APPENDICE

SCHEDA 1. LA VALUTAZIONE DELLA CONDIZIONALITÀ EX ANTE NEI PSR ITALIANI: AZIONI DA INTRAPRENDERE

LEGENDA:



La misura è contemplata nel PSR;



La misura è contemplata nel PSR ed è interessata esplicitamente dalla valutazione della condizionalità ex ante (PSR, Cap.13);



La misura 19 non è elencata tra quelle indicate nel Cap. 13;



La Misura 19 può attivare tutte le Misure del Regolamento 1305/2013, anche se non attivate nel PSR.



Azioni Specifiche Leader

CAMPANIA	Rispetto della condizionalità ex-ante NO	Misure interessate																	
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	13	14	15	16	19	20	T
• Adozione, da parte della Regione e per quanto di competenza, di tutte le misure necessarie alla reingegnerizzazione della Banca dati anagrafica delle agevolazioni (BDA) curata dal MISE (invio informazioni, adozione di dispositivi che assicurino l'interoperabilità delle banche dati/registri regionali con la BDA, ecc.) e che assicurino, nel tempo l'implementazione con dati regionali del Registro Nazionale degli aiuti • In caso di concessione di un aiuto di Stato, istituzione dell'obbligo per la struttura regionale concedente l'aiuto, di consultare sul sito delle amministrazioni competenti al recupero l'elenco dei destinatari di ordini di recupero di aiuti illegali. • Individuazione/aggiornamento dei referenti regionali in materia di aiuti di Stato. • Partecipazione workshop a livello regionale dedicati alla funzionalità del nuovo Registro nazionale degli aiuti e alla diffusione delle conoscenze necessarie al suo utilizzo. • Partecipazione agli incontri formativi organizzati dalle amministrazioni centrali, in partenariato con la CE • Realizzazione di incontri formativi regionali in materia di aiuti di Stato • Creazione, all'interno del sito regionale, dell'apposito collegamento con il forum informativo interattivo delle AdG creato dalle amministrazioni centrali in materia di aiuti di Stato • Istituzione, nell'ambito del supporto all'AdG, di un'unità ad hoc con specifiche competenze nell'attuazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e previsione di modalità operative di raccordo con il DPS e con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ciascuno per i fondi di rispettiva competenza • Attuazione Piani Rafforzamento Amministrativo (PRA) – AT FEASR																			

FRIULI V. GIULIA	Rispetto della condizionalità ex-ante PARZIALMENTE	Misure interessate																	
		01	02	03	04	06	07	08	09	10	11	12	13	14	16	19	20	T	ASL
- Adozione delle misure necessarie per l'interoperabilità delle banche dati e l'adozione delle normative regionali riferite agli obblighi connessi alla consultazione dell'elenco dei recuperi - Istituzione di apposite strutture competenti in materia di Aiuti di Stato presso tutte le AdG.																			

LAZIO	Rispetto della condizionalità ex-ante PARZIALMENTE	Misure interessate																	
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	13	14	16	19	20	T	
- Adozione, da parte della Regione Lazio e per quanto di competenza, di tutte le misure necessarie alla reingegnerizzazione della Banca dati anagrafica delle agevolazioni (BDA) curata dal MISE (invio informazioni, adozione di dispositivi che assicurino l'interoperabilità delle banche dati/registri regionali con la BDA, ecc.) e che assicurino, nel tempo, il pieno raggiungimento e funzionamento del Registro Nazionale degli aiuti - In caso di concessione di un aiuto di Stato, istituzione dell'obbligo, per la struttura regionale concedente l'aiuto, di consultare sul sito delle amministrazioni competenti al recupero l'elenco dei destinatari di ordini di recupero di aiuti illegali - Individuazione presso la propria AdG dei soggetti con specifiche competenze incaricate dell'attuazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e previsione di modalità operative di raccordo con il DPS e con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ciascuno per i fondi di rispettiva competenza - Creazione, all'interno del sito regionale, dell'apposito collegamento con il forum informativo interattivo delle AdG creato dalle amministrazioni centrali in materia di aiuti di Stato - Individuazione/aggiornamento dei referenti regionali in materia di aiuti di Stato - Trasmisione alle amministrazioni centrali competenti delle informazioni relative alle misure di aiuti di Stato di interventi cofinanziati ai fini della creazione dell'apposita sezione all'interno di Open Coesione. - Collaborazione con il MISE ai fini dell'organizzazione di workshop a livello regionale dedicati alla funzionalità del nuovo Registro nazionale degli aiuti e alla diffusione delle conoscenze necessarie al suo utilizzo. - Partecipazione agli incontri formativi organizzati dalle amministrazioni centrali, in partenariato con la CE, e diffusione a livello di tutti i soggetti, coinvolti nell'attuazione della normativa in materia di aiuti di Stato nella propria Regione, delle informazioni e dei risultati degli incontri formativi in oggetto. - Realizzazione di incontri formativi regionali in materia di aiuti di Stato																			

LIGURIA	Rispetto della condizionalità ex-ante NO	Misure interessate																	
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	16	19	20	T
		Questa condizionalità è applicata a tutte le misure a condizione che le operazioni relative non rientrino nel campo di applicazione dell'art.42 del trattato																	
		- Realizzazioni di incontri formativi regionali in materia di aiuti di stato - Ad integrazione di quanto illustrato sopra, la Regione si impegna nell'adozione per quanto di competenza, di tutte le misure necessarie alla rielaborazione e interoperabilità con il SIAN della Banca dati anagrafica delle agevolazioni (BDA) curata dal MISE (invio informazioni, adozione di dispositivi che assicurino l'interoperabilità delle banche dati/registri regionali con la BDA, ecc.) e che assicurino, nel tempo, il pieno raggiungimento e funzionamento del Registro Nazionale degli aiuti - Messa a disposizione delle informazioni e partecipazione ai meccanismi di accompagnamento, verifica e monitoraggio																	

LOMBARDIA	Rispetto della condizionalità ex-ante NO	Misure interessate																	
		01	02	03	04	06	07	08	10	11	12	13	16	19	20	T	ASL		
		- Realizzazione di almeno due azioni di formazione l'anno in materia di aiuti di Stato. - Creazione di una sezione all'interno di Open Coesione dedicata alle misure di aiuti di Stato di interventi cofinanziati, che sia interoperabile con il Registro nazionale degli aiuti e con il registro degli aiuti di Stato agricoli. - Creazione di un forum informatico interattivo tra tutte le Autorità di Gestione, il DPS e il MIPAAF dedicato allo scambio di informazioni, esperienze e prassi in materia di aiuti di Stato cofinanziati dai fondi SIE. - Individuazione per ogni Autorità di Gestione di una struttura per la corretta interpretazione ed attuazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato in raccordo con DPS e con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ciascuno per i fondi di rispettiva competenza. - Pubblicizzazione dell'elenco dei referenti in materia di aiuti di Stato, contattabili a fini istituzionali - Previsione di un Programma formativo, anche con modalità di formazione "a cascata", rivolto a circa 110 partecipanti, suddivisi in 75 unità delle amministrazioni regionali e 35 unità delle amministrazioni centrali dello Stato che preveda incontri di formazione e seminari in partenariato con la DG Concorrenza e con la DG Agricoltura, anche a valere su apposite misure di assistenza tecnica. - Organizzazione di workshop a livello centrale e regionale dedicati alla funzionalità del nuovo Registro nazionale degli aiuti e alla diffusione delle conoscenze necessarie al suo utilizzo - Istituzione presso l'Amministrazione regionale, di una struttura per il rilascio di pareri competente in materia di aiuti di Stato (Comitato Tecnico dedicato a tale materia). Attualmente è presente un presidio di consulenza sul tema. - Individuazione presso la Regione delle figure incaricate dell'alimentazione della BDA e partecipazione agli appositi workshop organizzati a cura del MISE - Messa a disposizione delle informazioni e partecipazione ai meccanismi di accompagnamento, verifica e monitoraggio istituiti dalle amministrazioni centrali e riguardanti le misure di adeguamento adottate dalle amministrazioni concedenti le agevolazioni																	

MARCHÉ	Rispetto della condizionalità ex-ante	Misure interessate																		
	NO	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	19	20	T
		• Istituzione dell'obbligo di consultare l'elenco dei destinatari di ordini di recupero di aiuti illegali. • Adozione di tutte le misure necessarie per favorire la reingegnerizzazione e l'implementazione della Banca dati anagrafica delle agevolazioni (BDA) • Trasmissione alle amministrazioni centrali delle informazioni per l'apposita sezione all'interno di Open Coesione. • Partecipazione agli incontri formativi organizzati dalle amministrazioni centrali e diffusione di informazioni e risultati • Realizzazione di incontri formativi regionali in materia di aiuti di Stato • Collaborazione con il MISE all'organizzazione di workshop a livello regionale dedicati alla funzionalità del nuovo Registro nazionale • Individuazione presso AdG di soggetti con specifiche competenze incaricati alla diffusione delle informazioni e al rafforzamento della capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della normativa comunitaria per aiuti di Stato • Individuazione/ aggiornamento dei referenti regionali in materia di aiuti di Stato • Istituzione di apposite Strutture competenti in materia di aiuti di stato presso l'AdG o potenziamento delle risorse già presenti, in raccordo con il DPS																		

MOLISE	Rispetto della condizionalità ex-ante	Misure interessate																ASL			
	No	01	02	03	04	06	07	08	10	11	13	16	19	20	T	ASL					
		• Individuazione per ogni Autorità di Gestione di una struttura per la corretta interpretazione ed attuazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato in raccordo con DPS e con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ciascuno per i fondi di rispettiva competenza • Istituzione di apposite strutture competenti in materia di aiuti di Stato presso ogni Autorità di Gestione dei programmi operativi o potenziamento delle risorse eventualmente già presenti, in raccordo con il DPS. • Supporto tecnico a distanza per la corretta alimentazione del sistema e affiancamento tecnico sulle nuove funzionalità tecniche del sistema anche attraverso workshop aperti a tutte le amministrazioni centrali e regionali e ai soggetti tenuti all'utilizzo del sistema. • Attuazione Piani Rafforzamento Amministrativo (PRA). • Istituzione di un coordinamento sistematico con le Autorità di Gestione dei programmi operativi, ai fini della notifica di regimi quadro di aiuti di Stato cofinanziati dai fondi SIE.																			

PIEMONTE	Rispetto della condizionalità ex-ante NO	Misure interessate (non indicate)																	
		01	02	03	04	05	06	07	08	10	11	12	13	15	16	19	20	T	ASL
• In caso di concessione di un aiuto di Stato, previsione dell'obbligo per la struttura regionale concedente l'aiuto, di consultare, sul sito del Dipartimento per le politiche europee, l'elenco dei destinatari di ordini di recupero di aiuti illegali. • Adozione, da parte della Regione e per quanto di competenza, di tutte le misure necessarie alla reingegnerizzazione della Banca dati anagrafica delle agevolazioni (BDA) curata dal MISE (invio informazioni, adozione di dispositivi che assicurino l'interoperabilità delle banche dati/registri regionali con la BDA, ecc.) o dal Mipaaf e che assicurino, nel tempo, il pieno raggiungimento e funzionamento del Registro Nazionale degli aiuti. • Individuazione/aggiornamento dei referenti regionali in materia di aiuti di Stato. • Trasmissione alle amministrazioni centrali competenti delle informazioni relative alle misure di aiuti di Stato di interventi cofinanziati ai fini della creazione dell'apposita sezione all'interno di Open Coesione. • Creazione, all'interno del sito regionale, dell'apposito collegamento con il forum informatico interattivo delle AdG creato dalle amministrazioni centrali in materia di aiuti di Stato. • Realizzazione di incontri formativi regionali in materia di aiuti di Stato. • Collaborazione con il MISE ai fini dell'organizzazione di workshop a livello regionale dedicati alla funzionalità del nuovo Registro nazionale degli aiuti e alla diffusione delle conoscenze necessarie al suo utilizzo. • Partecipazione agli incontri formativi organizzati dalle amministrazioni centrali, in partenariato con la CE, e diffusione a livello di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione della normativa in materia di aiuti di Stato nella propria Regione delle informazioni e dei risultati degli incontri formativi in oggetto • Messa a disposizione delle informazioni e partecipazione ai meccanismi di accompagnamento, verifica e monitoraggio istituiti dalle amministrazioni centrali e riguardanti le misure di adeguamento adottate dalle amministrazioni concedenti le agevolazioni • Individuazione presso la Regione delle figure incaricate dell'alimentazione del sistema della nuova BDA e partecipazione agli appositi workshop organizzati a cura del MISE																			

PUGLIA	Rispetto della condizionalità ex-ante PARZIALMENTE	Misure interessate															
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	16	19	20	T	ASL
- Adozione, da parte della Regione e per quanto di competenza, di tutte le misure necessarie alla reingegnerizzazione della Banca dati anagrafica delle agevolazioni (BDA) curata dal MISE invio informazioni, adozione di dispositivi che assicurino l'interoperabilità delle banche dati/registri regionali con la BDA, ecc.) e che assicurino, nel tempo, il pieno raggiungimento e funzionamento del Registro Nazionale degli aiuti - Individuazione presso la propria AdG dei soggetti con specifiche competenze incaricate dell'attuazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e previsione di modalità operative di raccordo con il DPS e con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ciascuno per i fondi di rispettiva competenza - Individuazione/aggiornamento dei referenti regionali in materia di aiuti di Stato - Partecipazione agli incontri formativi organizzati dalle amministrazioni centrali, in partenariato con la CE, e diffusione a livello di tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione della normativa in materia di aiuti di Stato nella propria Regione delle informazioni e dei risultati degli incontri formativi in oggetto - Trasmisione alle amministrazioni centrali competenti delle informazioni relative alle misure di aiuti di Stato di interventi cofinanziati ai fini della creazione dell'apposita sezione all'interno di Open Coesione - Collaborazione con il MISE ai fini dell'organizzazione di workshop a livello regionale dedicati alla funzionalità del nuovo Registro nazionale degli aiuti e alla diffusione delle conoscenze necessarie al suo utilizzo - Realizzazione di incontri formativi regionali in materia di aiuti di Stato - Creazione, all'interno del sito regionale, dell'apposito collegamento con il forum informatico interattivo delle AdG creato dalle amministrazioni centrali in materia di aiuti di Stato - Attuazione Piani Rafforzamento Amministrativo (PRA) - Individuazione presso la Regione delle figure incaricate dell'alimentazione del sistema della nuova BDA e partecipazione agli appositi workshop organizzati a cura del MISE - Istituzione, presso l'Autorità di Gestione di un'apposita struttura competente in materia di aiuti di in raccordo con il DPS - Messa a disposizione delle informazioni e partecipazione ai meccanismi di accompagnamento, verifica e monitoraggio istituiti dalle amministrazioni centrali e riguardanti le misure di adeguamento adottate dalle amministrazioni concedenti le agevolazioni																	

SICILIA	Rispetto della condizionalità ex-ante	Misure interessate																	
	NO	01	02	03	04	05	06	07	08	10	11	12	13	15	16	19	20	T	ASL
		● Incontri formativi regionali in materia di aiuti di Stato ● Partecipazione agli incontri formativi organizzati dalle amministrazioni centrali e diffusione a livello regionale delle conoscenze acquisite ● Organizzazione con il MISE di workshop regionali sul nuovo Registro nazionale degli aiuti ● Trasmissione alle Amministrazioni centrali competenti delle informazioni relative alle misure di aiuti di Stato di interventi cofinanziati ai fini della creazione dell'apposita sezione all'interno di Open Coesione ● Individuazione/aggiornamento dei referenti regionali in materia di aiuti di Stato ● Creazione, nel sito regionale, del collegamento al forum informatico delle AdG creato dalle amministrazioni centrali ● Individuazione presso la propria AdG di soggetti con specifiche competenze incaricate dell'attuazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e previsione di modalità operative di raccordo con il DPS e con il MIPAAF. ● Istituzione, presso l'Autorità di Gestione, di un'apposita struttura competente in materia di aiuti di Stato o potenziamento delle risorse eventualmente già presenti, in raccordo con il DPS ● Individuazione presso la Regione delle figure incaricate dell'alimentazione del sistema della nuova BDA e partecipazione agli appositi workshop organizzati a cura del MISE e del MIPAAF ● Messa a disposizione delle informazioni e partecipazione ai meccanismi di accompagnamento, verifica e monitoraggio istituiti dalla Amministrazioni centrali riguardanti le misure di adeguamento adottate dalle Amministrazioni concedenti le agevolazioni																	

TOSCANA	Rispetto della condizionalità ex-ante PARZIALMENTE	Misure interessate															
		01	02	03	04	05	06	07	08	10	11	13	15	16	19	20	T
• Adozione di tutte le misure necessarie alla reingegnerizzazione della Banca dati anagrafica delle agevolazioni (BDA) • Istituzione dell'obbligo di consultare l'elenco dei destinatari di ordini di recupero di aiuti illegali • Individuazione presso AdG di soggetti con specifiche competenze incaricate dell'attuazione della normativa comunitaria per aiuti di Stato • Trasmissione alle amministrazioni centrali delle informazioni per l'apposita sezione all'interno di Open Coesione • Collaborazione con il MISE all'organizzazione di workshop a livello regionale dedicati alla funzionalità del nuovo Registro nazionale • Partecipazione agli incontri formativi organizzati dalle amministrazioni centrali e diffusione di informazioni e risultati • Realizzazione di incontri formativi regionali in materia di aiuti di Stato • Creazione di un forum informatico interattivo tra le Autorità di Gestione, DPS e MiPAAF per lo scambio di informazioni, esperienze su fondi SIE • Individuazione/ aggiornamento dei referenti regionali in materia di aiuti di Stato																	

VALLE D'AOSTA	Rispetto della condizionalità ex-ante PARZIALMENTE	Misure interessate																
		01	02	03	04	06	07	08	10	11	12	13	14	16	19	20	T	ASL
		- Adozione, da parte della Regione e per quanto di competenza, di tutte le misure necessarie alla reingegnerizzazione della Banca dati anagrafica delle agevolazioni (BDA) curata dal MISE (invio informazioni, adozione di dispositivi che assicurino l'interoperabilità delle banche dati/registri regionali con la BDA, ecc.) e che assicurino, nel tempo, il pieno raggiungimento e funzionamento del Registro Nazionale degli aiuti. - In caso di concessione di un aiuto di Stato, istituzione dell'obbligo per la struttura regionale concedente l'aiuto di consultare sul sito delle amministrazioni competenti al recupero l'elenco dei destinatari di ordini di recupero di aiuti illegali. - Messa a disposizione delle informazioni e partecipazione ai meccanismi di accompagnamento, verifica e monitoraggio istituiti dalle amministrazioni centrali e riguardanti le misure di adeguamento adottate dalle amministrazioni concedenti le agevolazioni - Istituzione, presso l'Autorità di Gestione di un'apposita struttura competente in materia di aiuti di Stato o potenziamento delle risorse eventualmente già presenti, in raccordo con il DPS. - Individuazione presso la Regione delle figure incaricate dell'alimentazione del sistema della nuova BDA e partecipazione agli appositi workshop organizzati a cura del MISE																

VENETO	Rispetto della condizionalità ex-ante PARZIALMENTE	Misure interessate																
		01	02	03	04	05	06	07	08	10	11	13	14	16	19	20	T	
		- Avviato lo studio del nuovo Sistema Informativo regionale in materia di Fondi SIE; nell'ambito del progetto sarà presidiata l'esigenza di monitorare gli aiuti di Stato concessi dalla Regione del Veneto: - a titolo di de minimis; - esentati e notificati. Questo Sistema informativo regionale dovrà garantire interoperabilità relative al monitoraggio degli Aiuti di Stato con gli strumenti di livello nazionale, per il funzionamento del Registro Nazionale degli Aiuti.																

APPENDICE

SCHEMA 2. PRESCRIZIONI SUGLI AIUTI DI STATO NELL'AMBITO DELLA MISURA 19 DEI PSR ITALIANI

PSR	Prescrizioni	Impegno alla notifica
Abruzzo	Per gli interventi programmati nell'ambito della focus area 6B (Leader) sarà chiesta un'esenzione ai sensi del Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo agli aiuti in "de minimis".	
Basilicata	L'aiuto sarà accordato in base al regime di almeno una delle seguenti norme: Reg (UE) n. 1407/2013; Reg (UE) 702/2014; Reg. (UE) n. 651/2014.	
Bolzano	Con la misura è previsto il sostegno di azioni volte: • Alla realizzazione di programmi locali di sviluppo territoriale integrato in territori rurali selezionati (1): 1. Attività preparatorie dei PSL; 2. Gestione dei PSL; 3. Animazione dei PSL; 4. Supporto tecnico alla cooperazione. Gli aiuti di cui al punto (1), (3) e (4, parte gestionale) non si configurano come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 del Trattato. • Alla realizzazione di programmi locali di sviluppo territoriale integrato in territori rurali selezionati (2) e (4, parte progettuale): • Azioni previste nell'ambito delle strategie di sviluppo locale riferibili ad altre misure del PSR ed altre, limitate azioni che dovranno avere lo scopo di contribuire a livello locale al raggiungimento delle priorità e delle aree tematiche dell'Unione Europea in materia di sviluppo rurale. Gli aiuti di cui al punto (2) e (4, parte progettuale) possono rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 42 del Trattato. Le norme sugli aiuti di Stato non si applicano al cofinanziamento (parte FEASR e parte nazionale) e ai finanziamenti nazionali integrativi. Gli aiuti di cui al punto (2) e (4, parte progettuale) possono essere concessi in de minimis conformemente al Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione Europea del 18 dicembre 2013. Gli aiuti di cui al punto (2) e (4, parte progettuale) possono non configurarsi come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107 del Trattato per opere pubbliche.	✓

segue

segue

Bolzano	Gli aiuti di cui al punto (2) e (4, parte progettuale) possono essere concessi con riferimento agli articoli 44, 45, 46 e 47 del Reg. di esenzione 702/2014 del 25 giugno 2014. Gli aiuti sono concessi in de minimis conformemente al Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione Europea del 18 dicembre 2013 fino all'approvazione dello specifico aiuto di stato provinciale comunicato ai sensi del Reg. (CE) n. 702/2014 del 25 giugno 2014. Sarà notificata la richiesta di modifica del presente PSR successivamente all'approvazione degli aiuti in esenzione. Non sono previsti aiuti integrativi Top up nazionali.	✓
Calabria	Agli aiuti erogati in forza della presente Misura, che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 del TFUE, si applicheranno in linea generale le regole vigenti sugli aiuti di stato ed in particolare gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (2014/C 204/01), il Reg. (UE) n. 702/2014 della Commissione ed il Reg (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis». Gli aiuti erogati in forza della presente Misura, che non rientrano nel campo di applicazione dell'art.42, destinati a enti pubblici che non svolgono un'attività economica e che hanno una finalità esclusivamente pubblica non costituiscono aiuto di stato in quanto non generano entrate nette per i beneficiari. A tal riguardo, si precisa che le pertinenti norme e regimi di aiuto di stato applicabili alla presente Misura sono rappresentati nei precedenti riquadri di questo capitolo, in corrispondenza delle singole misure descritte.	
Campania	Ai regimi di aiuto promossi dai GAL e che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 del TFUE si applicheranno le regole sugli aiuti di stato ed in particolare gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (2014/C204/01), il regolamento n. 702/2014 della Commissione, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006 ed il regolamento n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis». Si applicano le regole sugli aiuti di stato ai singoli tipi di intervento previsti dai Programmi di Sviluppo Locale, in quanto coerenti con il PSR ed il Reg UE 1305/2013, attivabili in attuazione delle sottomisure 19.2 "Sostegno all'attuazione delle azioni previste dalle strategie di Sviluppo locale di tipo partecipativo" e 19.3 "Preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale". Le pertinenti norme e regimi di aiuto di stato applicabili sono richiamati nei precedenti quadri di questo capitolo del PSR, in corrispondenza delle singole misure.	✓

segue

segue

Emilia Romagna	Nel caso in cui l'operazione programmata in ambito Leader, non rientri nel campo di applicazione dell'articolo 42 del Trattato, in generale si applicheranno le norme di cui ai Reg (UE) 1407/2013, Reg UE 702/2014 e Reg Ue 651/2014, in linea con quanto indicato dalla Commissione Europea nel documento Q&A Stated FEB2014, relativo agli Aiuti di Stato. Successivamente all'invio da parte dei GAL dei PSL si provvederà ad individuare il corretto regime applicabile nell'ambito degli Aiuti di Stato . Gli interventi realizzati da soggetti non economici non rientrano nel campo di applicazione della normativa sugli aiuti di stato in quanto non generatori di entrate nette .	✓
Friuli Venezia Giulia	L'importo indicato rappresenta una stima massima delle risorse disponibili all'interno della Misura 19 per le operazioni che ricadono fuori campo di applicazione dell'art. 42 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.	
Lazio	Per gli interventi che rientrano nella tipologia di operazione 19.2 Supporto per la realizzazione degli interventi nell'ambito della strategia LEADER, sottomisura 19.2.1 – sostegno all'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia STPL, realizzate dai Gal e che non coincidono con le misure previste nell'ambito dello sviluppo rurale, saranno concessi aiuti ai sensi del Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea relativo agli aiuti in "de minimis" .	
Liguria	Possono verificarsi due casi: 1. nell'ambito della misura 19 sono programmate operazioni uguali a quelle previste dalle altre misure del PSR - in questo caso per l'attuazione della misura 19 si applicano i regimi di aiuto inseriti nelle altre misure del programma; 2. sono programmate operazioni diverse da quelle previste nelle altre misure del PSR – in questo caso, le operazioni fuori articolo 42 diverse da quelle previste nelle altre misure del PSR saranno coperte da esenzioni, da notifiche o dal regolamento (UE) 1407/2013. In caso di esenzione/notifica, nessun aiuto sarà erogato prima dell'esenzione/approvazione dell'aiuto. Gli aiuti per le spese di preparazione, attuazione e animazione delle strategie di sviluppo locale da parte dei GAL sono finalizzati allo sviluppo dell'economia del territorio nel suo complesso, senza favorire nessuna impresa e nessuna produzione in particolare. Si tratta quindi di casi che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 107 del TFUE.	
Lombardia	L'implementazione delle operazioni previste nell'ambito del CLLD e realizzate dai Gruppi di Azione Locale (GAL) ai sensi dell'operazione 19.2.01 può: • coincidere con gli interventi previsti nelle operazioni attivate nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale, alle stesse condizioni. In tal caso, si applicano le stesse condizioni delle operazioni di riferimento approvate con il PSR. Gli importi relativi agli investimenti previsti nell'attuazione dei Piani di Sviluppo Locale, che fanno riferimento alle	✓

segue

segue

Lombardia	misure indicate nel presente capitolo, saranno oggetto di successiva notifica, dopo l'approvazione dei Piani stessi, in aggiunta alle risorse quantificate per le misure sopra richiamate. • non coincidere con gli interventi previsti nelle operazioni attivate nell'ambito dello sviluppo rurale, ma comunque previsti dal Reg UE n. 1305/2013. In tal caso, gli aiuti vengono erogati ai sensi del regime de minimis non agricolo (Reg. UE n. 1407/2013).	✓
Marche	Nel caso in cui l'operazione programmata in ambito Leader, non rientri nel campo di applicazione dell'articolo 42 del Trattato, in generale si applicheranno le norme di cui ai Reg (UE) 1407/2013, Reg UE 702/2014 e Reg UE 651/2014. Successivamente all'inoltro da parte dei GAL dei PSL si provvederà ad individuare il corretto regime applicabile nell'ambito degli Aiuti di Stato, ovvero si applicherà il Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis". Gli interventi realizzati da soggetti non economici non rientrano nel campo di applicazione della normativa sugli aiuti di stato in quanto non generatori di entrate nette.	
Molise	Ai regimi di aiuto promossi dai GAL e che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 del TFUE si applicheranno le regole sugli aiuti di stato ed in particolare gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (2014/C204/01), il regolamento n. 702/2014 della Commissione, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006 ed il regolamento n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis». Si applicano le regole sugli aiuti di stato ai tipi di intervento previsti dai PSL, in quanto coerenti con il PSR ed il Reg UE 1305/2013, attivabili attraverso le strategie di sviluppo locale in attuazione dei tipi di intervento 19.2 "Sostegno all'attuazione delle azioni previste dalle strategie di Sviluppo locale di tipo partecipativo" e 19.3 "Preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale". Le pertinenti norme e regimi di aiuto di stato applicabili anche allo sviluppo locale LEADER sono richiamati nei precedenti quadri di questo capitolo del PSR.	✓
Piemonte	Ai regimi di aiuto promossi dai GAL in ambito Leader che non rientrino nel campo di applicazione dell'art. 42 del Trattato si applicheranno, ove pertinente, il Reg. (UE) 702/2014 e il Reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis".	✓

segue

segue

Puglia	Relativamente a operazioni finanziabili attraverso i PAL non rientranti nella previsione normativa del Regolamento FEASR, i GAL dovranno applicare i regolamenti di esenzione vigenti che dichiarano alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato UE e provvederanno alla relativa registrazione al fine di semplificare le procedure e abbreviare i tempi di applicazione dei regimi di aiuto compatibili. In particolare nel caso dei PAL in cui l'operazione programmata costituisca aiuti di Stato e non rientri nel campo di applicazione dell'articolo 42 del Trattato, in generale si applicheranno le norme di cui il Reg. UE n. 1407/2013 della Commissione relativo agli aiuti "de minimis"; Reg. UE 702/14 della Commissione; Reg. UE 651/14 della Commissione. Non rientra nel campo di applicazione della normativa sugli aiuti di stato, in quanto non generatori di entrate nette, qualsiasi aiuto concesso per gli interventi realizzati da soggetti non economici le cui attività saranno finalizzate alla produzione di un bene pubblico a beneficio della collettività e il cui accesso ai risultati sarà garantito a un'ampia platea di soggetti. Relativamente ai casi richiamati di applicazione del Regolamento di esenzione è riportata la numerazione di registrazione/comunicazione alla DG concorrenza secondo il formulario allegato alle rispettive regolamentazioni e pubblicati nel sito web esaustivo degli aiuti di Stato del MiPAAF. Nei casi di applicazione del regime di aiuto de minimis, ai fini del controllo del cumulo di aiuti erogati a titolo de minimis a un medesimo beneficiario, la Regione procede a registrare i dati nel registro per gli aiuti de minimis nel registro informatico della Regione Puglia. Inoltre le sotto-misure pertinenti gli aiuti di stato sono registrate nel catalogo nel registro SIAN.	✓
Sardegna	Per interventi non rientranti nel campo dell'art. 42 del TFUE, l'aiuto è concesso alle condizioni previste dal Reg. (UE) n. 1407/2013 (de minimis)	✓
Sicilia	Le operazioni previste nell'ambito del CLLD e realizzate dai Gruppi di Azione Locale (GAL) ai sensi della sottomisura 19.2 non rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 42 del trattato, possono: - coincidere con gli interventi previsti nelle sottomisure attivate nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) e in tal caso si applicano le stesse condizioni delle sottomisure di riferimento approvate con il PSR e richiamate nei precedenti quadri del presente capitolo; - non coincidere con gli interventi previsti nelle operazioni attivate nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) e in tal caso gli aiuti verranno concessi ai sensi del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis", pubblicato nella GUUE L 352 del 24 dicembre 2013.	✓
Toscana	Non pertinente	

segue

segue

Trento	La Provincia di Trento si impegna a notificare/esentare le misure/sottomisure/operazioni non rientranti negli scopi dell'articolo 42 del TFUE, a seguito della Decisione di approvazione del Programma da parte della Commissione Europea. Si provvederà pertanto ad una modifica del PSR appena i riferimenti degli aiuti approvati saranno noti. Nel frattempo alle misure/sottomisure/operazioni non rientranti nell'articolo 42 del TFUE ed inserite nel presente capitolo verrà applicato il Regolamento (UE) n. 1047/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti "de minimis", come specificato nella tabella seguente.	✓
Umbria	Per tutti gli interventi non rientranti nell'articolo 42 del TUEF previsti dalle sottomisure da 19.1 a 19.3 si applica in quanto compatibile il regime di aiuto de minimis, salvo diversa disposizione a seguito di un nuovo regime notificato ai sensi della normativa comunitaria pertinente. Non sono previsti finanziamenti integrativi supplementari (top up).	
Valle d'Aosta	No Leader	
Veneto	Ai regimi di aiuto promossi dai GAL e che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 42 del TFUE si applicheranno le regole sugli aiuti di stato ed in particolare gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (2014/C 204/01), il regolamento n. 702/2014 della Commissione, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006 ed il regolamento n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis». Si applicano le regole sugli aiuti di stato ai singoli tipi di intervento previsti dai Programmi di Sviluppo Locale, in quanto coerenti con il PSR ed il Reg UE 1305/2013, attivabili in attuazione delle sottomisure 19.2 "Sostegno all'attuazione delle azioni previste dalle strategie di Sviluppo locale di tipo partecipativo" e 19.3 "Preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale". Le pertinenti norme e regimi di aiuto di stato applicabili sono richiamati nei precedenti quadri di questo capitolo del PSR, in corrispondenza delle singole misure.	✓

APPENDICE

SCHEDA 3. LE NORME SUGLI AIUTI DI STATO NEI BANDI DELLA MISURA 19

Regione	Indicazioni dai bandi
Abruzzo	I potenziali ambiti di intervento delle SSL sono quelli previsti dall'Accordo di Partenariato; i GAL possono individuare altri ambiti di intervento, purché ne giustifichino la coerenza con l'analisi che supporta la Strategia che propongono. Il bando stabilisce che sia gli Interventi ad attuazione diretta del GAL, sia gli Interventi a bando sono realizzati <i>nel rispetto delle vigenti disposizioni nazionali e comunitarie in materia di appalti, di fornitori dei beni e di prestatori di servizi.</i> Il bando classifica poi le operazioni finanziabili, (valorizzazione del potenziale produttivo dell'area; creazione e/o sviluppo di reti; creazione e/o sviluppo di filiere corte e mercati locali, ovvero di filiere energetiche locali; valorizzazione dell'immagine dell'area; promozione della qualità della vita; interventi complementari a quelli del PSR). che potrebbero avere anche la funzione di canalizzare sul territorio altre risorse finanziarie sia comunitarie (fondi FESR, FSE, progetti comunitari, ecc.), che nazionali (statali, regionali, etc.) Gli interventi potrebbero anche riguardare <i>tipologie non previste nel PSR</i> e in questo caso il Piano dovrà indicare, per singola operazione, le risorse assegnate, le aliquote di sostegno, i beneficiari selezionabili sulla base di appositi bandi circoscritti all'area GAL, i requisiti di ammissibilità, i criteri di selezione ecc... Nelle disposizioni finali, in riferimento alla tipologia di aiuti, il bando stabilisce che <i>l'erogazione dei contributi deve avvenire nel rispetto del PSR, delle disposizioni del TFUE e degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di stato.</i>
Basilicata	La Regione promuove <i>la definizione di Strategie di Sviluppo Locale multisettoriali fortemente integrate e complementari con le altre politiche</i> (tra cui SNAI e ITI – aree interne). Le SSL dovranno essere sviluppate scegliendo tra gli ambiti tematici di cui all'AP e ulteriori ambiti potranno essere scelti per il potenziamento del sistema sociale dell'accoglienza e del sistema di conoscenza, comunicazione, valorizzazione, promozione e fruizione del patrimonio agro-silvoambientale, storico e culturale. Attraverso le SSL potranno essere attivate sia alcune misure del PSR, sia misure non rientranti nel PSR e/o nel Reg. (UE) n. 1305/2013. Quindi oltre alle operazioni rientranti nelle misure del PSR, coerenti con le proprie SSL, i GAL possono attivare anche "Azioni Specifiche LEADER". Si distinguono due tipologie di Azioni Specifiche LEADER: • azioni immateriali a regia diretta, di carattere collettivo e con potenziale ricaduta sull'intero territorio, che hanno i GAL come beneficiari e saranno da questi direttamente attuate (modalità regia diretta GAL);

segue

segue

Basilicata	• azioni immateriali/materiali a bando, di carattere collettivo e/o individuale, la cui ricaduta è prevalentemente indirizzata a soggetti terzi, beneficiari ed attuatori degli investimenti loro approvati e finanziati. Tali azioni sono attuate in modalità bando pubblico. Nel caso delle azioni immateriali, a regia diretta GAL, si tratta di attività mirate a sostenere l'approfondimento ed il miglioramento delle conoscenze relative, ai fabbisogni <u>di beni e servizi manifestati dalle popolazioni e dagli operatori locali</u>, alle risorse ambientali, storico-culturali, archeologiche e <u>produttive</u>, alla divulgazione e circolazione delle conoscenze e delle informazioni acquisite, la progettazione di attività finalizzate al miglioramento della qualità della vita ed <u>alla diversificazione delle attività economiche</u>. - Il bando indica come normativa sugli aiuti di Stato applicabile: - il Regolamento (UE) N. 702/2014 della Commissione; - gli Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio (2014/C 19/04); - gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014—2020 (2014/C 204/01); - la Disciplina Comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2006/C 323/01).
Bolzano	<i>Nella strutturazione ed organizzazione del piano di azione per le misure selezionate devono essere utilizzati gli schemi delle schede di misura contenute nel PSR 2014-2020 adattandone i contenuti.</i> Gli ambiti tematici su cui impostare la strategia d'azione locale sono solo 5, meno rispetto alle indicazioni dell'AP: 1. Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari e manifatturieri, produzioni ittiche); 2. Turismo sostenibile; 3. Valorizzazione dei beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio; 4. Accesso ai servizi pubblici essenziali; 5. Riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità.
Calabria	Nelle disposizioni attuative la Regione stabilisce che " <i>L'ambito di azione dei GAL può essere esteso alle modalità e agli strumenti ritenuti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo locale indicati nei PAL, modalità e strumenti che dovranno rispettare le condizioni di ammissibilità di cui ai Regolamenti (UE) n. 1305/2013 e 1303/2013 e dovranno contribuire agli obiettivi e alle priorità del FEASR fissati a titolo degli articoli 4 e 5 del regolamento (UE) n.1305/2013 nonché, ove applicabili, rispettare le regole sugli aiuti di Stato.</i>"
Campania	<i>I principali presupposti normativi sono i seguenti:</i> - Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18/12/2013, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti «de minimis»; - Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione del 18/12/2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti «de minimis» nel settore agricolo; - Regolamento (UE) n. 360/2011 della Commissione del 25/04/2012, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale;

segue

segue

Campania	- Regolamento (Ue) N. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea; - Regolamento (Ue) N. 702/2014 della Commissione del 25 giugno 2014 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione; - Commissione Europea – Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020; Nella composizione della strategia sono ammesse tutte le misure del PSR ad esclusione della misura 2, misura 10, misura 11, misura 13, misura 14 e misura 15.
Emilia Romagna	La Regione prevede che i GAL attuino nell'ambito della sotto-misura 19.2 Azioni ordinarie per l'attuazione della strategia (modulate rispetto ad alcune sottomisure previste dal PSR) Azioni specifiche per contribuire a livello locale al raggiungimento degli obiettivi delle aree tematiche della strategia. <u>Nelle disposizioni finali la Regione chiede che venga: dichiarato se il contributo è soggetto alla normativa sugli aiuti di stato ovvero se è concesso in de minimis; in questo secondo caso dovrà essere prevista dal bando la presentazione di una dichiarazione concernente i contributi ricevuti in regime de minimis da parte del beneficiario.</u> I progetti presentati verranno sottoposti ad una analisi istruttoria da parte di un apposito nucleo di valutazione interdirezionale. Ogni progetto elaborato dai GAL deve ottenere: - un parere da parte di AGREA, in materia di controllabilità e verificabilità; - un parere di conformità del nucleo in termini di: coerenza con le programmazioni dei fondi SIE e settoriali; concretezza, fattibilità, misurabilità ed efficacia delle azioni; capacità di capitalizzazione dei risultati; <u>rispetto della normativa in materia di aiuti di stato.</u> Nelle Disposizioni generali finali il bando dispone inoltre che: <u>L'attuazione della strategia di sviluppo Locale e del Piano di Azione dovrà tener conto della normativa sugli aiuti di stato.</u>
Lazio	<u>I Gruppi di Azione Locale (GAL) sceglieranno uno, massimo tre, ambiti tematici di intervento tra tutti quelli previsti dall'Accordo di Partenariato 2014/2020</u> <u>Se in linea con la strategia di sviluppo locale, i GAL possono decidere di attivare operazioni non previste dal PSR Lazio solo fornendo giustificazioni oggettive e verificabili in ordine alla coerenza programmatica delle stesse con la strategia di sviluppo locale e all'adeguatezza della capacità amministrativa e di controllo per garantirne piena e regolare attuazione.</u> <u>[...] qualora siano previsti regimi di aiuto, dovrà essere attivata la procedura in materia di Aiuti di Stato e i relativi interventi potranno essere attivati solo dopo la formale chiusura dell'iter approvativo.</u> Il GAL è responsabile della compatibilità degli interventi finanziati rispetto alle politiche <u>comunitarie in materia di concorrenza</u>, ambiente e sviluppo sostenibile, pari opportunità, appalti pubblici, PAC.

segue

segue

Liguria	Per l'applicazione della sotto-misura 19.2 la Regione richiama le "Disposizioni sugli Aiuti di Stato di cui alla DGR prot. n. NP/2016/12507 del 20/06/2016 <i>"Integrazione della base giuridica di riferimento da applicare a tutti i regimi di aiuto, in esenzione e notificati, relativi alle misure o alle sottomisure deò PSR Liguria 2014/2020 soggette alle regole sugli aiuti di Stato"</i> .
Marche	<i>In coerenza con gli ambiti tematici selezionati, i GAL potranno attivare misure e sottomisure del PSR necessarie all'attuazione delle SSL.</i> <i>L'ambito di azione dei GAL può essere esteso alle modalità e agli strumenti ritenuti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo locale indicate nel PSL, modalità e strumenti che dovranno rispettare le condizioni di ammissibilità di cui ai regolamenti (UE) n° 1303/2013 e 1305/2013 e ove applicabili, rispettare le regole sugli aiuti di Stato.</i> Sono quindi ammesse all'intervento LEADER tutte le misure che possono essere sostenute dal FEASR, compresa la promozione territoriale a condizione che la misura sia riferita ad azioni/operazioni di sviluppo concrete, definite e portate avanti dai GAL. Debbono essere in ogni caso rispettate le condizioni stabilite dal Reg. UE 1305/2013 e dalla <u>normativa europea sugli Aiuti di stato.</u> "
Piemonte	Le Linee guida forniscono alcune indicazioni specifiche per i temi "consigliati": Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali; Turismo sostenibile; Valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico rurale; Accesso ai servizi pubblici essenziali. Esse definiscono gli indirizzi attuativi per le misure non comprese nel PSR. In particolare, sono articolate delle schede di misura che inquadrano le condizioni e i criteri per l'attuazione delle operazioni (Sottomisure 6.2.1, 6.4.2, 7.4, 7.5.2, 7.6.3, 7.6.4) Riguardo alla 6.2.1: - nel paragrafo "Tipo di sostegno" si dispone che <u>i contributi vengono erogati nel rispetto del de minimis Reg. UE 1407/2013;</u> - nel paragrafo "Collegamenti normativi" si richiama il <u>Reg. 702/2014.</u> Riguardo alla 6.4.2, è stabilito che: <u>L'intensità, il sostegno e gli importi saranno definiti dai GAL entro i limiti previsti dal Reg. 1305/2013 e nel rispetto del quadro del "de minimis" ex. Reg. 1407/2013.</u>
Puglia	Il bando prevede che per ogni intervento previsto nella SSL, il GAL riporti la "Descrizione della compatibilità delle operazioni proposte con il quadro normativo dei Fondi SIE e con gli aiuti di stato". Inoltre, prevede tra i riferimenti normativi: - il Regolamento (UE) n. 702/2014 - il Regolamento (UE) n. 1407/2013, - il Regolamento (UE) n. 651/2014, - il Regolamento (UE) n. 360/2011 - «de minimis» nei SIEG
Sicilia	Il Bando prevede tra i riferimenti normativi delle disposizioni attuative: - il Regolamento (UE) N. 702/2014 - il Regolamento (UE) N. 1407/2013 - gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014—2020 (2014/C 204/01).

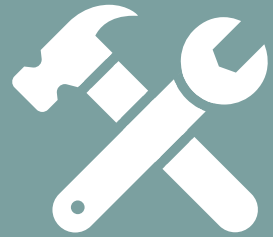
segue

segue

Toscana	<i>All'interno degli ambiti tematici, i GAL sceglieranno le misure da attivare in funzione dei risultati attesi individuati nella Strategia.</i> Tra le "Responsabilità ed impegni dei Gruppi di Azione Locale (GAL)" vi è quella finalizzata a <i>garantire l'aggiornamento costante della banca dati degli aiuti concessi a titolo 'de minimis', con l'inserimento degli importi concessi.</i>
Trento	Il bando stabilisce che: <i>"possono essere attivate Misure/Operazioni non previste nel PSR purché consentano il raggiungimento delle priorità/focus area di cui all'art. 5 del Regolamento (UE) n.1305/2013. Tali iniziative sono ammissibili nell'ambito della normativa comunitaria "de minimis" di cui al Regolamento (UE) n.1407/2013.</i> <i>Alternativamente all'applicazione delle regola "de minimis" si potrà procedere su richiesta del Gal corredata dalla documentazione necessaria alla notifica delle Operazioni;</i>
Valle d'Aosta	Il bando stabilisce che <i>Il GAL deve dotarsi di uno statuto e un regolamento interno nei quali siano contenute norme atte a garantire il corretto funzionamento del partenariato, l'adozione di procedure decisionali e gestionali trasparenti e <u>conformi alla normativa per l'utilizzo di fondi pubblici</u>, le modalità per attenuare il rischio di conflitto di interesse.</i>
Veneto	Il bando stabilisce che: <i>In relazione al quadro di coerenza e di compatibilità complessivamente prefigurato dai regolamenti UE, tutte le misure/tipi intervento proposti ai fini della strategia di sviluppo locale, attraverso il PSL ed il relativo piano di azione, devono essere comunque compatibili con il quadro normativo relativo ai fondi SIE e con le norme vigenti in materia di aiuti di Stato, tenendo presente la separazione legale delle relative procedure, in virtù della quale ogni decisione sul cofinanziamento SIE non pregiudica la posizione della Commissione europea sulle questioni relative agli aiuti di Stato. A tale scopo, il PSL attesta e giustifica la compatibilità degli aiuti previsti dal relativo piano di azione, anche attraverso i necessari riferimenti di corrispondenza alle misure/tipi intervento del PSR e/o alle eventuali specifiche norme e agli aiuti vigenti che giustificano le misure/tipi intervento.</i> Nell'allegato al bando relativo allo schema per la classificazione della tipologia di intervento finanziabile è riportata la casella sul regime di aiuto di stato applicabile all'operazione

SEZIONE III

Leader tools



LA PIANIFICAZIONE DI UNA PROCEDURA DI SELEZIONE

Aspetti metodologici e soluzioni pratiche

1. GLI OBIETTIVI DELLA SELEZIONE¹

Il presente documento intende offrire alcuni spunti di riflessione ed utili indicazioni per quanti, nella gestione delle risorse finalizzate allo sviluppo rurale, si trovano nella condizione di dover adottare una procedura di evidenza pubblica finalizzata alla selezione di progetti meritevoli del sostegno. L'impostazione ed il livello di approfondimento si mantengono su aspetti di carattere generale, non dispositivo, ma con l'ambizione di fornire un orientamento metodologico e strumenti operativi per favorire una corretta ed efficace implementazione delle procedure di selezione da parte dei Gal.

Il documento si divide in due sezioni:

- la prima affronta aspetti di carattere generale e propone un approccio alla **pia-**

nificazione delle attività finalizzate alla selezione delle domande di sostegno.

- la seconda sviluppa tale approccio metodologico concentrando l'attenzione sulle problematiche connesse alla messa a punto del bando di selezione e dei suoi principali allegati. In particolare:
 - la strutturazione del **bando**, la sua articolazione e modalità espositive e le soluzioni da adottare per consentirne una più agevole ed univoca lettura e comprensione da parte dei suoi destinatari;
 - l'individuazione di **criteri di ammissibilità** e di **selezione** rispettosi dei principi della concorrenza e coerenti con gli obiettivi dell'intervento;
 - la elaborazione di un buon **formulario** o (a prescindere dalla denominazione assunta) del documento tecnico che dovrebbe raccogliere le

1. I contenuti delle seguenti pagine traggono ispirazione da alcuni documenti dedicati al tema della selezione dei progetti nell'ambito delle politiche di sviluppo. In particolare, sono stati presi in considerazione:

- il documento della Commissione europea *Draft working document on eligibility conditions and selection criteria for the programming period 2014 – 2020* (Bruxelles, 2013);
- il dossier realizzato dalla Rete Rurale Nazionale 2007-2013: *La selezione dei Gal e dei PSL italiani nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013. Metodi, risultati, riflessioni.* (2012);
- *La selezione dei GAC e dei PSL. "Guida pratica"*, realizzata dal MIPAAF Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, a cura di Carlo Ricci (2012).

informazioni rilevanti ai fini della valutazione in fase di istruttoria.

Nel comporre il documento sono stati principalmente consultati:

- numerosi bandi di selezione pubblicati dalla Rete Rurale Nazionale nella sezione del portale web dedicata all'Approccio Leader: <http://www.reterurale.it/leader/bandigal>;
- il documento della Commissione Europea - DG AGRI: *Pt 11 Eligibility and Selection criteria - Draft WD 73-892-13*;
- il report della Task Force Leader della Rete Rurale Nazionale 2007-2013: *La selezione dei GAL. Metodi, risultati, riflessioni*;
- le linee guida del MIPAAF - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura: *La selezione dei GAC e dei PSR. Guida pratica*;
- la Relazione Speciale 5/2010 della Corte dei Conti europea: *Attuazione dell'Approccio Leader per lo sviluppo rurale*.

Ciò premesso, occorre sottolineare che la procedura di selezione non risponde solo ad ovvi obiettivi di trasparenza e correttezza al fine di garantire pari opportunità di accesso agli strumenti di intervento: *“le condizioni di ammissibilità e criteri di selezione servono come base per orientare il supporto di ogni PSR individuando i progetti e le azioni che meglio soddisfano gli obiettivi a cui le misure contribuiscono”* (Commissione europea, 2013).

2. PIANIFICAZIONE E ARTICOLAZIONE DELLA SELEZIONE

Dunque, la procedura di selezione è attuata per assolvere a diverse funzioni, che si muovono su due dimensioni diverse, ma correlate tra di loro:

- *garantire una corretta e trasparente gestione delle risorse pubbliche*. Si tratta di fabbisogni espressi dalla collettività: in particolare, quella potenzialmente interessata dalla procedura; in generale, la cittadinanza dell'UE che chiede un uso trasparente, efficiente ed efficace delle risorse pubbliche;
- *favorire la scelta di progetti che permettano di raggiungere gli obiettivi fissati*. In questo caso si risponde ad un fabbisogno del Gal e, indirettamente, della Regione e dell'Unione europea.

Nondimeno, le modalità con cui il Gal gestisce tutte le fasi della procedura contribuiscono in modo determinante a *costruire l'immagine del Gal* a livello territoriale, in termini di reputazione, credibilità e riconoscibilità.

Questa premessa è necessaria per acquisire la consapevolezza che la procedura pubblica di selezione non si risolve in un mero esercizio burocratico-amministrativo di natura formale, ma rappresenta uno dei principali strumenti volti a rendere più efficaci le strategie di sviluppo locale del Gal. In sostanza, occorre selezionare istanze in grado di favorire, attraverso la loro implementazione (investimenti e/o impegni), il perseguimento degli obiettivi dichiarati nelle SSL.

FIGURA 1. Ingredienti e risultati di una procedura selettiva di successo

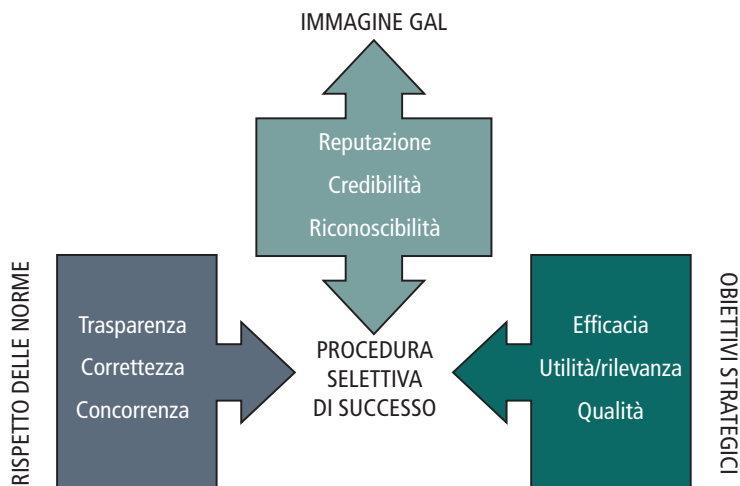


FIGURA 2. Comunicazione: responsabilità del Gal



Il GAL ha la responsabilità di **fornire tutte le informazioni utili**:

- ai **potenziali beneficiari** per accedere ai finanziamenti;
- alla **collettività** per esercitare il controllo sociale sulla legittimità ed efficacia delle iniziative.

Il GAL ha la responsabilità di **mostrare in tempo reale** l'andamento degli interventi attuati ed il programma delle attività da svolgere...

2.1 L'articolazione del processo di selezione

Il regolamento UE 1303/2013, all'articolo 34, comma 3, stabilisce che i Gal devono, tra l'altro:

(b) *elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi, [...]*

e che consentano la selezione mediante procedura scritta;

(c) *garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia;*

(d) *preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione.*

La prescrizione di cui alla lettera (b) punta l'attenzione soprattutto sull'aspetto formale della procedura; quella alla lettera (c) approfondisce l'aspetto strategico (efficacia); alla lettera (d) si sofferma su aspetti tecnici e di metodo. Nel complesso, appare utile sottolineare come l'intero processo venga interpretato come una attività complessa ma organica ed indivisibile, che richiede una accurata pianificazione.

Il percorso comprende una serie di fasi che, sebbene scandite temporalmente, sono tra di loro interrelate. L'errore

di impostazione più comune è quello di considerare separatamente ciascuna di esse. Come si osserverà nelle pagine seguenti, occorre essere consapevoli del fatto che qualunque decisione maturata nell'ambito di una di queste fasi produce conseguenze su buona parte delle altre. Scelte non pienamente coerenti effettuate a monte possono produrre difficoltà applicative in seguito.²

Per necessità di semplificazione, possiamo individuare 4 fasi (figura 3; tabella 1): due di queste attengono alla *definizione del disegno*, ossia alla pianificazione delle modalità con cui gli obiettivi dichiarati nelle strategie sono perseguiti tramite la procedura selettiva; le due successive sono quelle attraverso cui tale disegno prende corpo.

FIGURA 3: Pianificazione e implementazione del percorso selettivo



2. A titolo di esempio, nei PSR 2014-2020 ciascuna Regione ha dovuto indicare, per ogni tipologia di operazione, *i principi concernenti la fissazione dei criteri di selezione*, ossia indicazioni di carattere generale sulle variabili che sarebbero state considerate ai fini della valutazione dei progetti. In sede di negoziato con la Commissione europea uno degli elementi di analisi su cui si è sviluppato il negoziato è stato rappresentato dalla pertinenza e coerenza di tali principi rispetto agli obiettivi fissati. Successivamente, in occasione delle prime riunioni dei Comitati di sorveglianza di ciascun PSR, tali principi sono stati tradotti in criteri di selezione, ossia in indicazioni di dettaglio riguardo ai parametri utilizzati, al loro peso e alle modalità di calcolo. In alcune circostanze si è osservato che una non appropriata definizione dei principi generali ha reso più complessa l'individuazione di criteri di selezione pertinenti.

TABELLA 1: Le fasi e gli output del percorso

FASE	DESCRIZIONE	OUTPUT
Strategie e pianificazione della tipologia di intervento	È la fase a monte della procedura selettiva, quella nella quale vengono definiti - tra l'altro - i contenuti e gli obiettivi dell'intervento, i potenziali beneficiari, i principi cui si ispirerà la selezione. E' dunque questa la fase in cui è tracciato il percorso che si dovrà tradurre nella procedura di selezione. Le principali informazioni sono indicate nel Piano (beneficiari, requisiti di accesso, spese ammissibili, ecc.), ma spesso alcune modalità sono definite più in dettaglio nel regolamento interno o in documenti tecnico-amministrativi del Gal (responsabilità della selezione, procedure di approvazione, metodo di formazione delle Commissioni, ecc.).	- Piano dell'intervento - Obiettivi specifici - Indicatori di monitoraggio
Pianificazione delle modalità di accesso	In questa sede occorre assumere decisioni che saranno poi tradotte nell'articolato del bando e nei suoi allegati, riguardo ad aspetti procedurali-amministrativi (chi può beneficiare del sostegno? quando e come presentare le domande? che documentazione occorre produrre? chi e come valuterà le domande? ecc...) e tecnici (come impostare il progetto? quali spese sono ammissibili? che tipo di sostegno è previsto? ecc...). La pianificazione dovrebbe anche considerare cosa succederà dopo il completamento della fase di selezione, soprattutto in relazione agli impegni che Gal e beneficiario dovranno rispettare in fase attuativa e successivamente alla chiusura dell'intervento. E' inoltre opportuno segnalare che alcuni elementi oggetto di verifica / valutazione dovranno essere opportunamente controllati. Di conseguenza, il Gal dovrà sviluppare una specifica valutazione della Verificabilità e Controllabilità della Misura (VCM)	Regole (procedura di selezione) su: - requisiti di accesso; - criteri di selezione, modalità di valutazione e formazione della graduatoria di merito; - informazioni da richiedere (Progetto e documentazione amministrativa); - modalità e termini di presentazione della domanda; - modalità di individuazione della commissione di valutazione; - modalità di approvazione delle domande. Impostazione analisi su VCM
Pubblicizzazione	Il bando detta le regole e le modalità di accesso alle procedure di selezione, ma è soprattutto uno strumento informativo che va messo a punto con rigore e chiarezza. I canali con cui tale comunicazione è offerta al pubblico possono risultare determinanti ed occorre individuare quelli più appropriati rispetto al target di riferimento (es: affissioni, media locali, web, social network, newsletter, ecc.). E' inoltre opportuno accompagnare tali mezzi con attività di comunicazione più dirette (es: incontri informativi, help desk).	- Bando e suoi allegati (modello di domanda, formulario, modelli di dichiarazioni) - Piano di comunicazione
Valutazione	L'esame istruttorio, la valutazione delle domande e la formazione e approvazione della graduatoria rappresentano la fase conclusiva del percorso, quella in cui vengono applicate operativamente le indicazioni formulate nelle fasi precedenti	- Check list istruttorio - Griglia di valutazione - Graduatoria

Alcune *parole chiave* possono orientare i Gal nella messa a punto di tutte le fasi del processo.

Trasparenza: l'intero processo (le finalità e gli obiettivi che con esso si intende raggiungere, le modalità con cui sono state assunte le decisioni di carattere generale e quelle con cui le domande saranno oggetto di valutazione) dovranno essere portate a conoscenza del pubblico. La normativa in materia³ fissa alcuni obblighi, tuttavia in tema di trasparenza i Gal dovrebbero invadere lo spazio etico⁴, non solo per la missione che essi svolgono nel territorio di riferimento, ma anche per mettere gli utenti nelle condizioni di esercitare un controllo pubblico sul proprio operato.

Informazione. L'evidenza pubblica della procedura si sviluppa, in primo luogo, sul piano della diffusione dell'informazione, con particolare riferimento alla necessità di favorire un'ampia partecipazione dei soggetti potenzialmente interessati. Partecipazione che deve essere pienamente consapevole e fondata su informazioni adeguate. Il bando va impostato princi-

palmente per assolvere a questa funzione. Pertanto, sarebbe auspicabile non limitarsi semplicemente alla pubblicazione del bando e della graduatoria sul proprio sito web (e/o su altri mezzi indicati dalle disposizioni regionali), ma accompagnare con attività di animazione e supporto tecnico i potenziali richiedenti.

Chiarezza: le esigenze di una efficace comunicazione, ma anche il rispetto del principio della trasparenza, non possono dirsi pienamente soddisfatti se le informazioni sono fornite in modo confuso o criptico. Questo aspetto investe sia la struttura degli atti (del bando e dei suoi allegati, in particolare), sia i contenuti, che non devono lasciare spazio a dubbi o ad interpretazioni soggettive in chi ne fruisce. L'operazione non è semplice, poiché occorre coniugare una rigorosa e formale scelta di termini tecnici e giuridici ad una comunicazione il più possibile alla portata degli utenti.

Coerenza: la procedura di selezione, come osservato in precedenza, è funzionale al perseguimento di obiettivi dichiarati nel Piano. Le scelte in materia di

3. In base alla definizione offerta dall' Articolo 1 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33: *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, la trasparenza è intesa come *accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*. Essa concorre ad attuare il *principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione*. Inoltre, concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. Gli obblighi dettati dal citato Decreto sono rivolti alle pubbliche amministrazioni. Per quanto riguarda i soggetti partecipati da pubbliche amministrazioni, si applicano le norme dettate dall'articolo 1, commi da 15 a 30, della Legge 6 novembre 2012, n. 190: *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

4. Secondo la celebre definizione di Lord Moulton, si tratta dei *comportamenti non esigibili per legge*.

requisiti di accesso e di criteri di selezione devono considerare questi obiettivi. Tuttavia, non è infrequente imbattersi in procedure nelle quali si perde la visione complessiva dell'intervento, con il risultato di introdurre soluzioni non adatte allo scopo.

Semplificazione: il gravame burocratico dovrebbe essere limitato alla raccolta di informazioni necessarie ad accertare il possesso dei requisiti di accesso e la valutazione delle domande in base ai criteri di selezione prescelti. In termini generali, un eccessivo carico burocratico⁵:

- produce un pesante effetto dissuasivo nella presentazione delle domande di aiuto, soprattutto per quelle tipologie di operazioni caratterizzate da più elevati connotati di innovazione;
- allunga i tempi di istruttoria;
- alimenta un senso di frustrazione nel personale coinvolto nell'attuazione delle Strategie di Sviluppo locale;
- fa perdere di vista gli obiettivi delle operazioni programmate e le vere criticità che il Gal intende affrontare;
- genera costi di transazione indiretti che influiscono negativamente sull'efficienza dell'attuazione e gravano, di fatto, sulla collettività;

- recano un danno di immagine al Gal e, indirettamente, all'Amministrazione regionale.

In altri termini, i Gal dovrebbero mettere in pratica i principi che, legittimamente, rivendicano in occasione dell'attivazione delle procedure selettive cui essi stessi sono sottoposti dalle Autorità di Gestione.

2.2 Un approccio metodologico

Una procedura di selezione di qualità va pianificata in tutti i suoi aspetti.

Come anticipato nelle pagine precedenti, tutti gli elementi della procedura vanno pensati in modo logico e coerente. Non si può esprimere, ad esempio, un giudizio sulla qualità (efficacia) dei criteri di selezione prescelti se non si tengono in conto gli obiettivi della tipologia di operazione o se non è stata opportunamente pianificata la costituzione della commissione di valutazione delle proposte o, ancora, se essi potrebbero produrre risultati non verificabili e controllabili.

Inoltre, è stato spesso sottolineato che non esiste una ricetta unica applicabile a tutte le situazioni in cui è richiesta l'attivazione, da parte dei Gal, di una procedura di evidenza pubblica: molte variabili di "contesto" possono portare

5. Nella relazione introduttiva alla proposta di regolamento generale [COM(2011)615, che ha dato origine al Regolamento UE 1303/2013], la Commissione europea rileva che *nell'attuale periodo di programmazione la diversità e la frammentazione delle norme che disciplinano i programmi di spesa sono spesso percepite come inutilmente complicate e difficili da applicare e controllare. Ciò impone pesanti oneri amministrativi ai beneficiari e anche alla Commissione e agli Stati membri, il che può avere l'effetto indesiderato di scoraggiare la partecipazione, aumentare il tasso di errore e ritardare l'esecuzione. Ciò significa che i benefici potenziali dei programmi dell'UE non sono pienamente realizzati*". Inoltre *"...il sistema di esecuzione deve essere il più semplice e razionale possibile, al fine di garantire un'esecuzione efficace e la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari"*.

a soluzioni diverse ed altrettanto valide. Ad esempio:

- *la tipologia di operazione*: le procedure attivabili nell'ambito delle cosiddette "Azioni specifiche Leader" richiedono un percorso più complesso, poiché esse non trovano immediati riferimenti nelle disposizioni attuative determinate per le misure del PSR. Non meno problematico è il lavoro da svolgere nell'ambito delle tipologie di operazioni previste nel PSR regionale, che definisce già una serie di elementi essenziali, ma con i quali occorrerà ricercare la massima coerenza nella loro implementazione a livello locale;
- *le modalità di attuazione*: di norma, le operazioni non attuate in forma diretta dai Gal possono essere implementate con modalità "a bando" o "a regia in convenzione"⁶. In entrambi i casi è richiesta l'individuazione di uno o più beneficiari attraverso procedure selettive di evidenza pubblica, ma nel secondo caso l'attività di "regia" esercitata dal Gal produce conseguenze di rilievo sui contenuti delle proposte avanzate dai richiedenti e sugli impegni che gli stessi devono garantire in attuazione dell'intervento;

- *le disposizioni emanate dall'Autorità di Gestione*: le AdG hanno già definito alcune regole base alle quali i Gal dovranno attenersi. In alcuni casi il percorso è molto ben regolato, e lascia pochi margini di incertezza; in altri, l'autonomia decisionale dei Gal è maggiore, ma con essa anche il rischio di errori.

Esistono, tuttavia, alcune modalità operative e soluzioni pratiche dettate dal buon senso, alle quali è opportuno fare riferimento.

In primo luogo, si suggerisce di verificare ogni scelta alla luce degli impatti che essa inevitabilmente produce a carico dei soggetti interessati alla procedura di selezione, i quali esprimono obiettivi e fabbisogni diversi, in particolare: il Gal; i potenziali beneficiari; i soggetti chiamati ad applicare la procedura (in particolare, le commissioni di valutazione impegnate nell'istruttoria delle domande). In prospettiva futura ci si deve anche preoccupare del fatto che le modalità con cui saranno state condotte le attività di selezione e gli esiti che le stesse avranno prodotto, saranno oggetto di verifica da parte delle competenti autorità⁷ in sede di controllo sulle domande di pagamento.

6. Si tratta di categorie che non hanno una loro codifica specifica nel nostro ordinamento, tuttavia in diversi PSR esse sono esplicitamente descritte dalle Autorità di Gestione.

7. Nei PSR italiani il quadro delle competenze tra Gal, Autorità di Gestione ed Organismo Pagatore non è uniforme (cfr. in questo *Vademecum: I compiti degli attori di Leader nei PSR italiani; analisi e possibili soluzioni per migliorare il modello organizzativo*). Inoltre, in alcune Regioni sono previsti controlli (revisioni) sulle procedure adottate dai Gal. Tuttavia, è indubbio che tali procedure debbano essere sottoposte a verifica. Pertanto, per semplicità è stato adottato genericamente il termine "Autorità di controllo".

Nella sostanza, la pianificazione del percorso selettivo deve contemplare anche le esigenze dei soggetti coinvolti: “vestire i panni” di tali soggetti permette di vedere le cose secondo angolazioni diverse e, magari, di rilevare possibili errori, elementi di vischiosità o fattori di rischio che una prospettiva autocentrica non consente di mettere a fuoco. Si tratta di un esercizio che produce anche altri effetti (oltre al miglioramento della procedura):

- migliora, all'interno dei Gal, la capacità di interpretazione “sistemica” dei fenomeni e delle criticità;
- permette di operare scelte e sviluppare i conseguenti strumenti operativi in modo più funzionale alle esigenze degli attori cui sono rivolti;
- si presta ad una preventiva azione di “collaudo” delle soluzioni adottate (ed a eventuali azioni correttive);
- riduce sensibilmente i rischi di controversie;
- consente di abbattere i rischi di errore;
- migliora l'immagine complessiva del Gal nel territorio, anche in un'ottica di *customer satisfaction*;
- è replicabile in tutte le fasi della pianificazione del percorso di selezione, ma anche in altri contesti più tecnici ed operativi.

In questa prospettiva, e con riferimento alle attività connesse alla pianificazione del percorso selettivo, una prima banale operazione è quella di considerare i “punti di vista” delle categorie di soggetti interessati ed è compito della pianificazione dare risposte concrete ad alcune domande chiave. Si osserverà che:

- nell'implementazione della procedura di selezione il **Gal** è mosso dalla necessità di individuare beneficiari affidabili, titolari di progetti funzionali agli obiettivi dichiarati nelle SSL. Le sue scelte sono condizionate non solo dalla presenza di regole o indirizzi operativi forniti dall'AdG, ma anche dall'esigenza di rispettare il cronoprogramma di attuazione delle SSL e di annullare o limitare al minimo il rischio di controversie ed il tasso di errore;
- i soggetti (**Commissione di valutazione**) impegnati nell'istruttoria sono chiamati ad applicare con rigore i criteri individuati dal GAL. La qualità del loro lavoro è in buona parte legata alla chiara ed univoca interpretazione della documentazione tecnica elaborata dal Gal ed in particolare: dalla struttura del formulario (che deve consentire una rapida raccolta delle informazioni utili alla valutazione); alla griglia dei criteri di selezione (che devono essere di univoca interpretazione e misurabili); alla verificabilità e controllabilità delle informazioni prodotte ai fini dell'ammissibilità;
- i **potenziali beneficiari** devono poter adottare scelte di investimento (e, talvolta, anche di tipo organizzativo) all'interno di un quadro di regole chiaro e trasparente, non gravato da pleorici elementi burocratici e documentali. Essi chiedono dunque informazioni chiare, lineari e di univoca interpretazione; vivono come una forma di ostacolo all'accesso al bando la richiesta di documenti tecnici ed amministrativi

talvolta non utili; hanno bisogno di certezze in ordine alle modalità ed i criteri con cui saranno valutate le rispettive proposte; necessitano, talvolta, di un supporto tecnico al fine di orientare meglio il proprio progetto.

La tabella 2 riepiloga sinteticamente, per ciascun soggetto coinvolto nel processo, i principali fabbisogni e le domande che è utile porsi in sede di pianificazione - ed alle quali fornire adeguate e coerenti ri-

sposte - al fine di ottimizzare la struttura ed i contenuti dei bandi di selezione. Si tratta, ovviamente, di una semplificazione, alla quale tuttavia attribuiamo il pregio di una facile applicazione in molte delle situazioni operative nelle quali si troveranno coinvolti i Gal (non solo nell'ambito della selezione dei progetti, ma anche in occasione della selezione di fornitori di beni e servizi o anche le risorse umane).

TABELLA 2: fabbisogni e domande dei principali attori della selezione

GAL	
<i>Fabbisogni</i>	<i>Domande chiave</i>
- Perseguimento degli obiettivi strategici delle SSL - Assolvimento di obblighi di comunicazione-informazione - Individuazione di beneficiari affidabili - Rispetto del crono-programma delle SSL - Annullamento del rischio di controversie - Annullamento del tasso di errore	Gli obiettivi: - quali sono gli obiettivi specifici che si intende perseguire attraverso l'implementazione dell'intervento? - se l'obiettivo dell'intervento è quello di raggiungere target di utenti che hanno difficoltà ad accedere alle misure "ordinarie" dello Sviluppo rurale, è opportuno riconsiderare i requisiti di accesso? - i criteri di selezione individuati sono pertinenti e coerenti rispetto agli obiettivi? - i criteri di selezione sono costruiti in modo da incentivare i richiedenti ad operare scelte funzionali al perseguimento degli obiettivi delle SSL? - i criteri di selezione individuati sono in grado di valorizzare gli elementi qualitativi delle proposte? La comunicazione: - che tipo di obblighi minimi sono previsti dalle disposizioni in materia di comunicazione? - quali sono i potenziali beneficiari? è possibile che essi (o parte di essi) abbiano difficoltà ad accedere a determinati canali di veicolazione dell'informazione? L'individuazione di beneficiari affidabili: - in che modo assicurare che i beneficiari selezionati rispettino gli impegni? - sono previsti meccanismi di verifica della solidità dei beneficiari? - in che modo sarà realizzato il controllo sulle autocertificazioni presentate dai richiedenti?

segue

segue

	Rispetto del crono programma: - l'organizzazione degli uffici è in grado di governare la procedura in tempi ragionevoli? - i tempi concessi per la presentazione delle domande sono adeguati alla complessità della tipologia di intervento? Rischio controversie: - i criteri di ammissibilità sono identificati in termini univoci? - il regolamento interno prevede modalità di gestione dei conflitti di interesse? - sono state previste misure che attenuino il rischio di conflitto di interessi anche per i soggetti che partecipano alla elaborazione del bando e dei criteri di selezione? e per gli istruttori ed i membri della commissione di valutazione? - la griglia dei criteri di selezione prevede le modalità con cui ad ogni singolo parametro è attribuito il punteggio? Tasso di errore: - i criteri di ammissibilità sono verificabili? chi e come procede a tale verifica? - sono considerati i rischi connessi ad una non corretta applicazione della normativa sugli appalti e la selezione di fornitori di beni e/o servizi da parte dei richiedenti? - è rispettato il principio della segregazione delle funzioni (es: tra chi si occupa dell'istruttoria delle domande di sostegno e chi interviene in successive attività di controllo)? - sono rispettate le eventuali disposizioni specifiche emanate, riguardo all'attivazione delle procedure selettive, dall'AdG? - sono rispettate le norme in materia di aiuti di stato? è stata verificata la necessità di procedere con una notifica del (nuovo) aiuto? oppure è applicabile il de minimis? o un regolamento di esenzione?
--	--

ISTRUTTORI / COMMISSIONE DI VALUTAZIONE	
<i>Fabbisogni</i>	<i>Domande chiave</i>
- Univocità nell'interpretazione dei criteri - Reperibilità, nel testo dei PSL, di tutti gli elementi necessari alla valutazione - Omogeneità dei dati da valutare (tempi e fonti) - Misurabilità - Discrezionalità / oggettività	- i parametri prescelti sono di univoca interpretazione? - i criteri di selezione adottati sono chiaramente misurabili? esiste un modo per rendere il più possibile equilibrata ed oggettiva la misurazione dei parametri? - in che modo si misurano i valori relativi a ciascun parametro? - il formulario che accompagna il bando (o, in ogni caso, lo schema cui devono uniformarsi i progetti) prevede l'inserimento di tutte le informazioni necessarie ad espletare la valutazione? - i pesi con cui vengono misurati i diversi parametri sono eccessivamente rigidi? - i criteri si prestano eccessivamente a valutazioni di tipo discrezionale? sono discriminatori?

segue

segue

POTENZIALI BENEFICIARI	
<i>Fabbisogni</i>	<i>Domande chiave</i>
- Quadro di regole univoco - Semplificazione - Costi diretti/indiretti della progettazione - Disponibilità/accesso a dati ufficiali - Tempi ragionevoli - Eventuale supporto/ accompagnamento	- il quadro regolativo per l'attuazione della tipologia di intervento è definito? e consente di adottare scelte consapevoli in ordine all'articolazione del progetto? - è spiegato bene quali sono i requisiti di accesso? e gli obiettivi? e le spese ammissibili? ecc... - le modalità ed i tempi di svolgimento dei controlli sulle domande di sostegno e, in prospettiva, su quelle di pagamento, sono ben definite e consentono al richiedente di programmare con buoni margini di certezza il proprio investimento? - è ben chiaro il quadro delle sanzioni nel caso del mancato rispetto degli impegni? - la produzione della documentazione tecnica ed amministrativa richiede tempo e può risultare costosa: in che misura questo aspetto è stato considerato? è possibile mantenere alta la qualità delle proposte limitando all'indispensabile la produzione di documenti? - è stato considerato il peso dei "costi di transazione" rispetto alle dimensioni del sostegno (soprattutto nel caso di progetti di piccola scala)? - si fa ricorso all'autocertificazione? - le informazioni richieste sono effettivamente utili a valutare la qualità dei progetti? consentono di descrivere adeguatamente la situazione di contesto (aziendale/settoriale/territoriale)? quale valore aggiunto apportano alla descrizione degli obiettivi e delle caratteristiche del progetto? - le informazioni richieste sono facilmente reperibili? provengono da fonti ufficiali o riconosciute come attendibili? E' utile mettere a disposizione del pubblico, magari attraverso la pagina web, i dati ufficiali di cui il Gal dispone? - le richieste sono formulate in modo chiaro ed interpretabili in modo univoco? - date le caratteristiche dell'intervento, la scadenza fissata consente di sviluppare proposte di buona qualità e ben confezionate? - è prevista una forma di accompagnamento e supporto alla progettazione? un help desk? E, se sì, le persone che ne sono coinvolte sono in conflitto di interessi? o saranno coinvolte in successive fasi istruttorie?

Questa triplice prospettiva può agevolare il Gal nel pianificare in modo coerente e logico l'intero percorso, avendo cura anche di maturare soluzioni adeguate a gestire le fasi successive alla pubblicazione

del bando (es: i controlli). Ad esempio:

- le necessità del ***Gal*** sono più immediatamente percepibili, ma occorre tener conto del fatto che esse si sviluppano su molteplici dimensioni, alcune delle

- quali possono non essere colte in sede di pianificazione. Non va dimenticato che l'intero percorso selettivo adottato dal Gal sarà sottoposto a verifica da parte dell'AdG e/o dell'OP ed è opportuno che la sua pianificazione sia accompagnata da una attenta valutazione dei rischi ed una conseguente individuazione delle relative misure di attenuazione;
- per soddisfare i fabbisogni dei **soggetti incaricati dell'istruttoria** (tecnica ed amministrativa) **e della valutazione delle domande** di sostegno occorre anzitutto accertarsi che la modulistica consenta di raccogliere con semplicità le informazioni utili (e, di conseguenza, evitare di ingolfare la procedura con richieste di dati ed informazioni non necessarie). A tal fine è utile proporre un formulario standard al quale uniformare l'elaborazione dei progetti, meglio se accompagnati da chiarimenti di dettaglio sulla compilazione. Al di là dei più diretti obiettivi informativi e di indirizzo nei confronti dei potenziali beneficiari, tale prassi risulta di particolare utilità per i componenti delle Commissioni di valutazione, consentendo una più agevole rilevazione delle informazioni utili ed un confronto comparato tra le diverse proposte;
 - con riferimento ai fabbisogni manifestati dai **richiedenti**, occorre costruire lo schema procedurale, l'articolazione del bando, l'elenco della documentazione da produrre e dei dati da fornire, tenendo ben presente la loro effettiva utilità ai fini della selezione: le fasi del

processo e la produzione di documenti possono talvolta essere eccessivamente onerose (in termini economici, ma anche di dispendio di tempo e di risorse umane) per i potenziali beneficiari.

L'approccio metodologico appena descritto va sviluppato con metodi di lavoro fondati su:

- **condivisione**: il personale impegnato nella strutturazione del bando e quello a cui è affidato il compito di elaborare e ponderare i criteri di selezione deve essere messo nelle condizioni di collaborare e confrontarsi operativamente con quanti coinvolti nella gestione amministrativa della procedura e nelle eventuali attività di controllo affidate al Gal. Ciò facilita l'assunzione di decisioni che considerino anche aspetti non immediatamente percepiti come critici, ma che inevitabilmente dovranno essere gestiti in fasi successive a quella della selezione;
- **contaminazione**: i migliori risultati si ottengono da gruppi di lavoro di tipo "misto", formati da soggetti portatori di esperienze e professionalità diverse. Un gruppo troppo omogeneo difficilmente riuscirà ad avere una visione olistica. Un buon gruppo di lavoro dovrebbe integrare conoscenze e sensibilità in grado di coprire sia gli aspetti tecnici (connessi ai contenuti ed agli obiettivi dell'intervento), sia quelli normativi (rispetto delle regole), sia, infine, quelli connessi alla gestione della procedura ed ai controlli (Verificabilità e Controllabilità della Misura).

3. STRUMENTI

In questa parte del documento si propone l'applicazione dell'approccio metodologico illustrato nelle pagine precedenti, con riferimento alla predisposizione:

- A. del **bando** di selezione;
- B. della **griglia multicriteri** da utilizzare per la valutazione delle proposte;
- C. del **formulario** per l'elaborazione del progetto da allegare alla domanda di sostegno.

Naturalmente, va ancora una volta sottolineato che ogni strumento andrà articolato tenendo conto:

- del contesto programmatico di riferimento (il PSR regionale, con particolare riguardo alla strutturazione della sottomisura 19.2 e, soprattutto, la Strategia di Sviluppo Locale approvata);
- del quadro di regole che i Gal sono chiamati a rispettare, e che derivano

da fonti normative diverse (principalmente: Regolamenti UE; *Linee guida sull'ammissibilità delle spese* elaborate dal MIPAAF; Bando e disposizioni attuative adottate da ciascuna Autorità di Gestione, Vademecum e documenti di orientamento elaborati dall'Organismo Pagatore).

Nel rispetto di tali elementi, programmatici e normativi, vengono forniti alcuni suggerimenti che possono agevolare i Gal a trovare soluzioni più adatte alle specifiche esigenze generate dall'attuazione delle diverse tipologie di intervento. Tuttavia, *il documento è costruito prevalentemente allo scopo di affrontare tali esigenze attraverso l'applicazione di un metodo, e non di proporre soluzioni specifiche*. Pertanto, gli esempi contenuti nei box inseriti nel testo hanno semplicemente lo scopo di facilitare la lettura.

A. L'ARTICOLAZIONE DEL BANDO

A.1 Considerazioni generali

Il principale (ma non esclusivo) obiettivo della pianificazione della procedura di selezione è rappresentato dalla predisposizione del bando, la cui strutturazione ed i cui contenuti siano in grado di favorire una consapevole ed ampia partecipazione dei soggetti potenzialmente interessati. Affinché ciò sia possibile, occorre tradurre in pratica i principi della trasparenza, pubblicità, partecipazione,

non discriminazione e par condicio, ossia elaborare e rendere pubblico un documento che sia univocamente interpretabile in ogni sua parte, allegati compresi. In altri termini, l'elaborazione del bando rappresenta un momento estremamente importante e delicato nella economia di una procedura selettiva, nel quale forma e sostanza si fondono in vista del perseguimento di interessi pubblici e privati⁸.

8. G. Napolitano: *Il bando di gara: definizione, contenuto, pubblicazione, natura giuridica e questioni problematiche*. Amministrativamente, fascicolo 4/2011.

La pianificazione dovrebbe fare in modo che i tempi dell'intero iter (dalla pubblicazione del bando all'approvazione delle graduatorie) si mantengano entro limiti ragionevoli. La Corte dei Conti europea (CdC) ha osservato che la *maggior parte dei Gal ha impiegato diversi mesi per l'esame dei fascicoli* e che, in alcuni casi, i ritardi 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 dimensione⁹. Spesso (non solo a livello di Gal) si tende a velocizzare l'iter manovrando solo sui termini di presentazione della domanda. Le osservazioni della CdC segnalano invece che le maggiori criticità risiedono nella fase istruttoria e di selezione, e che molte criticità sono generate dalla complessità e dalla non corretta predisposizione dei bandi.

Il bando deve essere chiaro, semplice, lineare. Da una lettura di molti bandi di selezione (pubblicati da Gal, ma anche da Autorità di Gestione) nel corso del periodo 2007-2013, non sempre queste caratteristiche sono evidenti. Le criticità più frequenti possono essere sintetizzate in questo modo:

- l'articolato è talvolta **confuso e ripetitivo**: le informazioni relative, ad esempio, ai requisiti di accesso, si ritrovano in diversi articoli. Ciò genera confusione e costringe i richiedenti a sforzi interpretativi, alimentando errori;

- al contrario, in molte circostanze è stata rilevata una **eccessiva semplificazione**: alcune informazioni rilevanti non sono sviluppate con adeguato dettaglio, e ciò disorienta i richiedenti, ma anche i soggetti incaricati dell'istruttoria e della valutazione;
- in molte circostanze si fa ricorso a **termini vaghi e/o non pertinenti**. Con particolare riferimento alla declinazione dei criteri di ammissibilità ed alla indicazione delle spese ammissibili tale aspetto è spesso fonte di errore da parte dei richiedenti e una delle principali fonti di ricorsi;
- talvolta i bandi sono **privi di formulari**, ossia di format che consentano di elaborare le proposte progettuali in modo chiaro ed idoneo a fornire le informazioni necessarie alla valutazione. La disponibilità di strumenti di questo genere può essere interpretata come un ulteriore irrigidimento della procedura, tuttavia, è generalmente accolta con favore sia dai proponenti (che avranno le idee chiare su come presentare il progetto) sia dai membri delle commissioni di selezione, il cui compito, in presenza di documenti "standardizzati", è sicuramente velocizzato;
- non sempre i **termini** fissati per la presentazione delle domande sono sufficienti e pongono gli interessati nelle condizioni di elaborare un progetto di qualità. La definizione di termini congrui è particolarmente rilevante nel caso di tipologie di intervento com-

9. Corte dei Conti europea: *Relazione speciale 5/2010 Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale*.

- plesse (es: operazioni collettive, investimenti integrati, reti, ecc...);
- spesso si registra la richiesta di documenti, informazioni e/o dichiarazioni **non strettamente necessari** alla verifica delle condizioni di ammissibilità o alla valutazione del progetto e ciò scoraggia i potenziali beneficiari a presentare domande. Il carico burocratico ed amministrativo dovrebbe essere ponderato rispetto al tipo di operazione ed alle dimensioni del sostegno;
 - più in generale, non di rado i bandi sono **eccessivamente complessi**. Nel corso di un audit sull'attuazione dell'Iniziativa Comunitaria Leader+, la Corte dei Conti europea ha segnalato: *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. Box 1); va però* *notato che quasi tutte le procedure erano definite dalle autorità degli stati membri e non dai Gal;*
 - non sempre le informazioni richieste consentono di alimentare il monitoraggio degli interventi: la mancata raccolta di **indicatori baseline** può rendere meno efficace la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi specifici degli interventi.
- Un ulteriore elemento da considerare e pianificare con attenzione riguarda i mezzi da utilizzare per veicolare l'informazione: anche un bando ben strutturato rischia di non raggiungere gli obiettivi se ad esso non è data adeguata pubblicità. Su questo tema, anche grazie all'evoluzione tecnologica dei canali di comunicazione ed informazione, sono stati fatti molti passi in avanti e le esperienze maturate dai Gal nel periodo 2007-2013 sono generalmente molto confortanti. Peraltro, in molte regioni è stato chiesto ai Gal di trasmettere i propri avvisi pub-

BOX 1: 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 UNGERIA: 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 6 progetti esaminati è stato tra gli 11 e i 16 mesi.

Fonte: Corte dei Conti europea Relazione speciale 5/2010 Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale. Osservazione n. 70

blici all'Autorità di Gestione, affinché questi potessero essere pubblicati anche sul sito istituzionale della Regione; inoltre, su base volontaria molti Gal hanno chiesto di diffondere i propri bandi sulla pagina della Rete Rurale Nazionale. In ogni caso, nella scelta dei canali di informazione occorre tener conto che:

- l'utilizzo della pagina web del Gal (e, a volte, anche di quella dell'AdG) è esplicitamente previsto nelle disposizioni attuative della Misura 19 di quasi tutti i PSR. Alcune AdG indicano anche altre forme di pubblicazione;
- la pubblicazione nella bacheca del Gal e presso gli albi dei comuni dell'area rappresenta una necessità. Essa tuttavia appare obsoleta rispetto alla veicolazione delle informazioni su web;
- le forme di comunicazione vanno studiate in funzione del target di riferimento: la comunicazione su web è un mezzo utile ed efficace, ma rischia di non coprire target non sufficientemente informatizzati (anziani, piccole imprese nelle aree montane, ecc). In questi casi può essere più efficace una comunicazione tramite la stampa locale, o affissioni, che tuttavia sono molto più costose.

A.2 Elementi del bando: un esempio

Il bando è uno strumento informativo, ma anche un atto che contiene disposizioni. Esso va dunque elaborato in modo

da coniugare queste due finalità: compito non semplice poiché si tratta di utilizzare una rigorosa terminologia tecnico-amministrativa in modo semplice e fruibile. Una proposta (naturalmente, fornita a titolo di esempio) di articolazione del bando per la selezione dei progetti¹⁰ dovrebbe prevedere le categorie descrittive elencate di seguito:

> INDICE

Inserire un indice del bando significa fornire un efficace strumento di consultazione per chi deve curare la progettazione.

> PREMESSA

Fornire un inquadramento di carattere generale sul bando: il contesto programmatico di riferimento, il Gal, le Strategie di Sviluppo Locale, la tipologia di intervento cui si riferisce il bando.

> RIFERIMENTI NORMATIVI

Fornire indicazioni sul **contesto normativo**, richiamando le principali norme di riferimento. È utile richiamare le principali disposizioni che regolano la tipologia di intervento, dalla normativa unionale, al PSR, alle disposizioni nazionali (ad es: se pertinente, la normativa sugli appalti). È inoltre utile indicare anche le disposizioni attuative emanate dall'AdG sul Leader e sulla tipologia di intervento oggetto del bando (se la tipologia di

10. Ci si riferisce alle tipologie di operazione cosiddette "a bando". L'esempio non considera direttamente l'ipotesi delle tipologie "a regia Gal, in convenzione" né quelle a "regia diretta". Tuttavia, i principi e le osservazioni sviluppate di seguito sono altrettanto valide ed applicabili.

intervento richiama esplicitamente una di quelle previste dal PSR). Infine, è opportuno richiamare gli atti che hanno portato alla selezione delle SSL, il Regolamento interno del Gal ed agli atti di approvazione della procedura.

In ogni caso, è quanto mai opportuno che qualsiasi norma e/o atto citato nel bando sia reso consultabile dagli interessati. Una soluzione efficace è quella di allestire una sezione ad hoc nella pagina web del Gal.

> OBIETTIVI E FINALITÀ DELL'INTERVENTO

È in questa sede che andranno specificate, in modo chiaro e sintetico, le finalità dell'intervento, la sua articolazione e la dotazione finanziaria. Il bando deve chiarire in modo inequivocabile qual è il tipo di attività oggetto del sostegno e quale deve essere la finalizzazione degli investimenti. In altri termini, occorre far comprendere che obiettivi si pone il Gal e che tipo di interventi ci si attende debbano essere realizzati. La descrizione deve essere aderente al contenuto delle SSL approvate.

> AREE GEOGRAFICHE INTERESSATE

Devono essere indicati i comuni nei quali possono essere realizzati gli investimenti. Normalmente l'areale di riferimento coincide con quello interessato dalla SSL, ma ciò non è sempre vero (ad esempio, l'area ammissibile potrebbe essere rappresentata solo da "aree montane", oppure "aree natura 2000" o "aree D", e così via): in tali casi è opportuno chiarire questo aspetto e fornire un dettaglio del territorio interessato.

> BENEFICIARI

L'indicazione del beneficiario dovrà essere coerente con quanto già indicato nella SSL. Ulteriori elementi di dettaglio potranno essere fissati nell'articolo che elenca le condizioni di ammissibilità.

> DOTAZIONE FINANZIARIA

Indicare l'importo previsto dal Piano finanziario della SSL. (Tale informazione potrebbe essere inserita nella premessa).

> REGIME DI INCENTIVAZIONE

Il tema può anche essere sviluppato su più articoli. In ogni caso, occorre fornire una serie di informazioni su:

- il *tipo di sostegno* (normalmente, si tratta di contributo in conto capitale);
- l'*importo massimo* della spesa ammissibile e, se del caso, anche del sostegno;
- l'*intensità dell'aiuto*;
- il *regime di aiuti*. Si tratta di un aspetto da non sottovalutare, sul quale talvolta sono state riscontrate delle carenze. In particolare, laddove necessario, si dovrà indicare il riferimento all'eventuale regolamento di esenzione o al *de minimis* o all'eventuale notifica alla Commissione del nuovo regime di aiuti (dipende dalle indicazioni fornite, in materia, dall'Autorità di Gestione).

> CONDIZIONI AMMISSIBILITÀ

(O REQUISITI DI ACCESSO)

Le condizioni di ammissibilità sono generalmente previste dal PSR (se la tipologia di intervento corrisponde ad una di quelle programmate dall'AdG). Tuttavia, a seconda del grado di elasticità

consentito dalle AdG, anche in questi casi i Gal possono fissare condizioni diverse, purché rispettose delle condizioni generali definite dalla legislazione UE. Per le cosiddette *Azioni Specifiche Leader* il quadro è leggermente diverso, poiché non vi è uno schema di riferimento già collaudato dall'AdG e le condizioni individuate dal Gal dovranno essere valutate caso per caso. Su questo tema è utile precisare che la verifica preventiva dei bandi elaborati dai Gal (con particolare riferimento ai requisiti di accesso ed ai criteri di selezione) è effettuata, con modalità diverse, da quasi tutte le AdG.

Tanto premesso, il Gal (laddove ciò gli è consentito) potrebbe definire ulteriori condizioni per limitare l'ammissibilità al fine di orientare meglio il supporto delle SSL. Queste (eventuali) condizioni sono altrettanto vincolanti quanto la normativa UE e quella regionale e, naturalmente, devono rispettare le norme e le politiche dell'UE e dell'AdG. La loro introduzione dovrebbe trovare una valida giustificazione nelle SSL.

Dal punto di vista tecnico è necessario sottolineare che il rispetto di una condizione di ammissibilità è una questione "sì / no": o la condizione è soddisfatta o non lo è. Il mancato rispetto di una delle condizioni di ammissibilità da par-

te di un richiedente deve comportare il rigetto della domanda di sostegno. È assolutamente da evitare l'uso di requisiti il cui accertamento dipende dalla discrezionalità dell'istruttore (es: "presenza di adeguata massa critica di produzione"; "adeguata esperienza"; "disponibilità finanziaria"; ecc.)¹¹.

Le condizioni di ammissibilità possono assumere la forma di *inclusione* o *esclusione*. I criteri di inclusione sono caratteristiche che i richiedenti devono avere se intendono beneficiare della misura in questione. I criteri di esclusione sono quelle caratteristiche che squalificano i richiedenti a trarre benefici dalla misura. Infine, è utile sottolineare che:

- il Gal deve verificare il rispetto delle condizioni di ammissibilità prima di procedere con il processo di selezione;
- il Gal dovrebbe elaborare e diffondere adeguatamente documenti orientativi che mostrino ai potenziali candidati che cosa esattamente è richiesto all'atto della domanda di sostegno o (in alternativa o in aggiunta) dovrebbe allestire un servizio di help desk;
- la verifica del rispetto / possesso dei requisiti di accesso deve essere testimoniata da documenti tecnici e/o amministrativi che devono essere obbligatoriamente allegati alla domanda di sostegno. La loro assenza non consente

11. I requisiti di accesso devono essere chiari e conosciuti dai soggetti potenzialmente interessati. Negli esempi citati tali caratteristiche essenziali non sono presenti. Potrebbe essere invece accettabile trasformarli in elementi oggettivamente valutabili (rispettivamente, ad esempio: "non meno di 10.000 q.li anno medi nel corso dell'ultimo triennio"; "almeno 5 anni di esperienza in attività analoghe presso centri di ricerca e/o universitari pubblici e/o privati"; "capitale netto circolante pari ad almeno il 25% del valore della spesa ammissibile"; ecc.).

di procedere con tale verifica¹².

> SPESE AMMISSIBILI

Nel bando è necessario indicare che tipo di investimenti può essere oggetto di sostegno e, in definitiva, quali sono le spese ammissibili. In termini generali, occorrerà sempre fare riferimento alle indicazioni fornite dall'Autorità di Gestione nei documenti attuativi e procedurali adottati. Nel comporre tale articolo, il Gal dovrà inoltre riflettere sui seguenti aspetti:

- laddove la tipologia di interventi richiama esplicitamente uno degli interventi già previsti dal PSR, è opportuno farvi riferimento. Tuttavia, in alcuni programmi è prevista la possibilità di apportare alcune variazioni ai contenuti della scheda di misura del PSR. In questi casi, le modifiche dovrebbero essere giustificate dal quadro di contesto territoriale specifico e dalle criticità su cui la SSL intende intervenire, mantenendo comunque alto il livello di coerenza con il dettato della scheda di misura;
- nel caso di *azioni specifiche*, salvo specifiche prescrizioni e/o limitazioni fornite dall'Autorità di Gestione, dovrà essere garantito il rispetto delle indicazioni regolamentari circa l'ammissibilità delle spese al contributo del Feasr (cfr. Regolamento UE 1305/2013, artt. 45, 60, 61);
- l'approccio può essere di tipo "generi-

co" (indicazione sommaria delle categorie di spese ammissibili) oppure di "dettaglio" (indicazione particolareggiata delle diverse tipologie di spesa). Non esiste una regola applicabile a tutte le situazioni, tuttavia, nel caso di interventi a carattere innovativo è preferibile non vincolare i richiedenti ad un elenco eccessivamente rigido, che potrebbe non soddisfare le esigenze, richiamando comunque i limiti fissati dal Regolamento UE 1305/2013;

- se necessario (ed in abbinamento all'indicazione delle tipologie di spesa ammissibili) può essere utile anche indicare le tipologie di spesa non ammissibili. In questo caso si dovrà essere sufficientemente dettagliati.

> MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI SOSTEGNO

Occorre fornire due tipi di informazione agli interessati:

- come far pervenire al Gal la domanda di sostegno;
- cosa allegare alla domanda.

Riguardo al primo punto, occorre sempre far riferimento al percorso amministrativo e procedurale adottato dall'AdG (in particolare, riguardo alla costituzione/aggiornamento del fascicolo aziendale). Comunque, gli aspetti che possono presentare elementi criticità sono individuabili nelle modalità (mezzi di transmis-

12. È opportuno richiamare, in materia, l'istituto del soccorso istruttorio, recentemente disciplinato dall'art. 83, comma 9 del D.Lgs 50/2016 (nuovo Codice degli appalti). Inoltre, si veda la Determinazione (1/2015) elaborata dall'Agenzia Nazionale Anti-Corruzione (che, tuttavia, è precedente alla emanazione del citato D.Lgs: http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=5957

sione) e nella definizione dei termini di presentazione.

- relativamente ai **mezzi di trasmissione** occorre decidere se consentire ai richiedenti la consegna “a mano” presso gli uffici del Gal, oppure escludere tale opportunità. La consegna a mano amplia le possibilità per i richiedenti, a patto che essa non rappresenti l'unica modalità ma sia associata anche ad altri mezzi (posta raccomandata, posta celere);
- quanto alla definizione dei **termini**, occorre fissare tempi congrui, che diano la possibilità ai richiedenti di articolare con maggiore consapevolezza il proprio piano di interventi. La fissazione di termini brevi, anche se in linea con la normativa, tende ad escludere o limitare le possibilità di accesso al sostegno, e - compatibilmente con il cronoprogramma delle attività - andrebbe evitata. “*Tempi congrui*” è ovviamente un concetto relativo, che va valutato a seconda dei casi. Sicuramente occorre considerare il tipo di intervento (es: la definizione di progetti integrati e/o collettivi, o la progettazione di piccole infrastrutture, richiedono tempi di elaborazione superiori) ma anche il profilo del target da selezionare;
- sempre riguardo alla fissazione dei **termini**, è importante decidere se la data di chiusura dovrà essere quella entro cui

le domande devono pervenire oppure devono essere trasmesse al Gal. Vediamo pro e contro di queste due opzioni:

- è *fissato il termine entro cui la domanda deve pervenire al Gal*:
 - velocizza i tempi della procedura (scaduti i termini si può immediatamente procedere all'apertura dei plichi);
 - non offre garanzie ai richiedenti che la domanda trasmessa riesca a giungere a destinazione entro il termine (nel caso di invio tramite raccomandata o posta celere), obbligandoli - se previsto - ad una consegna a mano;
- è *fissato il termine entro cui la domanda deve essere trasmessa al Gal*:
 - richiede un periodo di inerzia;
 - offre maggiori garanzie al richiedente.

Riguardo al secondo punto (cosa allegare alla domanda) il Gal dovrebbe richiedere solo la documentazione necessaria ad accertare i requisiti di accesso e ad applicare correttamente i parametri su cui si baserà la valutazione delle domande. Il principio cui ispirarsi è quello della semplificazione. Ciò premesso, la documentazione normalmente da richiedere è classificabile in due categorie:

- **documentazione tecnica**. È costituita dal progetto¹³ (ed eventuali ulterio-

13. Con questa terminologia intendiamo il documento tecnico, in qualsiasi modo denominato (piano d'investimenti, business plan, documento strategico, ecc...) che accoglie la descrizione dell'investimento da realizzare. Negli ultimi anni si è diffusa, a tutti i livelli, la prassi di elaborare e mettere a disposizione degli interessati un format (formulario) in cui inserire le informazioni richieste, al quale uniformare il Progetto. Uno specifico approfondimento in materia è contenuto nella successiva parte C “Il formulario” del presente capitolo.

ri relazioni tecniche, elaborati grafici, ecc. se opportuno). Può essere ricondotta a tale categoria anche la documentazione necessaria a valutare la congruità dei costi (offerte, preventivi confrontabili, ecc.);

- *documentazione amministrativa.*

- in primo luogo occorre verificare se ai Gal è riconosciuta la possibilità di richiedere autocertificazioni ai sensi del Dpr. 445/2000 oppure no. Nel primo caso è sufficiente elaborare un format (modello di dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'articolo 46 del citato Dpr.), con l'elenco degli stati, qualità personali e fatti che è necessario richiedere. Si sottolinea il termine "necessario": le dichiarazioni rese ai sensi dell'articolo 46 sono oggetto di controllo, anche a campione, presso gli archivi dell'amministrazione certificante; richiedono quindi un'ulteriore attività che grava sugli uffici e ne rallenta l'azione. Nel secondo caso si dovrà procedere alla richiesta dei certificati (e ne risulterà gravato il richiedente);

- analoghe riflessioni vanno fatte riguardo ad altri stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato, per i quali può essere chiesta una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ai sensi dell'articolo 47 del Dpr 445/2000;

- altri documenti (es: delibere del consiglio di amministrazione, oppure autorizzazioni, nulla-osta, valutazione d'incidenza, ecc.) dovrebbero essere richieste per acquisire elementi di certezza in ordine alla fattibilità dell'intervento.

> FASE ISTRUTTORIA, VALUTAZIONE E APPROVAZIONE DELLE DOMANDE

Il bando deve descrivere l'iter istruttorio, che si sviluppa su tre fasi (ricevibilità, ammissibilità, valutazione) per concludersi con all'approvazione delle graduatorie finali¹⁴. I Gal dovranno far riferimento alle procedure previste nei propri Regolamenti interni, che a loro volta dovrebbero tradurre in termini operativi le prescrizioni fissate dai Regolamenti dell'Unione e dalle disposizioni attuative dell'Autorità di Gestione. Occorre, inoltre, indicare le modalità con cui gli esiti della selezione saranno comunicati ai richiedenti nonché fissare i termini per la presentazione di eventuali ricorsi e definire la procedura applicabile agli errori palesi¹⁵. Infine, è necessario indicare in che modo, una volta approvata la graduatoria definitiva, saranno assunti gli impegni (es: provvedimento di concessione) nei riguardi dei titolari delle domande finanziabili.

14. La Corte dei conti e la Commissione europea hanno più volte sollevato il problema della trasparenza. Uno degli elementi in discussione è rappresentato dal percorso selettivo, che dovrebbe essere illustrato nel bando.

15. Reg. UE 809/2014 art. 4

> CRITERI DI SELEZIONE

I criteri di selezione devono esplicitare, in dettaglio, i principi già indicati nelle SSL per ciascuna tipologia di intervento prevista. Un approfondimento su questo tema è illustrato nella parte B del presente capitolo.

> MODALITÀ E TEMPI DI ESECUZIONE DEI PROGETTI

In questa sede occorre definire con chiarezza il periodo di eleggibilità della spesa (termini iniziale e finale di ammissibilità), nel rispetto dell'articolo 65 del Regolamento UE 1303/2013¹⁶. Per quanto riguarda il termine iniziale, occorre conservare l'effetto incentivante del sostegno pubblico ed evitare l'effetto inerziale.

È inoltre necessario disciplinare la possibilità di presentare richieste di **proroga** e/o **variante**. Si tratta di aspetti da valutare con attenzione, nel rispetto di quanto già definito dall'AdG e, comunque, tenendo conto del cronoprogramma operativo e finanziario del Gal.

È infine opportuno definire modalità ed effetti di eventuali richieste di **recesso** dal sostegno.

> MODALITÀ E TEMPI DI EROGAZIONE DEL SOSTEGNO

Illustrare il circuito finanziario, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- a chi presentare domanda di pagamento ed a quali condizioni;
- se e in che termini è possibile chiedere un anticipo del contributo pubblico;
- se e in che termini è possibile presentare domande su stati d'avanzamento dei lavori (SAL);
- come presentare la domanda di pagamento a saldo a chiusura dell'intervento.

> IMPEGNI DEL BENEFICIARIO

È opportuno definire regole ben precise che impegnino i beneficiari a seguire determinati comportamenti, anche per un periodo successivo all'erogazione del saldo finale, con particolare (ma non esclusivo) riferimento a:

- rispetto dei requisiti di ammissibilità¹⁷;
- vincolo di destinazione (Stabilità delle operazioni) nel rispetto delle regole fissate dall'art. 71 del Reg. (UE) 1303/2013;
- collaborazione ad eventuali audit ex post (del Gal, dell'AdG, dell'OP, della Commissione e della Corte europea);
- fornitura di dati ed informazioni necessarie all'alimentazione del sistema di monitoraggio ed alla valutazione della SSL.

> INFORMAZIONI E PUBBLICITÀ

Indicare dove è pubblicato il bando,

16. Si veda, per dettagli, il paragrafo 3.2 del documento recante *Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale*. Intesa sancita in Conferenza Stato Regioni nella seduta dell'11 febbraio 2016. Mipaaf - RRN2014-2020.

17. Ad esempio: se il sostegno è destinato a soggetti "giovani" il beneficiario dovrebbe impegnarsi a non alienare l'azienda; se il sostegno è destinato ad aziende biologiche, il beneficiario dovrà impegnarsi a mantenere sistemi di produzione biologica; ecc..

dove ed in quali orari è possibile ricevere informazioni, chi è il Responsabile del procedimento, con indirizzi e recapiti telefonici ed e.mail.

> TUTELA DELLA PRIVACY

I dati personali dovranno essere trattati nel rispetto del D. Lgs. 196/2003. In particolare, dovrà essere precisato che i dati saranno utilizzati esclusivamente per finalità connesse e strumentali alla gestione ed elaborazione delle Domande di Sostegno/Pagamento, all'adempimento di disposizioni comunitarie, nazionali e regionali ed al monitoraggio e valutazione delle SSL.

> ALTRE DISPOSIZIONI E INFORMAZIONI

Sebbene non strettamente necessarie all'iter istruttorio, è infine opportuno fornire informazioni in materia di:

- controlli;
- revoca del contributo e recupero delle somme erogate;
- ritiro della domanda;
- riduzioni, rifiuti e sanzioni.

> ALLEGATI

La standardizzazione delle domande e della documentazione tecnico-amministrativa, così come la disponibilità di linee guida ed altri documenti informativi, è di grande utilità non solo per gli istruttori ed i componenti del comitato di valutazione, ma anche per gli stessi richiedenti. Di seguito si indicano quelli più comunemente utilizzati nella prassi, sia da parte delle AdG, sia da parte dei Gal.

- *Modello di domanda*

Allegare lo schema di domanda car-

tacea, predisposto dall'Autorità di Gestione. Alla domanda andrà unita la fotocopia di un documento di identità in corso di validità del richiedente.

- *Schema di dichiarazione sostitutiva di certificazione*

e

- *Schema di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà*

Alcune indicazioni sono state fornite nelle pagine precedenti. In questa sede si sottolinea che è necessario prestare attenzione a non confondere ciò che è "autocertificabile" (art. 46) e ciò che può essere oggetto di dichiarazione sostitutiva di atto notorio (art. 47). Inoltre, per entrambe le tipologie di dichiarazione sostitutiva, è obbligatorio allegare un documento di identità in corso di validità del dichiarante.

- *Scheda Criteri di selezione e modalità di calcolo*

Si raccomanda di allegare (o inserire in un apposito articolo del bando) i criteri di selezione, indicando, il relativo peso, la graduazione e le modalità di calcolo: occorre rendere comprensibile il modo in cui saranno attribuiti i punteggi per ciascun criterio. Si veda, in proposito, l'approfondimento di cui alla successiva parte B ("I criteri di selezione") del presente capitolo.

- *Formulario tecnico*

Al fine di uniformare i contenuti dei progetti, proporre un formulario al quale i richiedenti devono attenersi, spiegando come compilare ciascuna

sezione. Si veda, in proposito, l'approfondimento di cui alla parte C ("Il formulario") del presente capitolo.

- **Glossario**

Non tutti conoscono il linguaggio e gli acronimi dello sviluppo rurale. Per essere comprensibili ed accompagnare i soggetti interessati ad una più consapevole ed informata elaborazione delle proprie proposte la disponibilità di un glossario è un primo passo. Si suggerisce di trarre spunto dal materiale eventualmente già prodotto dall'Autorità di Gestione.

- **Scheda di sintesi informazioni per la valutazione**

Alcune esperienze mostrano l'utilità di raccogliere le informazioni più rilevanti ai fini della valutazione in una scheda sintetica, da allegare al progetto. Questa pratica ha mostrato la sua utilità nel semplificare e velocizzare il lavoro degli istruttori, ma comporta anche l'applicazione di un

interessante esercizio di autovalutazione per i richiedenti.

- ***Elenco dei soggetti abilitati alla tenuta del fascicolo aziendale ed alla presentazione delle domande in via telematica***

In coerenza con le pertinenti disposizioni dell'Organismo Pagatore, il richiedente deve:

- garantire che il fascicolo aziendale elettronico sia costituito, aggiornato e validato;
- presentare la domanda informatizzata sul portale SIAN.

Al di là delle diverse soluzioni procedurali adottate dalle singole AdG, è di estrema utilità, per i richiedenti, fornire l'elenco, completo di indirizzi e recapiti, dei soggetti autorizzati a svolgere tali compiti (Centri di Assistenza Agricola - CAA; sportelli dell'OP competenti territorialmente; Uffici centrali e periferici dell'Autorità di Gestione, ecc.).

B. I CRITERI DI SELEZIONE¹⁸

B.1.1 Considerazioni generali

L'individuazione dei criteri di selezione è una delle fasi più delicate dell'intero percorso di pianificazione della procedura selettiva. Per ottenere risultati adeguati

alle attese, si sottolinea quanto già suggerito in termini di approccio generale: riconsiderare ogni elemento di valutazione anche attraverso una lettura critica, "vestendo" i panni dei destinatari della

18. Parte delle riflessioni esposte di seguito sono tratte dal dossier realizzato dalla Rete Rurale Nazionale 2007-2013: *La selezione dei Gal e dei PSL italiani nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013. Metodi, risultati, riflessioni.* (2012). In quel documento l'analisi era sviluppata principalmente sull'impostazione delle procedure di selezione dei Gal e dei Piani di Sviluppo Locale adottate dalle AdG in attuazione dell'Asse IV 2007-2013. Tuttavia (con le opportune modifiche) lo stesso approccio metodologico può essere adottato anche dai Gal in sede di selezione dei beneficiari.

procedura e di coloro i quali saranno chiamati ad applicarla.

Come già sottolineato, l'intero processo istruttorio è finalizzato, da un lato, alla verifica del possesso dei requisiti minimi di ammissibilità per poter accedere alle provvidenze finanziarie disponibili nell'ambito della SSL; dall'altro, alla selezione di proposte progettuali caratterizzate da elementi di qualità funzionali al perseguimento degli obiettivi declinati nella SSL, avanzate da soggetti affidabili, che garantiscano una buona capacità di gestione (in termini tecnico-professionali ed organizzativi) e comportamenti in linea con le attese del Gal. Le scelte dovranno quindi puntare su criteri che abbiano i seguenti requisiti:

- sono coerenti e potenzialmente funzionali al perseguimento degli obiettivi perseguiti dal Gal;
- sono facilmente applicabili;
- sono chiari, pertinenti e univocamente interpretabili dalle commissioni (istruttorie / valutazione) e dai potenziali richiedenti.

Ciò premesso, il lavoro da svolgere si riconduce alla elaborazione di una **griglia multicriteri** di valutazione, ovvero di uno strumento che consenta di valutare le candidature in base a molteplici aspetti ritenuti rilevanti, e ad ordinarle in una graduatoria di merito. L'osservazione delle esperienze maturate nel corso dei precedenti cicli di programmazione (non solo nell'ambito di Leader) mostra

che non sempre i risultati corrispondono alle attese: *è molto facile, nei casi reali, trovarsi di fronte a strumenti difettosi in cui ottime intenzioni di partenza vengono rese totalmente o parzialmente vane*¹⁹. I problemi più frequenti riguardano criteri:

- non valutabili (espressi in modo troppo generico, di interpretazione non univoca);
- poco efficaci (ad esempio, quando viene attribuito un punteggio secco, non graduato; oppure quando si sottopone a valutazione un elemento che dovrebbe essere più correttamente considerato un requisito di accesso; oppure quando il criterio non è connesso agli obiettivi);
- poco selettivi (quando, ad esempio, la scala graduata dei punteggi non parte da 0, con il risultato di attribuire un punteggio minimo anche in assenza della caratteristica da valutare. Ciò si traduce in uno spreco di punti).

In generale, la ricognizione delle griglie di selezione elaborate, nel corso della programmazione 2007-2013, sia dai Gal sia dalle Autorità di Gestione dei PSR evidenzia alcune criticità abbastanza frequenti, tra cui si segnala:

- la valutazione di aspetti che dovrebbero essere invece considerati ai fini dell'ammissibilità, in quanto requisiti necessari;
- un eccessivo numero di criteri, molti dei quali non pertinenti con gli obiettivi della misura. Tale circostanza depri-

19. *La selezione dei GAC e dei PSL. "Guida pratica"*, realizzata dal MIPAAF Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, a cura di Carlo Ricci (2012).

- me il peso dei parametri che dovrebbero valutare la qualità del progetto;
- al contrario, alcune griglie prevedono pochi criteri, e la loro struttura non consente di “graduare” efficacemente la valutazione delle proposte;
 - troppo spesso le griglie non sono accompagnate da una puntuale declaratoria che renda univoca l’interpretazione del parametro da parte delle commissioni di valutazione;
 - in molte circostanze viene attribuito un punteggio anche in presenza di una valutazione “bassa”, o addirittura in assenza dell’aspetto oggetto di valutazione;
 - in molte circostanze sono valutati aspetti che potrebbero ragionevolmente essere verificati solo al termine dell’operazione. Non sono previste penali nel caso del mancato raggiungimento di determinati obiettivi (caso esemplare: incremento occupazionale) o dell’assolvimento di impegni;
 - la selezione sembra condizionata eccessivamente dalla verifica di elementi oggettivi, formali (e dal controllo di una mole notevole di documenti). Ne consegue che meno spazio è dedicato alla valutazione degli elementi qualitativi del progetto, e della sua coerenza interna: la verifica formale dei documenti prodotti è importante, ma l’istruttoria non deve limitarsi solo a questo.

B.1.2 Tipologie di criteri

L’articolazione delle griglie multicriteri di valutazione può ispirarsi a modelli più o meno rigidi, nel senso che l’attribuzione del punteggio per ciascun criterio può

essere il risultato di un’operazione aritmetica, oppure della discrezionalità dei componenti della Commissione). Ogni scelta ha i suoi vantaggi, ma presenta anche il cosiddetto rovescio della medaglia.

- **Criteri “oggettivi”**: la prevalente o esclusiva presenza di criteri oggettivi permette di semplificare il lavoro di valutazione, riconducendolo ad una trasparente applicazione di formule matematiche chiare o all’attribuzione di un punteggio in relazione a predeterminate scale di valori. Tuttavia, spesso non consente, se non in modo molto limitato, di apprezzare a pieno la qualità, l’efficacia e/o il carattere innovativo dei progetti;
- **Criteri “soggettivi”**: la prevalente presenza di criteri di tipo soggettivo consente di esprimere un giudizio qualitativo più ponderato, ma nel quale il confine tra discrezionalità ed arbitrarietà è alquanto sfumato. Con ciò non si vuole affermare che i criteri devono essere necessariamente di tipo oggettivo, basati sull’applicazione meccanica di parametri numerici; si vuole invece sottolineare che l’applicazione di un criterio che si presta a valutazioni soggettive deve in qualche modo essere guidata, rendendola facilmente ed univocamente interpretabile. L’eccesso di discrezionalità può essere attenuato se le modalità di attribuzione del punteggio e, in particolare, la definizione dei parametri di valutazione con cui si misurano i criteri, sono definite in modo pertinente e trasparente.

È dunque importante applicare i due modelli in modo razionale.

BOX 2: Tipologie di criteri

• CRITERI “OGGETTIVI”

Esempio 1: È attribuito un punteggio in relazione alla localizzazione del centro aziendale (max 10 pt):

- Area rurale con problemi complessivi di sviluppo (D) = 10 punti
- Area rurale intermedia (C) = 7 punti
- Area rurale ad agricoltura intensiva (B) = 3 punti
- Poli urbani (A) = 0 punti

Esempio 2: È attribuito un punteggio in relazione alle dimensioni dell'investimento (max 6 pt):

- Spesa ammissibile inferiore a 25.000 euro = 6 punti
- Spesa ammissibile compresa tra 25.000 e 50.000 euro = 3 punti
- Spesa ammissibile superiore a 50.000 euro = 0 punti

Esempio 3: È attribuito un punteggio in relazione al numero ed alla tipologia di partner (max 15 pt):

- per ogni partner agricolo (singolo o associato) = 0,3 punti, fino a max 9 punti)
- per ogni partner pubblico = 0,5 punti, fino a max 4 punti)
- per ogni altro partner privato = 0,2 punti, fino a max 2 punti)

• CRITERI “SOGGETTIVI”

Esempio 1: È attribuito un punteggio in relazione alla qualità dell'analisi di contesto (max 10 pt):

- alta = 10 punti
- media = 5 punti
- bassa = 0 punti

Esempio 2: È attribuito un punteggio in relazione al carattere innovativo del progetto (max 10 pt):

- innovazioni di prodotto, di processo ed organizzative = 10 punti
- innovazioni di prodotto e di processo = 8 punti
- innovazioni di prodotto ed organizzative = 6 punti
- innovazioni di processo ed organizzative = 4 punti
- solo una tipologia di innovazione (prodotto o processo o organizzativa) = 2 punti;
- nessuna innovazione = 0 punti

Esempio 3: È attribuito un punteggio alla coerente individuazione degli obiettivi (max 10 pt):

- obiettivi chiari ed individuazione di indicatori pertinenti e misurabili = 10 punti
- obiettivi sufficientemente chiari ed individuazione di indicatori pertinenti e misurabili = 8 punti
- obiettivi chiari ed individuazione di indicatori parzialmente pertinenti e/o misurabili = 6 punti
- obiettivi sufficientemente chiari ed indicatori parzialmente pertinenti e misurabili = 4 punti
- obiettivi non chiari e/o indicatori non pertinenti e misurabili = 0 punti

B.1.3 Criteri funzionali al perseguimento degli obiettivi

Al di là delle definizioni tecniche, è opportuno riflettere sulle motivazioni che dovrebbero condurre alla individuazione dei criteri: essi dovrebbero essere “giusti”, cioè garantire la partecipazione

di tutti i soggetti potenzialmente interessati in condizioni di concorrenza e parità di trattamento, senza discriminazioni; al tempo stesso, essi devono essere “utili”, cioè funzionali alle strategie adottate dal Gal.

Tali indicazioni vengono chiaramente

fornite dalle disposizioni regolamentari (in particolare, il Regolamento UE 1303/2013, Art. 33, che sottolinea i compiti dei Gal, tra cui:

- *elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi...*;
- *garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia.*

Il primo aspetto, com'è facile osservare, investe principalmente questioni legate alla correttezza formale, alla trasparenza ed alle pari opportunità di accesso al sostegno pubblico. Il secondo riguarda anche aspetti di natura strategica e presenta insidie non sempre considerate nella giusta dimensione. La Corte dei Conti europea ha sottolineato più volte, nella sua relazione n. 5/2010, la necessità di garantire la coerenza nella selezione dei progetti. Riportiamo, di seguito, alcuni passaggi:

- *I GAL non si sono focalizzati sufficientemente sulla realizzazione degli obiettivi della strategia locale;*
- *Gli obiettivi della strategia locale non si sono rivelati un fattore determinante nella selezione dei progetti. 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 i fiumi. Il Gal ha concesso una sovvenzione a un centro di go-kart per l'acquisto di altri*

kart e di attrezzature per il cronometraggio, senza alcun evidente collegamento con la tematica territoriale;

- *I Gal valutavano la "conformità" o "coerenza" del progetto proposto rispetto alla strategia, a, poiché gli obiettivi erano talmente vasti, era praticamente impossibile eliminare un progetto ammissibile;*
- *La presente relazione descrive esempi di progetti solo lontanamente collegati agli obiettivi della strategia;*
- *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.*

Dunque, una corretta individuazione degli obiettivi è condizione irrinunciabile per poter impostare correttamente tutte le successive fasi. Altrettanto rilevanti sono le competenze specifiche di chi costruisce la griglia multicriteri: queste possono influenzare negativamente la scelta di criteri pertinenti.

Ciò vale non solo per la selezione dei progetti da finanziare, ma anche nel caso della scelta delle risorse umane, laddove il profilo richiesto dovrebbe essere valutato in relazione agli obiettivi che hanno dato origine all'attivazione della procedura selettiva. Non sempre, tuttavia, tali obiettivi sono adeguatamente focalizzati, e lo sguardo troppo rivolto ad aspetti formali e meccanicistici rischia di far incappare in grossolani errori, come mostrato nel Box 3.

BOX 3: Obiettivi e criteri: le competenze dei responsabili della messa a punto della griglia

Un Ente di ricerca apre una procedura concorsuale per titoli ed esami, per la selezione di un Primo tecnologo - II livello, con riferimento ad attività di studio e supporto alle istituzioni pubbliche in materia di politiche agricole internazionali, nazionali e regionali, evoluzione del sistema agroalimentare e forestale, sistema delle imprese agricole, strumenti di diffusione della conoscenza e dell'informazione per il sistema agroalimentare.

A tale scopo l'Ente predispone una griglia molto articolata che si presenta nel seguente modo.

1. Pubblicazioni	max 10
a. Numero di pubblicazioni suddivise nelle seguenti categorie	max 7
- articoli in riviste ISI - libri e capitoli di libri internazionali con ISBN - articoli in riviste internazionali con referee - articoli in riviste nazionali con referee - bollettini di certificazione e omologazione - brevetti	
b. Valutazione delle 10 pubblicazioni ritenute più significative dal candidato	max 3
2. Direzione e Responsabilità di strutture di ricerca e/o sperimentali operanti nel settore di riferimento formalmente istituite	max 3
<i>punteggio attribuibile a ciascun anno o frazioni di anno superiori a 6 mesi: 0,3 punti</i>	
3. Attività prestata presso Enti di ricerca e/o sperimentazione (in materie attinenti l'attività oggetto della selezione):	max 3
<i>punteggio attribuibile per ciascun anno o frazioni di anno superiori a 6 mesi: 0,3 punti</i>	
4. Esperienze all'estero (visiting scientist)	max 2
<i>punteggio massimo attribuibile a ciascun titolo: 0,5 punti</i>	
5. Coordinamento e responsabilità di progetti di ricerca e/o di Unità Operativa di progetti di ricerca	max 5
<i>punteggio massimo attribuibile a ciascun titolo: 0,5 punti</i>	
6. Protocolli d'intesa per attività scientifiche, documenti tecnici (condivisione tavoli di filiera):	max 1
<i>punteggio massimo attribuibile a ciascun titolo: 0,1 punti</i>	
7. Incarichi organizzazione di eventi internazionali, incarichi presso società scientifiche, editorial board di riviste scientifiche ISI, commissioni tecniche di rilevanza nazionale, idoneità a selezioni di primo tecnologo	max 2
<i>punteggio massimo attribuibile per ciascun incarico: 0,2 punti</i>	
8. Attività di certificazione e servizio tecnologico nell'attività oggetto della selezione	max 4
<i>punteggio massimo attribuibile a ciascuna attività e/o periodo di 1 anno di attività o frazioni di anno superiori a 6 mesi: punti 0,25</i>	
Totale punti	max 30

segue

Apparentemente la griglia è costruita in modo ineccepibile: le varie aree di valutazione sono definite con estrema precisione e consentono una misurazione quasi meccanica del punteggio. Essa tuttavia presenta un grave problema di fondo che ne mina alla base l'efficacia: è costruita per un profilo di Ricercatore, non per un Tecnologo. Difatti, più della metà del punteggio è attribuibile in relazione ad attività specifiche di un ricercatore (pubblicazioni, progetti di ricerca, partecipazione a riviste scientifiche, ecc).

In sostanza, i responsabili della costruzione della griglia di selezione non considerano con attenzione le caratteristiche del profilo professionale richiesto che, per un primo tecnologo, sono la *capacità acquisita di svolgere autonomamente funzioni di progettazione, di elaborazione e di gestione correlate all'attività tecnologiche e/o professionali*. Trattandosi di un Ente di ricerca, tuttavia, l'abitudine a considerare rilevanti il numero e la qualità delle pubblicazioni (elemento alla base della valutazione dei Ricercatori), dei brevetti o delle certificazioni, sbilancia in modo irreparabile lo strumento.

B.2 Il percorso di costruzione della griglia multicriteri

L'applicazione del percorso metodologico considera, in tutti i suoi step, la consapevole e ponderata risposta alle “domande chiave” presentate nel paragrafo 2.2, di cui viene riprodotto uno stralcio contenente quelle più rilevanti per la definizione dei criteri (Box 4.1, 42 e 4.3). Vi sono altri suggerimenti di metodo utili per ottenere (e gestire) una griglia multicriteri che si dimostri il più possibile efficace:

- ***lavorare in team.*** Quasi sempre la costruzione della griglia è frutto di un lavoro “a più mani”; tuttavia, non sempre questo lavoro è realmente condiviso: talvolta la griglia è sottoposta ad aggiustamenti successivi da parte di soggetti che non condividono idee e riflessioni. Non è da escludere la partecipazione al team anche di competenze di tipo amministrativo;
- ***sottoporre la griglia a test.*** Sottoporre a verifica la griglia (anche i risultati intermedi) alla luce delle “domande chiave” facilita il compito della com-

missione di selezione e garantisce i potenziali beneficiari sulla qualità della valutazione cui saranno sottoposte le loro candidature. Ciò che occorre evitare è indulgere in un dannoso auto-compiacimento del lavoro svolto;

- ***elaborare un “manuale operativo”.***

È stato osservato che le modalità con cui viene affrontata l'istruttoria e la valutazione delle domande è spesso disciplinata in modo abbastanza generico, e ciò può amplificare i rischi connessi alla rilevazione delle informazioni utili, alla loro verbalizzazione ed archiviazione. In altre parole, il processo di valutazione dovrebbe essere più trasparente, e dovrebbero essere forniti agli istruttori gli strumenti idonei per svolgere con sicurezza e senza ambiguità il loro lavoro. Ci si riferisce non solo alla strutturazione di idonee *check list*, ma anche alle modalità con cui ciascun elemento di valutazione viene tracciato e motivato. Si tratta di aspetti apparentemente solo formali, ma che sviluppano una maggiore consapevolezza negli istruttori e nei valu-

BOX 4.1: Domande chiave - Gal

Gli obiettivi:

- quali sono gli obiettivi specifici che si intende perseguire attraverso l'implementazione dell'intervento?
- se l'obiettivo dell'intervento è quello di raggiungere target di utenti che hanno difficoltà ad accedere alle misure "ordinarie" dello Sviluppo rurale, è opportuno riconsiderare i requisiti di accesso?
- i criteri di selezione individuati sono pertinenti e coerenti rispetto agli obiettivi?
- i criteri di selezione sono costruiti in modo da incentivare i richiedenti ad operare scelte funzionali al perseguimento degli obiettivi delle SSL?
- i criteri di selezione individuati sono in grado di valorizzare gli elementi qualitativi delle proposte?

L'individuazione di beneficiari affidabili:

- sono previsti meccanismi di verifica della solidità dei beneficiari?

Rispetto del crono programma:

- i tempi concessi per la presentazione delle domande sono adeguati alla complessità della tipologia di intervento?

Rischio controversie:

- la griglia dei criteri di selezione prevede le modalità con cui ad ogni singolo parametro è attribuito il punteggio?

Tasso di errore:

- sono rispettate le eventuali disposizioni specifiche emanate, riguardo all'attivazione delle procedure selettive, dall'AdG?

BOX 4.2: Domande chiave - Istruttori / Commissione di valutazione

- i parametri prescelti sono di univoca interpretazione?
- i criteri di selezione adottati sono chiaramente misurabili? esiste un modo per rendere il più possibile equilibrata ed oggettiva la misurazione dei parametri?
- in che modo si misurano i valori relativi a ciascun parametro?
- il formulario che accompagna il bando (o, in ogni caso, lo schema cui devono uniformarsi i progetti) prevede l'inserimento di tutte le informazioni necessarie ad espletare la valutazione?
- i pesi con cui vengono misurati i diversi parametri sono eccessivamente rigidi?
- i criteri si prestano eccessivamente a valutazioni di tipo discrezionale?

BOX 4.3: Domande chiave - Potenziali beneficiari

- il quadro regolativo per l'attuazione della tipologia di intervento è definito? e consente di adottare scelte consapevoli in ordine all'articolazione del progetto?
- è spiegato bene quali sono i requisiti di accesso? e gli obiettivi? e le spese ammissibili? ecc...
- la produzione della documentazione tecnica ed amministrativa richiede tempo e può risultare costosa: in che misura questo aspetto è stato considerato? è possibile mantenere alta la qualità delle proposte limitando all'indispensabile la produzione di documenti?

segue

segue

- è stato considerato il peso dei "costi di transazione" rispetto alle dimensioni del sostegno (soprattutto nel caso di progetti di piccola scala)?
- le informazioni richieste sono effettivamente utili a valutare la qualità dei progetti? consentono di descrivere adeguatamente la situazione di contesto (aziendale/settoriale/territoriale)? quale valore aggiunto apportano alla descrizione degli obiettivi e delle caratteristiche del progetto?
- le informazioni richieste sono facilmente reperibili? provengono da fonti ufficiali o riconosciute come attendibili? E' utile mettere a disposizione del pubblico, magari attraverso la pagina web, i dati ufficiali di cui il Gal dispone?
- le richieste sono formulate in modo chiaro ed interpretabili in modo univoco?

tatori contribuendo a migliorarne, nel complesso, la qualità del lavoro.

Nella logica proposta in queste pagine, nelle quali più volte è stato sottolineato che l'intero processo va pianificato in modo coerente ed unitario, è evidente che l'individuazione dei principi è strettamente connessa agli obiettivi della tipologia di intervento. È altrettanto evidente che, in questa fase di programmazione, la definizione dei principi è da considerare un dato ormai acquisito, difficilmente modificabile. Difatti, quasi tutte le Autorità di Gestione hanno chiesto ai Gal di individuare, già nelle SSL, i principi su cui si baserà la selezione dei progetti per le tipologie di inter-

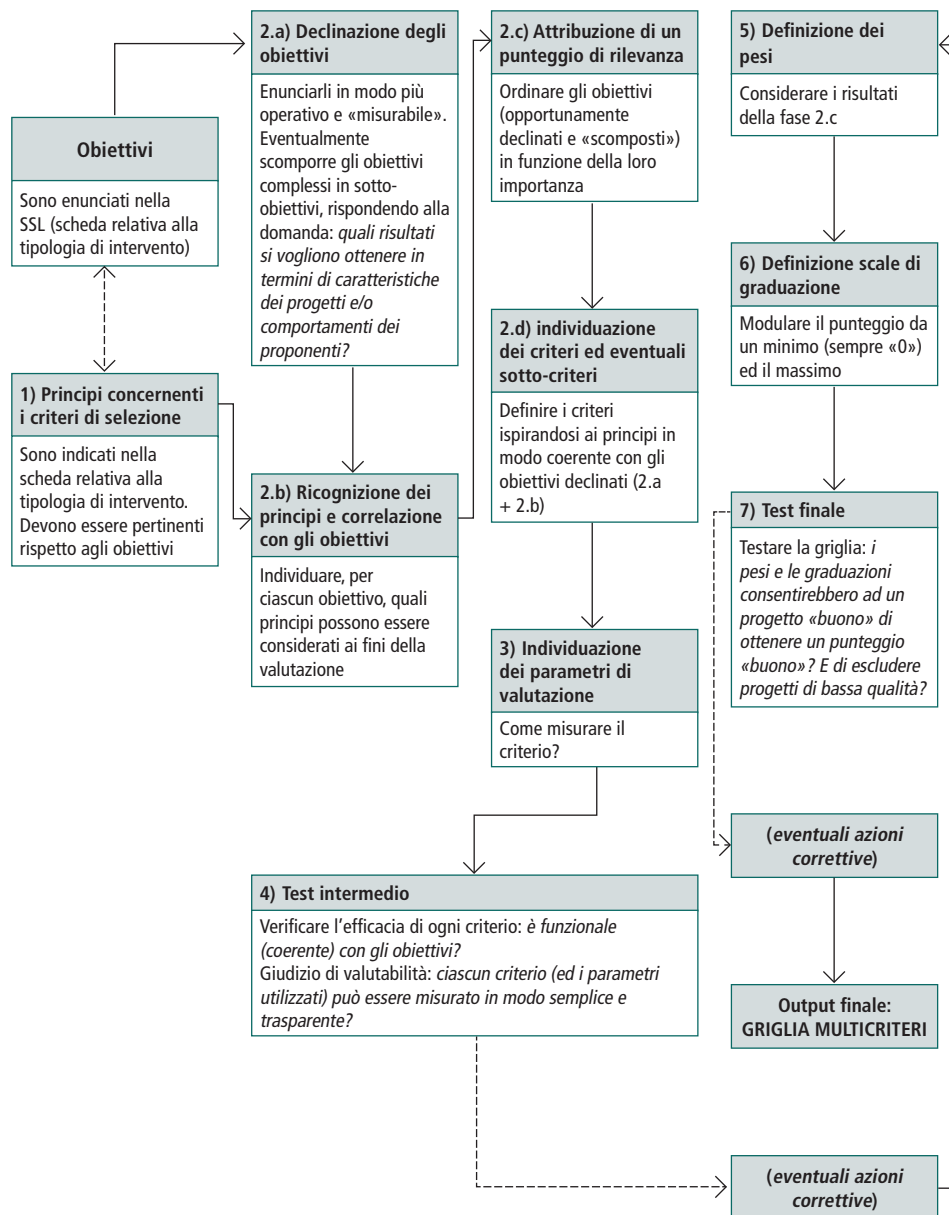
vento che saranno attuate con modalità "a bando"²⁰.

Partendo da queste considerazioni, il percorso dovrebbe svilupparsi su più steps operativi. A titolo esemplificativo (ma si possono prevedere combinazioni diverse) si suggeriscono i seguenti passaggi:

- *Individuazione dei principi*
- *Individuazione dei criteri (ed eventuali sottocriteri)*
- *Individuazione dei parametri di valutazione*
- *Test*
- *Definizione dei pesi per ciascun criterio/ sottocriterio*
- *Definizione delle scale di graduazione*
- *Test finale.*

20. In alcuni PSR sono state chieste indicazioni di maggior dettaglio, con l'individuazione dei criteri di selezione che saranno utilizzati.

FIGURA 4: Il percorso



1. INDIVIDUAZIONE DEI PRINCIPI

Indipendentemente dalle modalità con cui le singole Autorità di Gestione provvedono all'approvazione degli schemi di bando e delle allegate griglie multicriteri elaborate dai Gal, si riconosce l'utilità di stabilire una "gerarchia" tra: i principi concernenti la fissazione dei criteri di selezione; i criteri di selezione (eventualmente disaggregati in sotto-criteri).

I principi dovrebbero collegarsi con gli obiettivi di fondo della tipologia di operazione. Nella gran parte dei casi essi sono stati già fissati dai Gal, in modo più o meno articolato, al momento della elaborazione delle SSL²¹.

2. INDIVIDUAZIONE DEI CRITERI (ED EVENTUALI SOTTOCRITERI)

I principi vanno declinati in criteri. Nel caso di criteri complessi, questi possono essere a loro volta articolati in sottocriteri. L'individuazione di ogni criterio deve tener conto di due importanti vincoli:

- deve essere **coerente con il principio da cui trae origine**;
- deve essere **funzionale ad almeno uno degli obiettivi specifici** della tipologia di intervento, declinati nella SSL.

Tenendo presenti tali vincoli, il percorso logico da applicare è il seguente:

2.a) Declinazione degli obiettivi. Non sempre gli obiettivi specifici cui tende la tipologia di operazione sono declinati in modo preciso. Spesso essi sono espressi in modo eccessivamente generico (es: "*Valorizzare le risorse enogastronomiche locali*"): il risultato è che difficilmente sarà possibile individuare criteri in grado di misurare la capacità dei progetti di contribuire al loro raggiungimento. Comunque, è sempre utile procedere ad una preventiva ricognizione di tali obiettivi, provvedendo a declinarli in modo operativo (e funzionale alle esigenze della selezione) e, laddove essi si rivelino eccessivamente complessi, di "scomporli" in più sotto-obiettivi²².

Per affrontare questa fase è utile porsi, per ogni obiettivo, il seguente interrogativo: *quali risultati si vogliono ottenere in termini di caratteristiche dei progetti e/o comportamenti dei proponenti?*

21. Poiché quasi tutti i Gal hanno già individuato (almeno) i principi, dobbiamo dare per assodato che un ragionamento circa la loro efficacia ed utilità sia già stato portato a termine. Tuttavia, è bene considerare la validità di questi alla luce delle eventuali modifiche che potranno essere necessarie (talvolta, su indicazione delle stesse AdG) nei limiti ed alle condizioni previste dalle disposizioni attuative di ciascun PSR.

22. L'obiettivo complesso "Valorizzare le risorse enogastronomiche locali" citato nel testo potrebbe essere scomposto in più sotto-obiettivi. Ad esempio: "diffondere l'adesione a sistemi di certificazione della qualità"; "sostenere l'innovazione di prodotto"; "migliorare le caratteristiche qualitative dei prodotti agroalimentari"; "favorire la creazione di reti commerciali", e così via, in relazione ai risultati che il Gal si aspetta di ottenere con l'attuazione della tipologia di intervento.

BOX 5: Declinazione degli obiettivi

Esempio: immaginiamo una tipologia di intervento a sostegno della creazione e dello sviluppo della filiera corta.

Gli obiettivi specifici della tipologia di intervento sono elencati nella prima colonna della tabella. Alcuni di essi sono molto ampi, o non definibili in termini operativi. Nella seconda colonna è stata fornita una risposta alla domanda: Quali risultati si vogliono ottenere in termini di caratteristiche dei progetti e/o comportamenti dei proponenti?

Obiettivi	Declinazione obiettivo
Valorizzare le produzioni agroalimentari locali;	Analizzare il potenziale produttivo ed economico delle aziende aderenti
	Garantire la sicurezza alimentare e la tracciabilità
	Adeguare gli standard produttivi su livelli di qualità alti
	Integrare la gamma di offerta di prodotti agroalimentari
Sostenere processi di diversificazione del reddito nelle aziende agricole	Sostenere la trasformazione dei prodotti agricoli in azienda e/o forme di vendita diretta
	Favorire, attraverso il contatto diretto con il consumatore, lo sviluppo delle attività di turismo ed ospitalità rurale
Favorire un miglior posizionamento delle aziende agricole nella catena del valore	Ridurre i passaggi tra azienda agricola e consumatore
	Adottare soluzioni organizzative in grado di aumentare la quota di valore aggiunto per le imprese agricole
Incoraggiare la creazione ed il funzionamento di reti tra aziende agricole.	Costituire partenariati ampi
	Favorire una diffusa ed attiva partecipazione degli agricoltori alla rete
	Sostenere la creazione di una struttura organizzativa permanente
	Assicurarsi che i partner collaborino tra di loro ed assumano reciproci impegni vincolanti

2.b) Ricognizione dei principi e correlazione con gli obiettivi. I principi individuati dai Gal (ma anche dalle AdG, riguardo alle misure adottate nei rispettivi PSR), possono essere riconducibili ad una o più delle seguenti aree di valutazione:

- Caratteristiche del soggetto proponente.

Le caratteristiche del soggetto proponente possono essere considerate rilevanti ai fini della selezione. Normalmente ciò avviene in presenza di obiettivi specifici (ad esempio, se si

intende favorire il raggiungimento di una massa critica, in termini di operatori coinvolti, può essere opportuno favorire proposte che aggregino un partenariato robusto e numeroso), ma il più delle volte essi sono motivati da obiettivi di tipo trasversale (ad esempio, se le strategie, nel loro complesso, mirano a sostenere l'imprenditoria giovanile, può essere considerato ragionevole riservare un punteggio in relazione all'età). Talvolta, per assicurare il sostegno ad iniziative proposte

- da soggetti adeguatamente formati e in possesso di specifiche conoscenze, può essere considerata la valutazione dei titoli di studio;
- Caratteristiche dell'azienda. Un'analisi delle misure adottate nei PSR italiani mostra una grande varietà di principi riferiti alle caratteristiche dell'azienda proponente (e delle sue produzioni): le dimensioni (sia in termini di SAU, sia economiche), il settore di riferimento, la presenza di produzioni registrate con marchio UE, sono gli elementi su cui maggiormente si concentra l'attenzione. La loro scelta è il più delle volte collegata in modo diretto agli obiettivi specifici della tipologia di operazione ed è giustificata dall'esigenza di concentrare il sostegno su target specifici. Le caratteristiche dell'azienda sono tenute in minore considerazione laddove si tende ad obiettivi non necessariamente connessi alla competitività (es: interventi a valenza ambientale o finalizzati alla diversificazione).
 - Caratteristiche del territorio. Le caratteristiche del territorio sono tenute in considerazione soprattutto ai fini della verifica dell'ammissibilità, laddove si intende circoscrivere l'intervento solo in determinate aree (es: *macroarea "D"*; *Aree Natura2000*; *Aree montane*). All'interno di piani che già operano in territori ristretti, come le aree Leader, l'utilizzo di elementi valutativi che premiano la localizzazione può apparire superfluo. Tuttavia, in alcune (limitate) circostanze può rivelarsi utile, soprattutto se gli obiettivi della tipologia di intervento mirino esplicitamente a

rimuovere squilibri di tipo territoriale all'interno della stessa area Leader;

- Caratteristiche del progetto. Senza alcun dubbio quest'area di valutazione è quella più importante ma anche quella in cui si annidano le maggiori insidie in sede di individuazione di idonei criteri di selezione. Valutare la qualità del progetto significa essere in grado di stimare la sua capacità di contribuire al perseguimento degli obiettivi che il Gal stesso ha fissato nella propria SSL. Dunque, la qualità non può essere stimata in modo astratto, ma va interpretata alla luce dell'efficacia (presunta) del progetto rispetto agli obiettivi. Inoltre, le caratteristiche qualitative si possono declinare in molteplici dimensioni (es: qualità dell'analisi; coerenza del quadro logico; soluzioni tecnologiche adottate; carattere innovativo; caratteristiche tecnico-economiche; ecc.) e possono dipendere dagli obiettivi specifici dell'intervento (a seconda dei casi: riduzione dei costi; riduzione dei consumi idrici e/o energetici; tipologia di attività connesse; presenza di accordi/impegni con soggetti terzi; ecc.).

Questa ricognizione rende sommariamente l'idea di quali possibilità di scelta si possono presentare: la costruzione della griglia parte da elementi già noti (gli obiettivi), e da altri che occorre individuare e soppesare in funzione di questi. Nell'ipotesi (teorica, in questa fase storica) in cui i principi non siano già noti, sarà necessario considerare quali aree di valutazione attivare, tra quelle elencate, e quali elementi utilizzare ai fini della selezione.

BOX 6: Ricognizione dei principi e correlazione con gli obiettivi

Si provi ora a verificare quali aree di valutazione potrebbero essere attivate per ognuno degli obiettivi declinati nella seconda colonna dello schema esposto nel box 5.

In questo esempio immaginiamo che i principi non siano ancora stati individuati. Considerando le aree di valutazione (proponente / aziende / territorio / progetto) il lavoro consiste nell'individuazione, per ciascun obiettivo, dell'area/aree di valutazione pertinente/i.

Declinazione obiettivo	Aree di valutazione e Principi			
	Proponente	Aziende	Area	Progetto
Analizzare il potenziale produttivo ed economico delle aziende aderenti	-	- Massa critica	-	- Qualità analisi
Garantire la sicurezza alimentare e la tracciabilità	-	-	-	- Strategie
Adeguate gli standard produttivi su livelli di qualità alti	-	-	-	- Strategie
Integrare la gamma di offerta di prodotti agroalimentari	-	- Massa critica - Gamma prodotti	-	-
Sostenere la trasformazione dei prodotti agricoli in azienda e/o forme di vendita diretta	-	-	-	- Strategie - Investimenti previsti
Favorire, attraverso il contatto diretto con il consumatore, lo sviluppo delle attività di turismo ed ospitalità rurale	-	- Attività connesse (turismo)	-	- Investimenti previsti - Strategie
Ridurre i passaggi tra azienda agricola e consumatore	-	-	-	- Soluzioni organizzative - Strategie
Adottare soluzioni organizzative in grado di aumentare la quota di valore aggiunto per le imprese agricole	-	-	-	- Quadro logico - Investimenti previsti - Soluzioni organizzative
Costituire partenariati ampi	- Numero partner	-	-	- Attività di animazione
Favorire una diffusa ed attiva partecipazione degli agricoltori alla rete	- Numero partner agricoli	-	-	- Strategie
Sostenere la creazione di una struttura organizzativa permanente	- Modello organizzativo	-	-	- Soluzioni organizzative
Assicurarsi che i partner collaborino tra di loro ed assumano reciproci impegni vincolanti	-	-	-	- Soluzioni organizzative

Nel nostro esempio abbiamo ritenuto non coerente valutare aspetti legati al territorio. Nella scheda delle SSL dedicata alla tipologia di intervento in esame, i principi concernenti la fissazione dei criteri di selezione saranno così declinati (in sintesi):

- caratteristiche del soggetto proponente: numerosità dei partner (di cui agricoltori), modello organizzativo;
- caratteristiche delle aziende che partecipano al gruppo di cooperazione: gamma di prodotti offerti, massa critica, attività connesse;
- caratteristiche del progetto (qualità delle analisi, quadro logico, strategie, investimenti previsti, soluzioni organizzative, attività di animazione).

2.c) Attribuzione, a ciascun obiettivo, di un giudizio di pertinenza e di rilevanza. Gli obiettivi²³ individuati dal Gal dovrebbero sempre essere pertinenti e rilevanti. È tuttavia necessario graduare in ordine di importanza questi obiettivi, per aiutare a centrare e pesare meglio i criteri. È interessante riflettere sul fatto che il giudizio non va espresso in modo astratto, generico, ma deve considerare il tipo di operazione di cui si sta trattando²⁴. Dunque, occorre interrogarsi sulla pertinenza (*la tipologia di intervento è effettivamente in grado di incidere sull'obiettivo?*) e sulla sua rilevanza (*in che misura la tipologia di intervento può contribuire a perseguire l'obiettivo?*). Naturalmente, il giudizio di pertinenza è un esercizio puramente teorico, che riguarda più da vicino il quadro logico dell'intervento e l'individuazione degli indicatori di monitoraggio. Dobbiamo dare per scontato che, al momento di discutere dei criteri di selezione, tale giudizio si sia già risolto positivamente. Questa operazione, conseguentemente, consente di individuare il peso che dovrebbe essere attribuito ai criteri in grado di “cogliere” questo nesso relazionale. In altri termini:

- la tipologia di intervento punta a perseguire obiettivi specifici → *occorre individuare criteri in grado di misurare la capacità dei progetti di perseguire quegli obiettivi;*

- la tipologia di intervento mostra (potenzialmente) di essere efficace soprattutto nel perseguimento di alcuni di essi → *il peso dei pertinenti criteri dovrebbe essere maggiore.*

Individuare criteri “efficaci” significa assicurare una valutazione su aspetti che riguardino almeno i criteri più rilevanti.

2.d) Individuazione dei criteri (ed eventuali sotto-criteri). Lo step illustrato al punto 2.a) è di grande importanza: declinare gli obiettivi in termini di risultati che si vogliono ottenere in termini di caratteristiche dei progetti e/o comportamenti dei proponenti facilita il compito. Sarà comunque necessario uno sforzo particolare per ottenere una definizione del criterio chiara ed interpretabile in modo univoco. Parallelamente, si dovrà procedere alla individuazione del parametro di valutazione più adatto, come illustrato nel successivo step 3.

Val la pena di sottolineare che uno dei difetti ricorrenti in molti bandi riguarda l'inapplicabilità dei criteri prescelti a tutte le situazioni. Il caso più comune riguarda l'applicazione di criteri di tipo soggettivo (es: età del richiedente o titolo di studi) nell'ambito di tipologie di intervento che prevedono, tra i possibili beneficiari, anche gli enti pubblici.

23. Eventualmente scomposti in più sotto-obiettivi, come illustrato nella precedente nota

24. Ad esempio, l'obiettivo “incrementare il tasso di occupazione” è in astratto estremamente rilevante. Tuttavia, se si considera una tipologia di intervento che punti alla diffusa adozione di regimi di qualità tra le aziende agricole, il giudizio sarà sicuramente diverso.

BOX 7: Giudizio di rilevanza

Questa fase può anche precedere quella illustrata nel box 6. Consiste nell'attribuire a ciascun obiettivo un punteggio sulla base della sua importanza (ovviamente, nel contesto delle strategie complessive del Gal).

Il punteggio può essere espresso su una scala di valori da 1 a 10. Prenderemo in seria considerazione quegli obiettivi che raggiungano un punteggio non inferiore a 6.

Declinazione obiettivo	Rilevanza
1. Sostenere la creazione di una struttura organizzativa permanente	9
2. Adottare soluzioni organizzative in grado di aumentare la quota di valore aggiunto per le imprese agricole	9
3. Assicurarsi che i partner collaborino tra di loro ed assumano reciproci impegni vincolanti	8
4. Sostenere la trasformazione dei prodotti agricoli in azienda e/o forme di vendita diretta	8
5. Integrare la gamma di offerta di prodotti agroalimentari	7
6. Analizzare il potenziale produttivo ed economico delle aziende aderenti	6
7. Costituire partenariati ampi	6
8. Favorire, attraverso il contatto diretto con il consumatore, lo sviluppo delle attività di turismo ed ospitalità rurale	6
9. Favorire una diffusa ed attiva partecipazione degli agricoltori alla rete	6
10. Garantire la sicurezza alimentare e la tracciabilità	5
11. Adeguare gli standard produttivi su livelli di qualità alti	3
12. Ridurre i passaggi tra azienda agricola e consumatore	3

Si tratta di una fase nella quale le sensibilità ed opinioni (soggettive) di chi ne è coinvolto orientano in maniera determinante la struttura della griglia multicriteri; pertanto, è necessario prevedere la partecipazione di più persone. In questo caso, difatti, il giudizio di chi scrive è fortemente condizionato dalle personali riflessioni sulle numerose esperienze maturate nel corso della lunga programmazione di Leader, nelle quali, spesso, il punto dolente è rappresentato debolezza delle soluzioni organizzative e degli strumenti tecnico-operativi (contrattualistica) in grado di assicurare solidità e durevolezza alle iniziative.

In ogni caso, si è riflettuto sul fatto che alcune questioni (es: tracciabilità, sicurezza alimentare) sono certo importanti, ma devono essere garantite indipendentemente dalla realizzazione del progetto. Altri obiettivi (ridurre i passaggi tra aziende agricole e consumatori) sono, in realtà, una condizione essenziale perché si possa parlare di filiera corta e, di conseguenza, requisiti irrinunciabili che devono caratterizzare tutti i progetti. Su questo aspetto è necessaria una particolare sottolineatura poiché occorre evitare sempre la valutazione di elementi che, in realtà, dovrebbero essere considerati a monte, ai fini dell'ammissibilità.

Questi obiettivi, dunque, sono stati considerati meno rilevanti, e pertanto non considerati ai fini della individuazione dei criteri di selezione. Alcuni di essi potrebbero, eventualmente, essere considerati ai fini della successiva fase di graduazione dei punteggi.

BOX 8: Individuazione dei criteri

Prendendo in considerazione gli obiettivi "rilevanti" (box 7) e collegandoli ai principi di fissazione dei criteri (box 6) si può sviluppare una prima bozza di griglia multicriteri.

Nella prima colonna sono elencati gli obiettivi, secondo il loro ordine di rilevanza. Ad ognuno di essi sono associati, nella seconda colonna, i pertinenti principi (box 6).

Ob.	Principi	Criteri
1. Sostenere la creazione di una struttura organizzativa permanente	(Proponente) Modello organizzativo	- Competenze del gruppo di coordinamento - Assetto organizzativo e societario
	(Progetto) Soluzioni organizzative	- Regolamento interno - Sottoscrizione di schemi convenzionali tra gli aderenti
2. Adottare soluzioni organizzative in grado di aumentare la quota di valore aggiunto per le imprese agricole	(Progetto) Quadro logico	- Coerenza tra SWOT, Fabbisogni e Obiettivi
	(Progetto) Investimenti previsti	- Articolazione del piano di investimenti
	(Progetto) Soluzioni organizzative	- Ricadute sulle aziende agricole
3. Assicurarsi che i partner collaborino tra di loro ed assumano reciproci impegni vincolanti	(Progetto) Soluzioni organizzative	- Sottoscrizione di schemi convenzionali tra gli aderenti
4. Sostenere la trasformazione dei prodotti agricoli in azienda e/o forme di vendita diretta	(Progetto) Strategie	- Coerenza tra obiettivi e strategie - Coerenza tra strategie e piano di investimenti
	(Progetto) Investimenti previsti	- Articolazione del piano di investimenti
5. Integrare la gamma di offerta di prodotti agroalimentari	(Aziende) Gamma prodotti	- Varietà dell'offerta - Disponibilità di prodotti lungo tutto l'arco dell'anno
	(Aziende) Massa critica	- Potenziale produttivo
6. Analizzare il potenziale produttivo ed economico delle aziende aderenti	(Aziende) Massa critica	- Potenziale produttivo
	(Progetto) Analisi	- Qualità dell'analisi
7. Costituire partenariati ampi	(Proponente) Numero partner	- Numero di partner
	(Progetto) Attività di animazione	- Efficacia delle attività di animazione
8. Favorire, attraverso il contatto diretto con il consumatore, lo sviluppo delle attività di turismo ed ospitalità rurale	(Azienda) Attività connesse	- Presenza di aziende con attività di ospitalità, ristorazione e servizi per il tempo libero
	(Progetto) Strategie	- Modalità di integrazione tra offerta enogastronomica e turismo rurale
	(Progetto) Investimenti previsti	- Presenza di investimenti per la diversificazione nel settore del turismo rurale
9. Favorire una diffusa ed attiva partecipazione degli agricoltori alla rete	(Proponente) Numero partner agricoli	- Numero di partner agricoli

segue

segue

Questa prima lista di possibili criteri dovrà essere rivista alla luce delle domande chiave espresse (anche) dai potenziali beneficiari e dalla commissione di valutazione. In ogni caso:

- alcuni criteri si ripetono (sono collegati a più obiettivi);
- la definizione di alcuni criteri coincide con quella del principio che li ha ispirati (es: numero di partner): significa semplicemente che nel definire il principio si era giunti già ad un livello di dettaglio significativo;
- alcuni criteri possono produrre risultati indesiderati. Es: premiare la presenza di investimenti in altri settori, contigui ma non direttamente interessati al progetto "Filiera corta", potrebbe fuorviare dal focus dell'intervento: meglio eliminarlo;
- alcuni criteri si riferiscono ad elementi sicuramente presenti in tutte le proposte: eliminarli o sostituirli con criteri più "incentivanti". E' il caso di "regolamento interno", sostituito con "Sottoscrizione di schemi convenzionali tra gli aderenti".
- alcuni criteri si presentano difficilmente valutabili. Nella fase di individuazione dei parametri (e soprattutto nel successivo test) si valuterà l'opportunità di mantenerli o meno, o misurarli con indicatori proxy.

3. INDIVIDUAZIONE DEI PARAMETRI DI VALUTAZIONE

In che modo rendere misurabile un criterio? Normalmente si utilizzano parametri che si prestano ad una misurazione oggettiva o ad una valutazione di qualità basata su una scala di valori. Ma non sempre ciò è possibile. Si può affermare che questo passaggio è quello più delicato di tutto il percorso, poiché non sempre è facile individuare parametri che:

- traducano in modo appropriato il criterio;
- siano misurabili.

Alcune riflessioni, basate su pratiche ed esperienze maturate nel corso dei precedenti cicli di programmazione, possono orientare le scelte:

- i parametri possono prevedere l'attribuzione di un "punteggio secco" in relazione alla presenza o meno del valore ricercato (del tipo: sì/no). Si suggerisce di evitare al minimo questo tipo di parametri, preferendo invece quelli che si prestano ad una "graduazione",

come indicato nel successivo box 9;

- alcuni parametri sono facilmente misurabili poiché legati a valori numerici (es: classi di Produzione Standard; Superficie Agricola Utilizzata; numero di soci, ecc.). In questi casi il problema è legato alla loro verificabilità: il Gal deve assicurarsi di acquisire da fonti certe il dato (dal fascicolo aziendale, dal libro soci, ecc.);
- altri parametri possono essere espressi considerando la loro intensità (alta, media, bassa). Sono particolarmente utilizzati per la valutazione di aspetti qualitativi, difficilmente misurabili in modo meccanicistico. In questi casi occorre limitare giudizi disomogenei o arbitrari. Il metodo più trasparente è quello associare ad ogni classe di valori una **declaratoria** che illustri cosa si intende per "alto", "medio" e "basso" fornendo indirizzi (ai potenziali beneficiari e, soprattutto, alla commissione di valutazione) su come saranno interpretati ed applicati i parametri. Nel ri-

- spetto del principio di trasparenza tale declaratoria dovrebbe essere esplicitata nella griglia;
- una fonte di criticità è rappresentata dalla scelta di parametri fondati su indicatori che potranno essere verificati solo in futuro. Un esempio classico è: *“numero di posti di lavoro creati”*. I richiedenti, pur di massimizzare il punteggio, potrebbero cedere alla tentazione di indicare un valore non congruo, ma neppure verificabile al momento della valutazione. Il risultato sarà quel-

lo di favorire iniziative che, alla prova dei fatti, non saranno in grado di portare a termine questo obiettivo, falsando gli esiti della selezione.

Di regola, durante questa fase viene anche definita una scala di graduazione per ciascun parametro. In questa sede preferiamo tenere le due cose distinte (occupandoci della definizione delle scale di graduazione al successivo punto 6) al fine di segnalare la necessità di concentrare l'attenzione sulla pertinenza, correttezza e misurabilità dei parametri.

BOX 9: Punteggio secco o graduazione?

Un esempio banale, ma che aiuta a chiarire: uno degli obiettivi è: “sostenere lo sviluppo dell’imprenditoria, con particolare riguardo a quella giovanile”, ed il criterio (pertinente e rilevante) è “Età del richiedente”.

Si immagini che il Gal intenda attribuire a tale criterio un valore massimo di 15 punti. Si possono scegliere 2 strade:

Esempio A

Criterio	Parametro	Valore	Punti
Età del richiedente	Soggetto di età inferiore a 40 anni	Sì	15
		No	0

Si osserva che il criterio produce anche delle iniquità, tenendo conto che il sostegno è aperto a tutti. Inoltre, lo stesso punteggio è attribuito ad un 18enne come ad un 39enne, mentre un soggetto che ha appena compiuto i 40 perde ben 15 punti in un colpo.

Esempio B

Criterio	Parametro	Valore	Punti
Età del richiedente	Classi di età	<25	15
		[25 - 30[	12
		[30 - 35[	9
		[35 - 40[	6
		[40 ed oltre]	0

Questa soluzione riequilibra la griglia, permettendo inoltre di modulare meglio la graduatoria finale.

BOX 10: Individuazione dei parametri di valutazione

L'obiettivo è trovare indicatori (o parametri) in grado di misurare la qualità dei criteri. In questa fase la massima attenzione deve essere rivolta alle esigenze della commissione che sarà chiamata ad applicare i parametri. Consideriamo la griglia esposta nel box 8 (opportunamente riarticolata ed ordinata in base ai principi ed ai criteri).

Criteri	Parametri	Declaratoria
<i>Proponente</i>		
Numero di partner	N. di soggetti formalmente aderenti al progetto (soci, nel caso di società)	Punteggio attribuito su scale di valori numerici
Numero di partner agricoli	N. di soggetti formalmente aderenti al progetto che operano nel settore agricolo (soci, nel caso di società)	Punteggio attribuito su scale di valori numerici
Varietà dell'offerta	N. di categorie rappresentate in gamma: (1) Ortofrutta (freschi); (2) Frutta e ortaggi conservati; (3) Olio e.v.; (4) Vini, liquori, birre; (5) Carni fresche; (6) Carni lavorate; (7) Latte; (8) Prodotti caseari; (9) Prodotti da forno; (10) Paste alimentari; (11) Altre	Punteggio attribuito su scale di valori numerici in relazione alle 11 categorie indicate
Disponibilità di prodotti lungo tutto l'arco dell'anno	Stagionalità dei prodotti della gamma	Disponibilità annua delle referenze in base ai calendari di produzione dichiarati dai partner
Competenze del gruppo di coordinamento	Titoli di studio ed esperienze dei componenti dell'Organo- Decisionale del Responsabile commerciale	Valutazione del curriculum della persona indicata dal proponente
Assetto organizzativo e societario	Natura giuridica	Preferenza per società di capitali
<i>Aziende</i>		
Potenziale produttivo	Somma del fatturato dei soggetti aderenti al progetto	Punteggio attribuito per classi di fatturato
Presenza di aziende con attività di ospitalità, ristorazione e servizi per il tempo libero	Numero di soggetti che svolgono attività di ospitalità, ristorazione e servizi per il tempo libero	Punteggio attribuito su scale di valori numerici. Sono considerate sia le attività connesse all'azienda agricola, sia quelle esercitate da soggetti non agricoltori.
<i>Progetto</i>		
Qualità dell'analisi	(Giudizio di qualità) Accuratezza, attendibilità e pertinenza dell'analisi	Alto: analisi diretta fondata su metodo rigoroso, con corretta interpretazione degli elementi SWOT; Medio: analisi indiretta e/o sufficiente interpretazione degli elementi SWOT;

segue

segue

Coerenza tra SWOT, Fabbisogni e Obiettivi	(Giudizio di qualità) Collegamento logico tra elementi SWOT, Fabbisogni individuati e Obiettivi	Alto: i fabbisogni sono correttamente individuati e obiettivi sono coerenti e misurabili con indicatori pertinenti; Medio: fabbisogni sufficientemente correlati e obiettivi abbastanza coerenti e misurabili
Coerenza tra obiettivi e strategie	(Giudizio di qualità) Coerenza ed efficacia delle strategie	Alto: le strategie adottate sono coerenti e funzionali al perseguimento degli obiettivi; Medio: le strategie adottate sono mediamente coerenti e funzionali al perseguimento degli obiettivi;
Coerenza tra strategie e piano di investimenti	(Giudizio di qualità) Coerenza ed efficacia del piano di investimenti	Alto: gli investimenti previsti sono coerenti con le strategie; Medio: gli investimenti previsti sono mediamente coerenti con le strategie;
Modalità di integrazione tra offerta enogastronomica e turismo rurale	(Giudizio di qualità) Grado di integrazione tra offerta enogastronomica e turismo rurale	Alto: elevata integrazione Medio: integrazione media Basso: nessuna integrazione
Articolazione del piano di investimenti	Peso degli investimenti di tipo collettivo sul totale della spesa ammissibile	Punteggio attribuito su scale di valori percentuali
Ricadute sulle aziende agricole	Miglioramento delle performance economiche delle aziende agricole	??
Sottoscrizione di schemi convenzionali tra gli aderenti	Giudizio Si/No Presenza di schemi convenzionali (es: contratti di fornitura) tra gli aderenti	Si: Al progetto sono allegati schemi di convenzione sottoscritti dai partner
Efficacia delle attività di animazione	Giudizio Si/No Sono previste attività di animazione, supporto e consulenza tecnica in favore degli aderenti	Si: il Progetto prevede lo sviluppo di tali attività (finalizzate all'ampliamento della base partenariale) in misura non inferiore al 4% dell'importo ammissibile

Anzitutto, si precisa che le declaratorie relative ai giudizi di tipo qualitativo sono articolate solo secondo i gradi "alto" e "medio" semplicemente per motivi di spazio. Nella realtà occorrerà indicare anche il valore "basso" (normalmente associato al punteggio 0).

Una prima individuazione dei parametri può essere immediatamente sottoposta a verifica. Ad esempio:

- valutazione delle competenze del gruppo di coordinamento: è apparso più appropriato il riferimento ad una figura operativa, piuttosto che ai componenti dell'Organo Decisionale;
- molti criteri possono essere applicati attraverso giudizi di tipo qualitativo. Probabilmente, in sede di test, sarà opportuno trovare soluzioni alternative, o chiarire meglio le modalità di applicazione del criterio;
- in un caso (ricadute sulle aziende agricole) si è ritenuto troppo complesso ed oneroso pervenire ad una misurazione. Non si è riusciti ad individuare un parametro adeguato e si è ritenuto più opportuno eliminarlo (e, al tempo stesso, riservare maggiore importanza alla presenza di aziende agricole nel partenariato, che dovrebbe produrre un effetto positivo);
- il criterio "articolazione del piano di investimenti" è stato eliminato in quanto già assorbito dal criterio "coerenza tra strategie e piano di investimenti";
- riguardo alle attività di animazione, il gruppo di lavoro si è reso conto che le attività di supporto e consulenza tecnica non sono ammissibili nell'ambito della misura. Il riferimento a tali attività, nel parametro, è stato quindi eliminato.

4. TEST

A questo punto, può essere necessario sottoporre la bozza di griglia ad una prima fase di test, che ha un duplice obiettivo:

- verificarne l'efficacia: *i criteri scelti sono funzionali al perseguimento degli obiettivi?* Si tratta di sottoporre ciascun elemento della griglia ad un giudizio di "coerenza";
- verificarne l'affidabilità: *ciascun criterio (ed i parametri utilizzati) può essere misurato in modo semplice e trasparente?*

In questa fase si sottopone ogni criterio ad un giudizio tecnico di "valutabilità". Se, per qualche criterio, una delle due verifiche conduce ad un risultato non

soddisfacente, si può rimediare:

- individuare un criterio più pertinente all'obiettivo (e sottoporlo a test);
- utilizzare un parametro diverso. Quando il parametro non sia facilmente misurabile, è sconsigliabile utilizzarlo: si può tuttavia sostituirlo con un indicatore *proxi*, ovvero non rispondente direttamente all'obiettivo, ma che si ritiene ad esso correlato positivamente.

Dal punto di vista operativo questa fase dovrebbe prevedere il coinvolgimento di soggetti che non hanno materialmente partecipato alla messa a punto della griglia, allo scopo di limitare la naturale tendenza a difendere i risultati del proprio lavoro.

BOX 11: Test

Riprendiamo l'esempio schematizzato al box 10. Per semplicità, concentriamoci solo su alcuni degli aspetti critici:

- diversi criteri presuppongono una particolare articolazione del Progetto (nel quale sia esplicitato il quadro logico e le diverse componenti del piano: Analisi di contesto, SWOT, fabbisogni, ecc...). Se ne dovrà tener conto al momento dell'articolazione del formulario;
- è del tutto normale, soprattutto nella valutazione di un progetto complesso, utilizzare criteri di tipo soggettivo, che si basano, cioè, su giudizi di qualità. E' tuttavia necessario orientare meglio l'applicazione del parametro da parte della commissione. Probabilmente si può fare qualche sforzo maggiore nel definire meglio (declaratoria) le modalità di attribuzione dei punteggi per alcuni criteri;
- ad esempio, il criterio "Modalità di integrazione tra offerta enogastronomica e turismo rurale" prevede un giudizio di qualità sul grado di integrazione tra i settori. Il modo in cui è misurato tale parametro è tuttavia troppo generico e vago, ed è opportuno rivederlo. Poiché si intende valutare le "modalità" con cui si integreranno l'agroalimentare ed il turismo rurale, una soluzione potrebbe essere quella di spostare l'attenzione sul "come" avverrà tutto ciò. Ad esempio, esprimere un giudizio (di tipo Sì/No) attribuendo un punteggio se "Il progetto prevede la sottoscrizione di convenzioni con gli operatori del turismo locale per la fornitura di prodotti dei partner agricoli/agroalimentari";
- alcuni dubbi presenta anche la misurazione del criterio "Efficacia delle attività di animazione". Anzitutto, ricordiamo che esso era stato individuato in relazione all'obiettivo "Costituire partenariati ampi". La questione su cui il Gal deve riflettere è la seguente: è da preferire la costituzione di partenariati già ampi e rappresentativi, oppure è da favorire un ampliamento anche in fase successiva all'avvio del progetto?

Nel primo caso, la previsione di un budget ad hoc non avrebbe alcun senso, e sarebbe più utile spostare l'attenzione sulle modalità partecipative adottate dai promotori (incontri, focus group, ecc); nel

segue

segue

secondo caso invece è abbastanza pertinente, ma andrebbe specificato che le attività devono essere "finalizzate all'ampliamento del partenariato". Immaginando che quest'ultimo sia l'intento del Gal, nella pertinente declaratoria del box 10 è stata aggiunta la frase tra parentesi, in testo corsivo. Questi ragionamenti, di tipo iterativo, dovrebbero essere fatti per tutti i criteri. Talvolta potrebbe essere necessario risalire a fasi più a monte, rivedendo, se necessario, la declinazione degli obiettivi.

5. DEFINIZIONE DEI PESI PER CRITERIO/SOTTOCRITERIO

Una volta messa a punto la griglia, è il momento di riflettere sul peso da attribuire a ciascun criterio. In questa fase

occorre riconsiderare i risultati cui è pervenuta l'analisi di rilevanza (illustrata al punto 2.c): un peso maggiore dovrebbe essere riservato a quei criteri in grado di considerare gli obiettivi più importanti.

BOX 12: Definizione dei pesi

Recuperando le informazioni raccolte nei precedenti step, incrociamo:

- l'obiettivo correlato a ciascun criterio (box 8);
- la rilevanza di ciascun obiettivo, secondo la graduatoria esposta nel box 7.

Ricordiamo che tutti gli obiettivi rilevanti sono quelli che hanno ottenuto una valutazione non inferiore a 6 (cfr box 7): questo significa che, di fatto, stiamo lavorando su una scala composta da 4 classi (6 - 7 - 8 - 9). È dunque opportuno semplificare le classi di rilevanza degli obiettivi (riducendole, nel nostro caso, a quattro) e attribuire di conseguenza un giudizio ed una relativa classe di punteggio, come indicato nello schema seguente:

Tabella 1

Rilevanza obiettivo	Peso	classi di punteggio
6	basso	1-3
7	medio	4-6
8	medio-alto	7-9
9	alto	10-12

Il passaggio successivo si pone, in sequenza, due obiettivi:

- attribuire a ciascun criterio un peso che sia coerente con la rilevanza dell'obiettivo correlato;
- individuare, in base al peso (ed alla corrispondente classe di punteggi ipotizzata nello schema appena illustrato) il punteggio massimo di ciascun criterio.

L'attribuzione dei pesi e dei punteggi per ciascun criterio terrà conto contemporaneamente:

- della rilevanza dell'obiettivo correlato;
- della eventuale correlazione con più obiettivi (in questo caso il peso aumenta);
- del fatto che più criteri possono essere correlati allo stesso obiettivo (in questo caso il peso attribuito a ciascun criterio è proporzionalmente ridotto).

Nella tabella 2 a ciascun criterio è associato l'obiettivo correlato (indicato dal codice, come nel box 7). Nella terza colonna è indicato il giudizio di rilevanza riferito all'obiettivo. Utilizzando lo schema precedente, nella quarta colonna è riportato il peso che, nella successiva colonna, è stato tradotto in un punteggio.

Rispettando le "istruzioni", al primo tentativo è scaturita una griglia il cui punteggio totale è pari a 93.

segue

segue

Se il nostro obiettivo è quello di arrivare a 100 (o se il risultato non ci sembra soddisfacente), possiamo procedere in due modi alternativi:

- alzare i punteggi attribuiti ad alcuni criteri (rimanendo, comunque, all'interno della pertinente classe indicata nell'ultima colonna della tabella 1);
- riconsiderare le "classi di punteggio" della tabella 1 (es: 1-4; 5-8; 9-11; 12-15) e riprovare;
- utilizzare i punti residui per dare un maggior peso a quei criteri che - in base alle riflessioni maturate nel corso del nostro iter - ci sembrano eccessivamente penalizzati (e, se necessario, diminuire quelli che ci sembrano troppo elevati).

Questa terza opzione è da preferire: l'applicazione troppo rigida di un modello rischia quasi sempre di far perdere di vista i veri obiettivi per i quali esso stesso è stato pensato!

Nel nostro esempio, dopo una rilettura di tutto l'iter di lavoro:

- abbiamo ritenuto eccessivo il punteggio da attribuire ai criteri "competenze del gruppo di coordinamento" e "assetto organizzativo e societario". Il loro ridimensionamento non risulta incoerente, poiché l'obiettivo ad essi correlato mantiene, comunque, un punteggio molto elevato. Inoltre, abbiamo ritenuto che la solidità della struttura sia assicurata soprattutto dalla presenza di valide soluzioni organizzative (es: impegni reciproci, contrattualistica, ecc.).
- al contrario, abbiamo riconsiderato la rilevanza di aspetti che, in una prima fase di lavoro, sono forse stati sottostimati (ruolo degli agricoltori, qualità della strategia, capacità di integrazione, ecc.).

Criteri	Ob. correlato (codice)	Rilevanza obiettivo	Peso	Punti (*)	Punti (**)
Proponente				31	30
Numero di partner	(7)	6	basso	3	4
Numero di partner agricoli	(9)	6	basso	3	6
Varietà dell'offerta	(5)	7	medio	5	5
Disponibilità di prodotti lungo tutto l'arco dell'anno	(5)	7	medio	4	4
Competenze del gruppo di coordinamento	(1)	9	alto	8	5
Assetto organizzativo e societario	(1)	9	alto	8	6
Aziende				10	10
Potenziale produttivo	(5) + (6)	7 + 6	medio+basso	7	7
Presenza di aziende con attività di ospitalità, ristorazione e servizi per il tempo libero	(8)	6	basso	3	3
Progetto				52	60
Qualità dell'analisi	(6)	6	basso	4	5
Coerenza tra SWOT, Fabbisogni e Obiettivi	(2)	9	alto	10	10
Coerenza tra obiettivi e strategie	(4)	8	medio alto	10	12
Coerenza tra strategie e piano di investimenti	(4)	8	medio alto	10	12
Modalità di integrazione tra offerta enogastronomica e turismo rurale	(8)	6	basso	3	5
Sottoscrizione di schemi convenzionali tra gli aderenti	(1)	9	alto	12	12
Efficacia delle attività di animazione	(7)	6	basso	3	4
Totale				93	100

(*) Punteggio attribuito "al primo tentativo"

(**) Risultato finale

6. DEFINIZIONE DELLE SCALE DI GRADUAZIONE

Questa operazione “tecnica”, come detto, può essere sviluppata contestualmente alla fase di individuazione dei parametri (cfr. punto 3). In ogni caso, il suo obiettivo è quello di facilitare l’elaborazione di una graduatoria di merito.

L’aspetto più delicato è quello di modulare la declaratoria (cosa vuol dire “alto”, “medio”, “basso”? In che modo saranno

attribuiti i giudizi?) in relazione alle diverse classi di punteggio.

Occorre inoltre fare attenzione a non cadere in errori ricorrenti nel definire i limiti tra le varie classi, come mostrato nel box 13. Tali errori possono, talvolta, giustificare ricorsi avverso la graduatoria. Al termine dell’operazione occorre indicare il punteggio minimo al di sotto del quale i progetti non saranno ammessi al beneficio.

BOX 13: Definizione dei limiti. Errori ricorrenti

“Il sottoinsieme vuoto”:

- *Esempio 1:* è attribuito un punteggio in base alle classi di dimensione aziendale (ettari di SAU). nella griglia, le classi sono identificate nel seguente modo:

2-5 ha - 6-10 ha - 11-15 ha - oltre i 16 ha

Si può notare che le classi individuate non sono continue: come attribuire un punteggio da un’azienda la cui SAU è pari a 10,50 ha? O se è esattamente 16,00 ettari?

In questo caso occorre maggiore precisione, indicando anche le are:

2,00-5,99 ha - 6,00-10,99 ha - 11,00-15,99 ha - da 16,00 ha in poi

- *Esempio 2:* è attribuito un punteggio al curriculum del Coordinatore di un Partenariato:
 - Laurea, con dottorato o master ed esperienza almeno decennale nelle materie attinenti al bando: 10 punti;
 - Laurea, con esperienza almeno quinquennale nelle materie attinenti al bando: 5 punti.Come valutare un soggetto in possesso di Laurea e dottorato, ma con esperienza solo quinquennale?
In questo caso potrebbe essere utile individuare una classe intermedia.

“La sovrapposizione”:

- Riprendendo il precedente esempio 1, si immagini che le classi di dimensione aziendale siano definite nel seguente modo:

2-5 ha - 5-10 ha - 10-15 ha - oltre i 15 ha

Si osserva agevolmente che i limiti delle singole classi si sovrappongono sempre. Come valutare una SAU di 5.00 ha?

“Limiti vaganti”:

- E’ una delle situazioni più comuni, che ricorre quando un elemento che potrebbe essere misurato oggettivamente (es: Capitale sociale = Euro; Potenziale produttivo = Euro, oppure Q.li; ecc.) viene reso in termini qualitativi (es: Solidità patrimoniale “sufficiente”; Massa critica “adeguata”, ecc.). Tecnicamente non si tratta di un errore, ma si consegna alla discrezionalità del valutatore la responsabilità di decidere cosa significhi, di volta in volta, “sufficiente” o “adeguato”.

7. TEST FINALE

Il test finale dovrebbe essere realizzato attraverso una vera e propria simulazione della griglia multicriteri. Come ormai chiaro, è più che mai necessario vestire i panni anche degli altri soggetti che partecipano - ovviamente con ruoli diversi - alla procedura e, principalmente, dei potenziali richiedenti e della commissione di valutazione.

I Gal che hanno già maturato esperienze in materia, potrebbero sottoporre a test i progetti ricevuti nell'ambito dell'attuazione di operazioni similari²⁵, ma non è

difficile immaginare una sorta di "prototipo" di progetto da valutare.

Questa operazione dovrebbe anche verificare se i pesi e le scale di graduazione di ogni criterio consentirebbero a progetti di buona qualità di raggiungere un punteggio adeguato o, al contrario, se anche progetti mediocri riuscirebbero ad ottenere un punteggio sufficiente ad entrare positivamente nella graduatoria di merito. Nel primo caso è evidente che occorre limare i punteggi (soprattutto quelli intermedi) verso l'alto; nel secondo caso si renderà necessario alzare l'asticella.

C. IL FORMULARIO

C.1 Premessa

L'articolazione del progetto²⁶ da parte del potenziale beneficiario dovrebbe essere di facile elaborazione, con la richiesta dati pertinenti e rilevanti: non è utile sottoporre i richiedenti a dispendiose analisi settoriali/territoriali se queste non sono in grado di rappresentare efficacemente lo scenario su cui intervenire, o imporre la produzione di dati di difficile reperibilità o non più attuali.

Da alcuni anni, a tutti i livelli²⁷, ha preso piede la pratica di proporre un format al

quale adeguarsi nella predisposizione dei progetti. Si tratta di una soluzione che risponde ad esigenze espresse dai diversi soggetti coinvolti nella procedura di selezione. Difatti, (applicando lo schema metodologico cui si ispira la presente sezione del Vademecum) osserviamo che:

- il format rappresenta, dal punto di vista del **Gal**, uno dei principali strumenti informativi verso i soggetti potenzialmente interessati: il Gal lo articolerà in relazione alle esigenze conoscitive della valutazione, ma anche per orientare i

25. Ad esempio, in sede di attuazione dell'Asse IV del PSR 2007-2013.

26. In questo capitolo, con il termine "progetto" si intende il documento tecnico che illustra le caratteristiche dell'iniziativa di cui si chiede il finanziamento, indipendentemente dalla denominazione con cui viene indicato nel bando (Piano, Business plan, Programma, Documento strategico, ecc.).

27. Molte esperienze sono state sviluppate da alcune Autorità di Gestione dei PSR (e da diversi Gal) già nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006. Si consideri, inoltre, il sistema di elaborazione degli stessi Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020 che, in tutta l'UE, sono declinati secondo un format rigido al quale gli Stati membri hanno dovuto adeguarsi (SFC2014).

- richiedenti e migliorare la qualità delle proposte;
- la predisposizione di un format al quale tutti i richiedenti devono adeguarsi semplifica e velocizza i lavori della **commissione di valutazione**, non solo in relazione al fatto che le informazioni utili ai fini della valutazione sono facilmente reperibili in determinate sezioni del formulario, ma anche perché è agevolato il confronto (e dunque la comparazione) tra progetti diversi;
 - il **potenziale beneficiario** può concentrarsi sulle informazioni necessarie, senza indugiare nella raccolta ed elaborazione di documenti tecnici che potrebbero rivelarsi inutilmente complessi.

Nel web sono consultabili molti formulari allegati ai bandi emanati dalle Autorità di Gestione dei PSR 2014-2020 per le misure ad investimento, ed il sito della RRN ospita numerosi bandi (e relativi formulari) pubblicati dai Gal attivi nel corso della programmazione 2007-2013²⁸. La loro consultazione può essere un utile riferimento per i Gruppi impegnati nella pianificazione delle procedure di selezione. In ogni caso, si può osservare come essi siano generalmente articolati in relazione alle specificità della tipologia di operazione in questione. Ciò significa che non esiste un format valido

per tutte le situazioni, ed in questa sede, piuttosto che proporre uno schema tipo, si è ritenuto più utile passare in rassegna (e commentare) alcune pratiche.

C.2 Elementi e struttura del formulario

Il formulario è uno strumento che deve aiutare, non complicare l'elaborazione del Progetto (né la sua successiva valutazione). Esso va inoltre strutturato considerando con attenzione quali sono i criteri di selezione: tutti gli elementi oggetto di valutazione devono essere collocati in modo appropriato nel format.

• L'indice

Il formulario va progettato in relazione alle informazioni che si intende di ottenere. Piuttosto che articolare le singole parti in modo ampio e generico, si suggerisce di "sezionarle" in specifici argomenti.

• Dati

È spesso necessario richiedere la produzione di dati (settoriali, territoriali). Talvolta sono disponibili dati ufficiali sufficientemente aggiornati, ed in questo caso può essere utile fornire tali dati attraverso la propria pagina web o in allegato al bando. Tuttavia, si deve considerare che il più delle volte i dati ufficiali possono non essere sufficientemente significativi o aggiornati²⁹.

28. <http://www.reterurale.it/leader/bandigal>.

29. Ad esempio: riguardo alla struttura delle aziende agricole, il dettaglio a livello comunale più recente è rappresentato dal VI Censimento Istat, del 2000; i dati sulle forze lavoro

In ogni caso, è utile richiedere sempre la fonte da cui sono stati tratti i dati, magari inserendo tali indicazioni in nota o, più opportunamente, predisponendo una tabella riepilogativa nella quale, per ogni dato fornito, i richiedenti potranno indicare la fonte e l'anno cui si riferisce.

• **Box di testo**

I format possono prevedere, o meno, un numero contingentato di caratteri disponibili, al quale attenersi. Anche in relazione alla recente esperienza vissuta da tutti gli Stati membri nella elaborazione dei rispettivi Programmi³⁰, è opportuno riflettere sui seguenti aspetti:

- un approccio ispirato alla semplificazione riconosce l'utilità (per tutti, soprattutto alla commissione di valutazione ed ai richiedenti) di limitare le dimensioni dei progetti. Tuttavia, occorre evitare porre limiti eccessivi, poiché su alcuni aspetti potrebbe essere necessario consentire ai proponenti di descrivere e motivare adeguatamente l'idea progettuale, gli obiettivi che essa si propone di raggiungere, ecc.;
- la scelta di porre eventuali limitazioni non può che essere guidata dal buon senso. Essa deve favorire una migliore comprensione del progetto;
- per iniziative a carattere innovativo può essere necessario disporre di mag-

giore spazio per chiarire le motivazioni, il modello organizzativo, ecc...;

- può essere utile utilizzare, quali modelli di riferimento, progetti già disponibili, e verificare quali siano le dimensioni "ottimali";
- talvolta può essere necessario includere nel testo anche parti grafiche, immagini, ecc. In questi casi è preferibile esser chiari con i richiedenti: evitare di includere nel testo immagini che, a loro volta, contengono interi paragrafi, al solo scopo di eludere i vincoli fissati nel formulario³¹. Meglio "concedere" qualche centinaio di caratteri in più, piuttosto che dover fare i conti con documenti di difficile lettura;
- si osservi, nell'esempio illustrato al box 14, che l'indicazione relativa ai caratteri utilizzabili è molto chiara: è stabilito il numero massimo di caratteri, con la precisazione che sono inclusi anche gli spazi, ed escluse le tabelle.

• **Didascalie**

Una delle soluzioni più apprezzate dai potenziali richiedenti è quella di chiarire, per ogni parte del formulario, cosa ci si attende che venga scritto, come presentarlo, quali elementi descrittivi sono necessari. L'obiettivo è quello di mettere a punto una sorta di "accompagnamento" a vantaggio dei richiedenti, al fine di migliorare la qualità del progetto.

30. I Programmi 2014-2020 sono stati elaborati utilizzando un format predisposto nell'ambito del sistema di scambio elettronico dei dati tra la Commissione e gli Stati Membri (SFC2014).

31. Al fine di eludere i vincoli imposti dal sistema SFC, con particolare riguardo al numero massimo di caratteri consentiti, quasi tutte le AdG hanno incluso nei rispettivi PSR immagini contenenti parti rilevanti di testo. Il risultato è spesso rappresentato da documenti difficilmente leggibili e poco chiari.

4. Descrizione della strategia di sviluppo locale

4.1 Analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce (SWOT) e dei fabbisogni¹⁹

Quadro 4.1.1 - Analisi situazione e contesto di riferimento²⁰

14.000 caratteri, spazi inclusi ed escluse tabelle

¹⁹ Facendo riferimento ai diversi aspetti trattati nell'analisi della situazione a livello regionale, contenuta nel cap.4 del PSR 2014-2020, l'analisi del territorio delle singole SSL dovrà essere condotta seguendo la stessa metodologia (es. fare riferimento alle 6 priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale, di cui all'art.5 del Reg. n.1305/13), mettendo in evidenza gli elementi qualitativi e quantitativi peculiari che caratterizzano il territorio di riferimento. A partire da una sintetica analisi della situazione e del contesto di riferimento, procedere alla individuazione, definizione e conseguente analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, in termini di effettivi fabbisogni del territorio di riferimento; l'analisi può essere strutturata/articolata con particolare riguardo agli ambiti tematici privilegiati dalla strategia. Tale descrizione deve permettere di valutare gli elementi di omogeneità e i principali fattori di competitività consentendo nei paragrafi successivi, di evidenziare i fabbisogni di interesse generale e gli ambiti tematici, su cui basare realistiche potenzialità di sviluppo.

²⁰ Ai fini dell'analisi, che può essere opportunamente strutturata/articolata con particolare riguardo agli ambiti tematici privilegiati dalla strategia, descrivere in sintesi la situazione socio economica del territorio di riferimento, con l'ausilio di dati quantificati - riepilogati nell'ambito di apposite tabelle e schemi riepilogativi - privilegiando l'impiego di indicatori atti a quantificare gli aspetti ed i fenomeni descritti; in considerazione del fatto che lo Sviluppo locale Leader è programmato ai fini della Focus Area 6b, è opportuno siano comunque considerati gli indicatori "occupazione-posti di lavoro". Tra gli argomenti da trattare sicuramente c'è il contesto demografico, lavoro e la struttura economica, attrattività del territorio, servizi e accessibilità, fattori ambientali

• Quadro di riepilogo delle informazioni

Alcune esperienze mostrano l'utilità di prevedere, a chiusura del formulario, una scheda nella quale riepilogare le informazioni utili ai fini della valutazione. I modelli più utilizzati si ispirano a due approcci diversi, illustrati nel seguente box. L'approccio di tipo "B" esemplificato nel

box ha il pregio di mettere il richiedente nelle condizioni di applicare una sorta di analisi auto-valutativa sul proprio progetto (e, eventualmente, di rivedere alcuni aspetti della proposta per migliorare il valore dell'indicatore).

In entrambi i casi, è utile richiedere i riferimenti alle parti del testo in cui è contenuta l'informazione.

BOX 15: Schede di riepilogo

- **Approccio "A":** sintetizzare i dati essenziali (esempio)

Dati di sintesi	Valore	Riferimento in testo	
		Capitolo	Pagina/allegato
Età proponente			
Sau Azienda (ha)			
Produzione Standard (euro)			
Sistemi di qualità adottati (indicare...)			
Importo investimento (euro)			
...			

- **Approccio "B":** partire dalla griglia multicriteri

Criterio di selezione	Parametro	Valore	Riferimento in testo	
			Capitolo	Pagina/allegato
criterio 1				
criterio 2				
criterio ...				
criterio n				

Finito di stampare nel mese di aprile 2017
CSR - Centro stampa e riproduzione s.r.l.
Via di salone, 131 – 00131 Roma

Impostazione metodologica e redazione
del documento a cura del Gruppo di Lavoro

ReteL.E.A.D.E.R

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



Per informazioni:

reteleader@crea.gov.it

<http://www.reterurale.it/leader20142020>

**Documento realizzato dal gruppo di
lavoro ReteL.E.A.D.E.R. nell'ambito del
Programma Rete Rurale Nazionale**

Autorità di gestione:

Ministero delle politiche agricole alimentari
e forestali

Rete Rurale Nazionale

reterurale@politicheagricole.it

<http://www.reterurale.it>

@reterurale

<http://www.facebook.com/reterurale>

ISBN: 978-88-9959-554-8