

LEADER



I GAL CHE HANNO
PARTECIPATO ALLA
RILEVAZIONE



STRUMENTI LEADER PER
RISPONDERE AI
FABBISOGNI DI SVILUPPO
LOCALE NELL'ERA COVID



ATTIVITÀ DELLA
RRN-RETELEADER

**FAVORIRE L'IMPOSTAZIONE E
ATTUAZIONE DI "PROGETTI DI
COMUNITÀ" NELLE AREE LEADER
TOSCANE" (17 E 29 APRILE 2020).**

Report - Aprile 2020

COVID-19 LEADER IN AZIONE PER SOSTENERE LE COMUNITÀ LOCALI

Dai primi giorni di aprile la RRN-Rete Leader ha avviato una serie di attività per favorire lo scambio di buone pratiche e individuare soluzioni cantierabili che possano sia supportare le zone e gli attori locali in questa fase di emergenza sia rendere più efficiente la gestione delle SSL.

Nell'ambito di queste attività la ReteLeader ha partecipato a due incontri promossi dall'AdG del PSR Toscana per favorire il confronto sulle prospettive di sviluppo delle zone rurali interessate da Leader.

Il focus degli incontri è stato come sostenere le zone rurali in questa fase resa particolarmente difficile dall'emergenza sanitaria e, al tempo stesso, assecondare la creazione di iniziative in ambito sociale e produttivo che possano continuare anche dopo l'emergenza.

Nel corso dei due incontri, la regione Toscana ha illustrato quanto sta predisponendo per sostenere e rafforzare l'azione dei GAL nelle zone rurali Leader. In particolare è stata evidenziata l'importanza di attivare "azioni a regia diretta GAL" e Azioni specifiche Leader" volte a sostenere **progetti di comunità** capaci di attivare servizi collettivi e favorire processi cooperativi pubblico-privato a livello locale. Questa tipologia di azioni permetterebbe ai GAL, che sono i primi e più immediati recettori dei bisogni emergenti dal territorio, di agire in maniera rilevante, nelle zone di competenza, sviluppando interventi complementari e sinergici con quelli realizzati dalle Istituzioni (ASL, Comuni, Protezione Civile, ecc.) e dalle politiche di sostegno messe in atto ai vari livelli (UE-Nazionale-Regionale).

La RRN-ReteLeader ha presentato sinteticamente i risultati della rilevazione condotta fra i GAL e descritto alcune proposte che potrebbero contribuire a rendere più efficace e efficiente l'azione di Leader (a tal proposito si vedano documenti pubblicati sul Portale delle RRN <https://www.reterurale.it/leader20142020>).

La RRN-Leader, già da diversi mesi, ha anche avviato alcuni studi volti a individuare soluzioni gestionali utili a una maggiore efficienza e efficacia di Leader che nella prossima fase di programmazione, come nelle precedenti, continuerà a sostenere lo sviluppo delle aree rurali attraverso un approccio territoriale (basato sulle risorse Locali e l'elaborazione di PSL - Piani di Sviluppo Locale integrati, multisettoriali e innovativi) e bottom-up (basato sui partenariati locali organizzati in GAL- Gruppi di Azione Locale).

Nel corso delle diverse fasi di programmazione si è assistito ad una involuzione di LEADER da Sovvenzione Globale a Iniziativa Comunitaria, da Asse della Politica a Misura della politica di Sviluppo rurale e, prossimamente intervento della Politica Agricola. Questi cambiamenti di status sono stati accompagnati anche da una revisione dei relativi meccanismi procedurali e gestionali a cui le amministrazioni regionali e, soprattutto, i GAL si dovevano attenere¹. In generale si è verificata una progressiva assimilazione degli interventi pianificati nell'ambito delle Strategie Locali Leader a quelli delle altre misure della politica per lo sviluppo rurale e alla crescita esponenziale dei tempi e costi di transazione con effetti, oltre che sull'efficienza generale, soprattutto sulla capacità di conseguire gli obiettivi prefissati.

Sicuramente l'aggravamento degli oneri normativi e amministrativi, oltre che per i GAL, anche per le AdG conseguente in parte all'inasprimento della normativa di riferimento (ad esempio alla complessità della normativa sugli appalti) non ha aiutato a strutturare adeguatamente l'iter procedurale di Leader. A tal proposito è bene ricordare che la stessa UE

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

Il report riassume e rielabora quanto emerso nel corso degli incontri "Favorire l'impostazione e attuazione di Progetti di Comunità nelle aree Leader Toscane" (17 e 29 aprile 2020).

Agli incontri hanno partecipato rappresentanti dell'AdG, i referenti della misura 19, l'ANCI regionale e i GAL della Regione Toscana.

Il documento è stato redatto da Raffaella Di Napoli e riporta in sintesi anche contributi elaborati, nell'ambito delle attività della RRN-ReteLeader da: Roberta Ciaravino, Fabio Muscas, Gabriella Ricciardi, Emilia Reda.

¹ Per un approfondimento: Sezione IV – Leader, in Rapporto RRN "Gli effetti della politica di sviluppo rurale 2007-2013 Il bilancio dell'esperienza", CREA –PB, dicembre 2018 (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19831>).

ha approvato in corsa, ovvero nel 2018, il Regolamento Omnibus volto a favorire la semplificazione del processo di attuazione degli interventi FEASR².

I risultati di queste analisi hanno portato all'individuazione di proposte impiegabili sia nella prossima fase di programmazione sia nei prossimi mesi di attuazione della misura 19.

Per rispondere alla crisi attuale è necessario favorire l'adozione di meccanismi semplificati capaci di velocizzare l'attuazione per dare risposte tempestive ai territori rurali e recuperare i ritardi che potrebbero verificarsi conseguentemente alle proroghe concesse per la presentazione di progetti e ai, possibili, residui finanziari derivanti dalle rinunce da parte di beneficiari già selezionati impossibilitati negli investimenti³.

Quanto illustrato nel corso degli incontri propone possibili soluzioni tecniche per la semplificazione dei meccanismi procedurali di Leader ora cantierabili, senza deroghe o modifiche a normative UE o nazionali di riferimento, a seguito anche delle disposizioni del Regolamento UE Omnibus n.1046/2018.

In particolare, gli strumenti utili per una migliore attuazione e gestione di Leader potrebbero essere:

1. la pianificazione e realizzazione di "progetti complessi misti" (a regia GAL + beneficiari locali);
2. la pianificazione di "progetti ombrello";
3. bandi a sportello per progetti di dimensioni finanziaria limitata (entro i 50.000 euro per i beneficiari privati e entro i 100.000 euro per i beneficiari pubblici)

In particolare, quanto ha illustrato la RRN-ReteLeader ha riguardato soprattutto i "progetti complessi", ovvero integrati multi-misura condivisi da parte di piccoli gruppi di beneficiari locali, possono svolgere un ruolo strategico per creare economie di scala e servizi collettivi in tutti i settori economici e socio-culturali del territorio di intervento.

I "progetti complessi misti" per le caratteristiche di seguito descritte potrebbero rappresentare lo strumento migliore per mettere in campo i "PdC - Progetti di Comunità" il cui **scopo generale** dovrebbe essere la produzione di beni e servizi, altrimenti difficilmente disponibili, relativi a tutti quegli ambiti che ogni comunità reputa prioritari e indispensabili per contribuire al miglioramento delle condizioni di vita dei propri abitanti: dal lavoro all'istruzione e alla formazione professionale, dall'assistenza socio-sanitaria alle attività culturali e ricreative, dal turismo alla cura dell'ambiente.

I "PdC - Progetti di Comunità", quindi, potrebbero contribuire significativamente al conseguimento ad esempio dei seguenti **risultati**: favorire l'attivazione di servizi per la popolazione (servizi per l'infanzia, servizi di assistenza, sharing mobility, ecc.) e servizi socio-culturali; migliorare la fruibilità e la qualità di accoglienza territoriale; rafforzare il sistema di commercializzazione e distribuzione delle produzioni locali; lo sviluppo di servizi eco-sistemici; promuovere processi di innovazione digitale e la creazione di servizi smart; sostenere l'economia circolare e la bio-economia.

Perciò, nella situazione attuale, questa tipologia di progetto potrebbero sostenere processi di sviluppo, basati su un nuovo modo di organizzare la produzione e sulla partecipazione diretta degli attori locali alla definizione degli obiettivi e delle azioni da intraprendere, per dare **risposte collettive** capaci di contrastare i processi degenerativi dell'assetto socio-economico locale causati dai cambiamenti del mercato a seguito dell'emergenza sanitaria.

I PdC intesi come "progetti Complessi" dovrebbero permettere di coprire un'ampia gamma di spese realizzate da differenti beneficiari a valere su diverse misure del PSR. Nel corso della discussione è stato segnalato che per, il conseguimento degli obiettivi e risultati specifici dei progetti di comunità e in generale delle SSL, potrebbe essere

² Nell'attuazione dei programmi legati ai Fondi SIE una sistematizzazione ed una facilitazione in termini di semplificazione di costi e procedure si era già avviata nel 2018 con il Regolamento UE 1046 cosiddetto "Omnibus" che nel considerando 127 recitava: (127) *Nell'interesse di una maggiore efficienza, gli Stati membri e gli altri destinatari dei fondi dell'Unione dovrebbero poter ricorrere con maggiore frequenza alle opzioni semplificate in materia di costi. In questo contesto, è opportuno rendere più flessibili le condizioni di utilizzazione delle somme forfettarie, dei costi unitari e dei tassi fissi. Occorre prevedere esplicitamente somme forfettarie uniche che coprono la totalità dei costi ammissibili di un'azione o di un programma di lavoro. Inoltre, ai fini della concentrazione sui risultati, occorre privilegiare i finanziamenti fondati sulle realizzazioni. Le somme forfettarie, i costi unitari e i tassi fissi basati sulle risorse dovrebbero rimanere una possibilità nei casi in cui un approccio fondato sulle realizzazioni non sia possibile né opportuno.* La finalità dichiarata era quella di spostare l'attenzione non tanto sulla verifica puntuale dell'avvenuta spesa da parte del beneficiario finale piuttosto, il conseguimento di un risultato prestabilito attraverso la certezza della sua realizzazione fisica.

La modifica dell' art. 67 del Regolamento UE 1303/2013 purtroppo però arriva in un momento storico nell'attuazione dei Programmi in cui le Autorità di Gestione e gli Organismi Pagatori, avendo già avviato proprie procedure e concertato il contenuto delle strategie con la UE erano poco propense ad avviare ulteriori modifiche verso la semplificazione.

³ RRN – ReteLEADER, Report Covid-19: Leader in azione per sostenere le comunità locali, a cura di CREA –PB, Aprile 2020

necessario, rimanendo comunque nell'ambito delle spese ammissibili per il FEASR⁴, attivare tipologie di intervento strettamente connesse ai contenuti dell'investimento anche se non assimilabili a quelle del Psr Toscana 2014-2020.

Inoltre, per i PdC, proprio perché fondati su processi partecipativi e volti ad attivare in maniera integrata tipologie di investimento afferenti misure diverse, i beneficiari dovrebbero essere partenariati pubblico-privati che individuano un capofila. Ad esempio: come previsto dal Reg. UE 1303/2013 art.63 comma 1 a) i capofila potrebbero essere soggetti di diritto pubblico che abbiano sottoscritto accordi in partenariato con soggetti privati del settore commercio, turismo, artigianato, associazioni, onlus, imprese del terzo settore, cooperative di comunità, fondazioni; i partner privati che hanno sottoscritto un accordo di partenariato con un organismo pubblico, a condizione che soddisfi e si assuma tutti i corrispondenti impegni del beneficiario, ai sensi del Reg. (UE) n. 1303/2013 art. 63 comma 2.

In questa prospettiva le azioni a "a regia GAL" possono svolgere una funzione strategica sia per l'animazione e accompagnamento degli attori locali pubblici e privati coinvolti (es. per la costituzione della rete dei beneficiari e la realizzazione degli interventi; per l'individuazione del soggetto capofila del progetto; per l'elaborazione di studi di fattibilità e la diffusione delle informazioni) sia per la realizzazione di interventi specifici per i quali il GAL dispone delle competenze necessarie.

A tal proposito, è stata sottolineata: l'importanza di ricorrere a opzioni di costi semplificati per migliorare la gestione delle "azioni a regia GAL, come incoraggiato anche dalle modifiche alla normativa europea apportate con il regolamento Omnibus; la necessità di prevedere tipologie di investimento, che vadano oltre quanto già previsto nell'ambito della sottomisura 19.4, utili anche alla messa in campo di azioni ad hoc per la riorganizzazione dei servizi/attività/attori a livello locale, l'informazione e l'attivazione di iniziative dimostrative (incluse la comunicazione e l'animazione digitale), la valorizzazione delle produzioni locali e del turismo rurale⁵.

Per quanto riguarda il processo di attuazione, per i progetti complessi misti possono esserci diversi percorsi.

La RRN-ReteLeader ha raccontato quanto stanno realizzando i GAL in Abruzzo e i GAL Molisani. Sulla base di questi esempi è stato delineato un possibile percorso di attuazione che potrebbe essere avviato con l'attivazione di una azione a regia GAL e l'apertura di un bando di selezione per progetti multi-misura e multi-attore. L'azione a Regia GAL, che dovrebbe terminare contestualmente alla conclusione degli investimenti pianificati nei PdC selezionati, dovrebbe svolgersi in due fasi: la prima volta a accompagnare gli attori locali nel processo di costituzione del partenariato; la seconda di accompagnamento nella fase di attuazione dei progetti. Pertanto gli output e risultati sono direttamente connessi ai risultati dei PdC. Il bando di selezione, dei progetti presentati, potrebbe essere aperto a tutti, concedendo una priorità a quei partenariati che hanno partecipato all'azione a regia GAL.

In questo caso il processo di approvazione, dei progetti a regia GAL e dell'azione specifica PdC, seguirebbe due percorsi diversi che potrebbero portare ad una difficoltà nel ricostruire, in fase di monitoraggio e rendicontazione, l'unitarietà delle due azioni.

A tal proposito, una soluzione possibile è quella adottata con riferimento alle azioni miste previste dalla SSL di alcuni GAL della Regione Molise. Nell'ambito delle SSL dei GAL molisani è prevista una scheda di misura comprensiva di due sotto-azioni, una delle quali a bando ed una a regia diretta. Queste, pur riguardando progetti con una propria autonomia sono organiche e funzionali, concorrono insieme alla realizzazione di risultati comuni e integrate e validate in un unico applicativo del sistema informativo dell'OP (in questo caso AGEA) che gestisce entrambe le sotto-azioni⁶. Affinché sia possibile la gestione attraverso un unico applicativo, la sotto-azione a regia GAL viene selezionata contestualmente con l'approvazione della Strategia di Sviluppo Locale che deve contenere nella scheda di misura relativa ai Progetti di Comunità sia per la sotto-azione a regia sia per quella a bando tutte le informazioni necessarie: beneficiari, condizioni di ammissibilità, spese ammissibili, agevolazioni, dotazione finanziaria, indicatori, ecc.

Nei casi dei GAL delle regioni Abruzzo e Molise la concessione del sostegno avviene sotto forma di contributo in conto capitale. A tal proposito una semplificazione importante scaturisce dall'applicazione di opzioni di costi semplificati ai sensi del Reg. (UE) n. 1303/2013 art. 67 par. 1 così come modificato anche dal Regolamento UE 1046/2018.

4 Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020 - <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15656>

5 Per un approfondimento si veda "Vademecum - Semplificare per una attuazione efficiente e efficace: l'utilizzo dei costi semplificati nel Leader", RRN-ReteLeader, aprile 2020.

6 Solitamente nell'ambito del sistema informativo AGEA le azioni a regia GAL e le azioni a bando dato che seguono afferiscono due applicativi gestionali differenti

Una ulteriore modalità attuativa discussa è la concessione del sostegno nella forma della sovvenzione globale, similmente a quanto previsto dal Reg. UE 1305/2013 art. 35 par.6. Questa modalità permetterebbe un indubbio miglioramento dell'efficienza gestionale con la conseguente riduzione dei tempi e costi di transazione e realizzazione. Infatti, questa opzione offre ai richiedenti la possibilità di inserire in un'unica richiesta di finanziamento, il progetto presentato, e, in caso di ammissione a finanziamento, in un'unica domanda di sostegno, un'ampia gamma di spese diverse, tra quelle ammissibili al sostegno del FEASR, finalizzate al raggiungimento degli obiettivi progettuali. Questa potrebbe essere una innovazione importante che però necessita di ulteriori approfondimenti.

I partecipanti hanno concordato di proseguire gli approfondimenti, con particolare riferimento a:

- la definizione dei tempi e delle finalità dei progetti di comunità;
- l'individuazione di eventuali tipologie di intervento utili al conseguimento delle finalità generali dei progetti di comunità ma non previste nell'ambito del PSR;
- l'individuazione di eventuali tipologie di intervento utili alla realizzazione di Azioni a regia GAL.

Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

Piano di azione biennale 2019-20

Scheda: 19.1 "Rete LEADER"

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

reterurale@politicheagricole.it

<http://www.reterurale.it>

@reterurale

<http://www.facebook.com/reterurale>

RETELEADER

reteleader@crea.gov.it

<http://www.reterurale.it/leader20142020>

<https://www.facebook.com/leader1420/>

