

LEADER



Report
incontro



Fasi



Appuntamenti

LABORATORIO COLLABORATIVO
“SEMPLIFICARE LEADER”

**GRUPPO DI LAVORO I “TASSONOMIA
DEGLI INTERVENTI DI LEADER:
DEFINIZIONI E ITER PROCEDURALI”**

**REPORT INCONTRO DEL 15 OTTOBRE
2020**

Documento a cura di: raffaella Di Napoli,
Emilia Reda, Filippo Chiozzotto



Scopo del presente Report è restituire una sintesi della discussione sviluppatasi nel gruppo di lavoro “Tassonomia degli interventi di Leader: definizioni e iter procedurali”, in occasione del Laboratorio Collaborativo “Semplificare Leader” svolto il 15 ottobre u.s. in modalità webinar.

Partecipanti al gruppo di lavoro:

Per la Rete Leader:

- Raffaella Di Napoli, CREA-PB Roma
- Emilia Reda, CREA-PB Calabria
- Filippo Chiozzotto, CREA-PB Trentino-Alto

Adige

- Annalisa Del Prete, CREA - PB Roma
- Assunta Amato, CREA – PB Calabria
- Marta Striano, CREA -PB Roma

Per le Regioni e Province Autonome:

- Abbagnano Ugo, COGEA
- Adamo Marco, IRES Piemonte
- Bozzelli Francesco, Regione Abruzzo
- Ceresa Giovanni, Regione Liguria
- Contarini Maria Rosaria, AGREA R. Emilia-

Romagna

- Daici Maurizio, Regione Friuli-Venezia Giulia
- Del Prete Giovanni, Deloitte Consulting
- Longhi Francesca, Regione Toscana
- Longo Elena, AVEPA - Veneto
- Mezzetti Lara, Provincia Autonoma di Trento
- Molognani Riccardo, Provincia Autonoma di Trento
- Palmieri Francesca, Regione Emilia-Romagna
- Piras Veruschka, Regione Piemonte
- Rispoli Pia, Regione Calabria
- Sainaghi Maria Gloria, Regione Lombardia
- Sallustio Cosimo, Regione Puglia
- Serini Marzia, Regione Umbria
- Simonato Alessandro, Regione Veneto
- Venturini Daniela, Regione Umbria

Sintesi della discussione

Durante lo svolgimento del tavolo tecnico sono emersi numerosi spunti di riflessione su elementi critici relativi all'attuazione di Leader, dalla complessità delle procedure e del quadro normativo all'opportunità di implementare tipologie progettuali alternative quali i progetti a scala locale o complessi. Nella tabella seguente sono sintetizzate, per punti, le principali riflessioni emerse e le proposte formulate (fig. 1).

Dopo una presentazione introduttiva volta ad illustrare le finalità del gruppo e le principali questioni da affrontare¹ è stata avviata la discussione. Molti gli interventi che hanno fatto emergere l'elevata complessità delle procedure e l'onere gestionale e amministrativo degli interventi Leader con particolare riferimento a:

- numerosità e frammentazione dei bandi dei GAL;
- vincoli operativi derivanti da condizioni applicative e dal sistema informativo;
- limiti e vincoli strutturali e metodologici del quadro normativo di riferimento nella definizione di modalità di attuazione univoche e riconosciute.

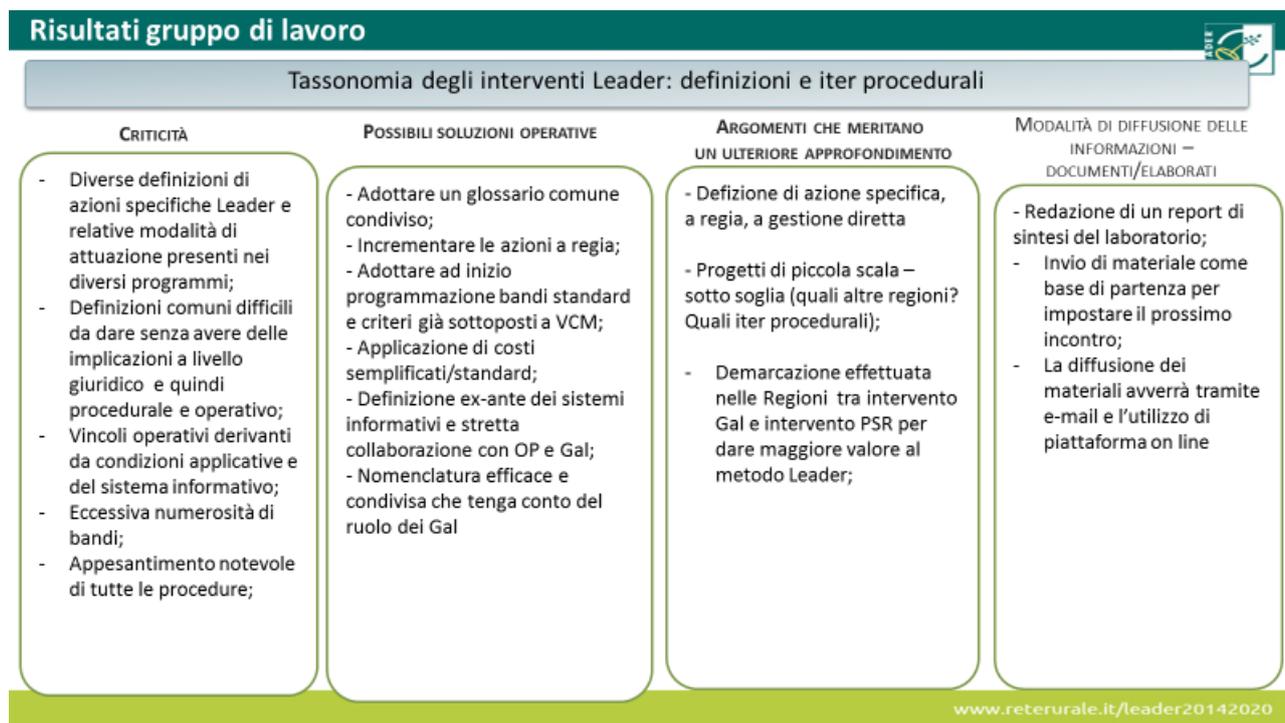
In prima istanza, il gruppo di lavoro si è concentrato sull'illustrare l'interpretazione data a livello regionale di alcuni concetti e prassi che caratterizzano l'attuazione di Leader e che, spesso, non trovano una definizione univoca, soprattutto per quanto riguarda le diverse tipologie di operazioni ed interventi programmati (in allegato si riporta una tabella riassuntiva dei contributi apportati dai partecipanti per la definizione di un glossario comune).

Rispetto al tema affrontato nel Laboratorio, per provare ad uniformare la terminologia e rendere più funzionale e agevole il confronto nei prossimi incontri, è stato proposto un elenco di definizioni, non esaustivo e anzi da implementare, elaborato dal gruppo di lavoro della ReteLeader riguardo ai termini e alle espressioni maggiormente ricorrenti nell'attuazione di Leader, con particolare riferimento a parole chiave quali: misure, sottomisure, interventi, operazioni ordinarie e specifiche Leader, progetti, ecc.

¹ Si veda presentazione di F. Chiozzotto ed E. Reda <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21838>



Fig. 1



Punto di partenza chiaramente sono le definizioni fornite dai regolamenti UE² che nel caso di Leader si possono declinare nella seguente maniera:

1. **Misura:** una serie di operazioni che contribuiscono alla realizzazione di una o più delle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale³ - nel caso di Leader corrisponde alla misura 19;
2. **Sottomisura:** un sottoinsieme omogeneo di operazioni afferenti alla medesima misura⁴ - nel caso di Leader corrisponde alle sottomisure 19.1, 19.2, 19.3, 19.4;
3. **Operazione:** ovvero un progetto, un contratto, un'azione o un gruppo di azioni o progetti selezionati dalle autorità di gestione dei programmi o dai GAL, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della SSL - nel caso di Leader corrispondono alle misure e/o sottomisure del PSR (ordinarie) o a operazioni specifiche;
4. **Azione:** modalità operativa con cui si dà attuazione ad una operazione ordinaria o specifica;
5. **Progetto:** una domanda di aiuto o insieme di domande di aiuto afferenti a una o più operazioni/azioni.

Quindi il termine operazione e intervento sono da considerarsi sinonimi.

In particolare, in ambito Leader le operazioni si distinguono anche per le **MODALITÀ ATTUATIVE** (a bando GAL o Regia GAL/convenzione o misto a regia GAL + bando GAL).

Durante la discussione, infatti, viene messo in evidenza come anche nella definizione delle modalità attuative degli interventi Leader (a bando, a regia, in convenzione, a gestione diretta) si riscontra un'elevata eterogeneità di interpretazioni a livello regionale. Se i meccanismi attuativi in quanto tali sono ormai ben consolidati e condivisi, il

²Nel Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 2, par. 1, punto 9 "Operazione" è intesa come un progetto, un contratto, un'azione o un gruppo di progetti selezionati dalle autorità di gestione dei programmi o sotto la loro responsabilità, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di una o più priorità ad essi correlate. Non è presente una vera e propria definizione di intervento, molto spesso utilizzato come sinonimo di operazione. Nel Reg. 1305/2013, art.2, par. 1 si riporta che "Ai fini del presente regolamento, si applicano le definizioni di "programma", "intervento", "beneficiario", "strategia di sviluppo locale guidato dalla comunità", "spesa pubblica", "PMI", "intervento ultimato", e "strumenti finanziari" di cui all'articolo 2 del regolamento (UE) n. 1303/2013." Facendo una lettura incrociata l'art. 2 del Reg. 1303/2013 non riporta la definizione di intervento bensì di Operazione come su esposta. Solo nella Parte 5 dell'Allegato I del Regolamento 808/2014 relativa ai Codici delle misure e delle sottomisure, con particolare riferimento alla sottomisura 19.2, si riporta "sostegno all'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia SLTP" ma anche in questo caso interventi è sinonimo di operazioni.

³ Art. 2, par. 1, lett. C, Reg. (UE) n.1305/2013 e dettagliate nel Titolo III, Capo I (artt.13-40).

⁴ Le sottomisure come codificate nel Reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014 – Allegato I, Parte 5 per cui è possibile attivare delle operazioni.



glossario di riferimento non è altrettanto univoco. Emerge dunque l'esigenza di trovare delle definizioni condivise e comuni anche per quanto riguarda le modalità di attuazione, tenendo in considerazione anche il ruolo assegnato al GAL dalla Regione e ponendo attenzione alle implicazioni di natura giuridica e normativa che possono dare determinate connotazioni anche sugli iter procedurali e attuativi.

Cercando di fare sintesi delle varie interpretazioni emerse, si riportano di seguito delle ipotesi di definizioni per impostare una nomenclatura comune rispetto alle modalità attuative:

- Operazioni a bando: attuate tramite la pubblicazione di un bando predisposto dal GAL;
- Operazioni in convenzione: il GAL elabora un'idea progettuale e seleziona, nel rispetto delle norme sulla concorrenza, uno/più soggetti che in convenzione realizzano il progetto/i afferenti l'operazione/azione;
- Operazioni a gestione diretta: il GAL è esso stesso beneficiario di una operazione o azione o progetto e, se necessario, può eventualmente selezionare fornitori di beni e servizi ritenuti strategici per la realizzazione del progetto, nel rispetto del codice degli appalti e degli indirizzi forniti nelle Linee guida sulle spese ammissibili;
- Operazioni miste (a gestione diretta + bando): si tratta di operazioni che vedono la combinazione di una/più azioni a gestione diretta e di azioni attuate tramite la pubblicazione di un bando predisposto dal GAL.

Dopodiché sono stati approfonditi quegli elementi di per sé distintivi delle **OPERAZIONI SPECIFICHE** Leader. Dalla discussione sono emersi una serie di spunti che portano ad individuare un'operazione specifica Leader come quello strumento che le Regioni mettono a disposizione dei GAL per "operare" negli spazi lasciati liberi dal PSR al fine di rispondere ad esigenze locali specifiche.

La tabella seguente riporta in sintesi i contributi dei partecipanti:

Operazione specifica Leader
Azione/intervento/progetto attivata nei PSL che risponde alle finalità di Leader (innovazione, integrazione, multisettorialità, reti) e ne determina il valore aggiunto
Azione/intervento/progetto attivata nei PSL e non prevista nel PSR regionale ma comunque presente nel ventaglio delle misure previste dal Regolamento (UE) n. 1305/2013
Azione/intervento/progetto attivata nei PSL che, anche essendo programmata nel PSR regionale di riferimento, viene attuata nei PSL con contenuti differenti e con forti demarcazioni in termini di beneficiari, condizioni di ammissibilità, criteri di selezione, tipologia di operazioni, settore di riferimento, modalità attuative, ecc.
Azione/intervento/progetto attivata nei PSL non prevista dal Regolamento (UE) n. 1305/2013, pertanto non programmata dal PSR ma comunque ammissibile dai fondi SIE e conforme agli obiettivi dello Sviluppo rurale
Azione/intervento/progetto attivata nei PSL per rispondere a specifici fabbisogni di un territorio (Azioni tailor made)
Azione/intervento/progetto attivata nei PSL per cui il GAL è beneficiario e soggetto attuatore (Gestione diretta)
Azione/intervento/progetto attivata dai GAL nei propri PSL con carattere di innovatività e replicabilità

In generale, quindi, si tratta di operazioni caratterizzate, in alcuni casi, da elementi di forte differenziazione rispetto alle operazioni ordinarie attivate nei PSR, al fine di esaltare il potenziale d'azione del metodo Leader; in altri casi, invece, emerge una maggiore affinità e complementarietà con le operazioni ordinarie, per contribuire al perseguimento di obiettivi strategici identificati a livello regionale.

Quanto finora premesso porta ad interpretare una "operazione specifica Leader" come tutto ciò che non è strettamente sovrapponibile alle operazioni PSR e, quindi, tutto ciò che non è operazione ordinaria (standard)⁵. Tale interpretazione è stata tuttavia considerata ampia rispetto alla necessità di definire con maggiore puntualità questa tipologia di operazione.

Pertanto, sono stati affrontati ulteriori aspetti che concorrono ad una proposta di definizione di "Operazione specifica Leader" che potrebbe essere intesa come: "un'azione, un progetto o un gruppo di progetti messi in campo con modalità

⁵ Intervento riconducibile ad operazioni attivate nel PSR o comunque a sotto-misure individuate dal Regolamento (UE) n. 1305/2013



attuative sostanzialmente differenti rispetto all'attuazione ordinaria delle operazioni PSR, capace di soddisfare specifici bisogni locali di un determinato territorio in maniera integrata, multisettoriale e innovativa”.

Quindi, in sintesi, una operazione specifica può essere definita attraverso la combinazione di diversi criteri, quali:

1. elementi di metodo;
2. il contenuto e i risultati (ordinario o specifico);
3. gli elementi attuativi;
4. la tipologia di beneficiario (singolo beneficiario, insieme di beneficiari locali, GAL, misto GAL + beneficiari locali).

In tutti i casi emerge la volontà di trovare una definizione comune per delineare in maniera più chiara quali siano le tipologie di operazioni specifiche.

L'elemento capace di sintetizzare gli elementi sopra indicati potrebbe essere dato dalla **tipologia di progetto attivato** attraverso le diverse operazioni Leader. Tale tentativo potrebbe evitare anche una assimilazione delle modalità procedurali per come previste dalle operazioni ordinarie dei PSR permettendo un'applicazione più distintiva dei principi del metodo Leader e di qualificarne il “valore aggiunto”.

L'adozione di diverse forme progettuali nell'ambito delle strategie, se ben calibrate nei meccanismi procedurali, potrebbero dare concreta applicazione ad elementi di metodo (territorializzazione, integrazione, innovazione, ecc.); regolare meglio gli interventi rispetto ai fabbisogni, alle specificità locali, alla tipologia di beneficiari del territorio.

Riprendendo quanto descritto nel dell'incontro del 15 ottobre 2020 (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21420>), è stata avviato un confronto sulle diverse tipologie di progetti ammissibili ovvero: progetti a scala locale, progetti complessi, progetti ombrello.

A tal proposito è stato richiamato quanto indicato nella Fiches di misura predisposta dalla DG-AGRI per la redazione della scheda di Misura 19, che recita “Le AG sono invitate a indicare chiaramente il valore aggiunto degli interventi LEADER rispetto a quelli standard ("top-down") attuati nell'ambito di altre misure. Questo valore aggiunto può essere ottenuto attraverso condizioni di ammissibilità specifiche come ad esempio: progetti di piccola scala, progetti integrati complessi, progetti innovativi/sperimentali, progetti su scala locale, progetti di cooperazione. Deve inoltre essere chiaramente indicato per quali tipi di progetti i GAL possono essere beneficiari”.

Inoltre, sono state prese in considerazione le definizioni adottate da diverse AdG che hanno previsto:

Progetti chiave: modalità attuativa integrata caratterizzata dall'attivazione congiunta di almeno due tipi di misura/intervento e dall'adesione di soggetti beneficiari sia pubblici che privati.

Azioni di sistema: operazioni ammissibili nell'ambito delle priorità e FA del Reg. 1305/2013, rispondenti a obiettivi/fabbisogni locali e non legate alle misure standard del PSR. Rientrano in tale fattispecie progetti di piccola scala, progetti integrati complessi, progetti sperimentali, progetti di cooperazione.

Azioni faro: progetto o insieme coordinato di azioni progettuali che guidano la strategia e che possono prevedere l'attivazione di una o più operazioni integrate e trasversali agli ambiti tematici.

Progetti complessi: azione congiunta di un'operazione a regia GAL un'operazione a bando, ognuna con una propria autonomia gestionale ma organiche e funzionali, in quanto concorrono alla realizzazione di risultati comuni e integrati.

Infine, sono state considerate anche alcune definizioni adottate in altri Stati Membri che prevedono tipologie di progetti quali quelli a scala locale e ombrello.

Cercando di sintetizzare i diversi spunti è stato proposto di cominciare a confrontarsi per definire le caratteristiche e gli elementi distintivi delle seguenti tipologie di progetto: Progetti a scala locale, Progetti complessi e progetti ombrello. È proprio su questi aspetti che è stato deciso di concentrare la discussione dell'incontro successivo, sempre con l'obiettivo in primo luogo di individuare una definizione comune e poi analizzarne gli aspetti procedurali per verificarne l'utilità e praticabilità rispetto ai sistemi gestionali e attuativi.



ALLEGATO

Sintesi dei contributi delle Regioni e Province Autonome sull'interpretazione di azione specifiche e azioni a regia.

Regione	Interpretazione di "azione specifica"	Azioni a regia / gestione diretta
Friuli-Venezia Giulia	Azioni diverse da quelle previste dal PSR e dal Reg. 1305, ma comunque rispondenti alle finalità dello sviluppo rurale nella programmazione comunitaria 2014-2020	Azioni a gestione diretta: il GAL è beneficiario di un progetto per la cui realizzazione può avvalersi di servizi oppure acquisire forniture.
Emilia-Romagna	Azioni non assimilabili o sovrapponibili alle operazioni del PSR, pur rimanendo nell'ambito degli interventi proposti dal Reg. 1305 (differenziazione per settore d'intervento, strumenti attuativi, ecc.)	Azioni a regia diretta: il GAL è beneficiario di progetti di natura collettiva, propedeutici all'attuazione di progetti complessi, per cui può avvalersi di servizi e/o forniture
Veneto	Azioni PSR adattate alle esigenze delle SSL (criteri di selezione e ammissibilità, tipologia beneficiari, ecc.) + 1 azione PSR attivabile solo in ambito Leader	Azioni a regia: selezione preventiva di determinate operazioni compiuta direttamente dal GAL nel PSR, i cui soggetti beneficiari possono essere esclusivamente enti pubblici (solo per cooperazione e progetti chiave) Azioni a gestione diretta: GAL beneficiario diretto l'accesso diretto di una o più misure
Liguria	Azioni con spese ammissibili non previste dai Regolamenti, purché contribuiscano agli obiettivi della SSL (generalmente attivate in de minimis)	Azioni a regia diretta
Piemonte	Azioni del Reg. 1305 non attivate nel PSR, oppure azioni PSR ma con una demarcazione netta (es. modalità attuativa)	Azioni a regia diretta
Lombardia	Azioni del Reg. 1305 non attivate nel PSR, eventualmente con criteri di selezione propri + alcune azioni attivabili solo in ambito Leader (o cooperazione)	Non attivate
Abruzzo	Azioni non assimilabili a quelle del PSR / Reg. 1305	Azioni a regia diretta Azioni a regia in convenzione
Puglia	Azioni non PSR, afferenti ad altri fondi SIE, che siano innovative, dimostrative e trasferibili	Azioni a regia diretta: progetti di interesse collettivo con il GAL beneficiario Azioni a regia in convenzione: non attivate
Umbria	Azioni PSR con demarcazione in termini di beneficiari o contesto territoriale di applicazione	Azioni a regia diretta: il GAL è beneficiario e realizza autonomamente il progetto seguendo il codice degli appalti; Azioni a regia in convenzione: il GAL è beneficiario ma affida la realizzazione del progetto ad un ente pubblico (individuato con procedura pubblica)
Provincia Autonoma di Trento	Azioni PSR con una qualche demarcazione o azioni ricomprese nel Reg. 1305 ma non attivate nel PSR	Non attivate



**RETERURALE
NAZIONALE
20142020**

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.

**Documento realizzato nell'ambito del Programma
Rete Rurale Nazionale
Piano di azione biennale 2019-20
Scheda progetto Ente 19.1**

Per informazioni:

reteleader@crea.gov.it

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

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

Rete Rurale Nazionale

Autorità di gestione:

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

reterurale@politicheagricole.it

<http://www.reterurale.it>

@reterurale

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