

# LEADER

Sviluppo guidato dalle comunità locali

## FAQ LEADER

### AZIONI ORDINARIE

#### SRE 04

### "Start up non agricole"



**Documento realizzato nell'ambito del Programma  
Rete Nazionale della PAC 2025-2027**  
Progetto Monit Leader (CREA, Scheda CR01.08)

**Autorità di gestione:**

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste  
Direzione Generale Sviluppo Rurale  
Direttore Generale: Simona Angelini

**Responsabile scientifico:** Raffaella Di Napoli

**Autori:** Giorgia Matteucci, Fabio Muscas

**Risposte a cura di:** Roberta Ciaravino, Filippo Chiozzotto, Giulia Diglio, Giorgia Matteucci, Fabio Muscas, Emilia Reda, Gabriella Ricciardi

**Revisione:** Fabio Muscas

**Sviluppo web e comunicazione:** Roberta Gloria

**Progetto grafico:** Roberta Ruberto

**Data:** Ottobre 2025

## Sommario Domande

|                                                                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>2024_02/3</b> È possibile considerare “start up” l’avvio di una nuova attività da parte di un’impresa già esistente nell’ambito dell’intervento SRE04? .....                 | 5  |
| <b>2024_10</b> Le cooperative di comunità possono essere beneficiarie dell’intervento SRE04? Possono essere considerate micro o piccole imprese? .....                          | 7  |
| <b>2025_02/7</b> È possibile attivare l’intervento SRE04 anche se la Regione non lo ha previsto nel proprio CSR? .....                                                          | 9  |
| <b>2025_10/1</b> I GAL possono modificare la scheda di azione Leader relativa all’intervento SRE04, in particolare la lista degli ambiti tematici? .....                        | 10 |
| <b>2025_10/2</b> L’elenco degli ambiti tematici riportato nella scheda del PSP è da considerarsi esaustivo o indicativo? .....                                                  | 10 |
| <b>2025_10/3</b> Come deve essere interpretato il concetto di “popolazione e target con esigenze specifiche”? Include anche servizi rivolti alla popolazione in generale? ..... | 11 |



**Domanda:** Con riferimento all'intervento SRE04, alcuni GAL vogliono intendere come start up anche l'ipotesi in cui imprese già esistenti avviino una nuova attività diversa da quella e/o quelle già svolte (con conseguente nuovo codice Ateco). Tale impostazione è compatibile con la scheda SRE 04?

**Risposta:** Il regolamento 2115/2021 all'art. 75 Insediamento di giovani agricoltori e nuovi agricoltori e avvio di nuove imprese rurali al paragrafo 2, lettera c) riporta che "Gli Stati membri possono concedere un sostegno a norma del presente articolo solo per agevolare: l'avvio nelle zone rurali di attività imprenditoriali extra-agricole connesse alle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'articolo 32 del regolamento (UE) 2021/1060". Nella scheda di intervento PSP è previsto un sostegno, anche in combinazione con gli strumenti finanziari, per l'avviamento (start-up) di nuove attività imprenditoriali in ambito extra-agricolo nelle zone rurali, connesse alle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo di cui all'articolo 32 del regolamento (UE) 2021/1060. Nella sezione "Settori produttivi e di servizi per i quali viene sostenuto l'avvio di nuove imprese" il criterio CR05 stabilisce che "Può essere sostenuto l'avvio di nuove imprese in tutti i settori produttivi e di servizio per la realizzazione di attività e servizi per...".

Nei vari riferimenti normativi dell'intervento vengono spesso utilizzati i termini "impresa" e "attività" come sinonimi, pertanto, bisogna intenderci su quale dei due aspetti si vuole concentrare l'attenzione. Come suggerisce il CR05 ciò che viene in rilievo è più l'attività (in quanto extra agricola) che l'impresa (intesa come unità giuridico-economica che produce beni e servizi); in particolare l'impresa extra-agricola è quella che non esercita le attività previste all'art. 2135 del Codice civile. Per cui, all'interno di una impresa, sebbene già esistente, anche la variazione dell'attività (economica) – con conseguente modifica del codice Ateco corrispondente - potrebbe essere considerata come rientrante nell'ambito dell'intervento SRE04, intendendosi per attività economica una serie di atti finalizzati al raggiungimento di un obiettivo economico (produzione o scambio di beni e servizi) posti in essere dall'imprenditore. A sostegno di ciò, può essere preso a riferimento anche quanto riportato nel TOOL 5.3.5. il quale, nella Sezione 1.3 "Cosa c'è di nuovo rispetto al periodo 2014-2020", prevede "migliori possibilità di indirizzare il sostegno attraverso la progettazione dell'intervento, senza norme dettagliate incluse nella base giuridica. A differenza del periodo 2014-2020, in cui vari elementi sono stati specificati nelle disposizioni giuridiche, agli Stati membri viene concessa molta più flessibilità su come progetteranno i loro interventi nell'ambito di questo tipo di intervento, tenendo conto del loro contesto specifico". In particolare, per gli interventi riguardanti l'avvio di attività non agricole in aree rurali legate alle strategie di sviluppo locale è previsto che "lo Stato membro dovrà descrivere: Le start-up di imprese non agricole, legate alle strategie LEADER, che intendono sostenere". Più avanti si precisa che lo SM "potrebbe fornire sostegno per l'avvio di una nuova attività non agricola da descrivere in una strategia di sviluppo locale. Possono essere sostenute solo le start-up di imprese non agricole legate a una strategia di sviluppo locale. Ciò significa che la strategia locale selezionata deve identificare quest'area come una priorità/necessità da sostenere nel territorio interessato. Tale intervento ai sensi

dell'articolo 69 può quindi essere pianificato solo una volta selezionate le strategie LEADER". Ciò vuol dire che ciascuna SSL dovrà descrivere le necessità/esigenze che intende soddisfare mediante le start up non agricole, andando a precisare quali saranno le attività che intende sostenere, individuando le attività che intende promuovere secondo il CR05 e definendo le condizioni per la identificazione di start up in coerenza con la finalità specifica dell'intervento e con gli obiettivi di LEADER sul territorio. Tutto ciò sembra lasciare spazio ad una interpretazione estensiva del concetto di Start up extragricola, individuando come tali anche l'avvio di una nuova attività all'interno di una impresa già operante, in quanto tale da modificare l'assetto organizzativo dell'attività d'impresa esercitata in precedenza nonché il raggiungimento di obiettivi economici differenti.

**Domanda:** Nell'ambito dell'intervento SRE04, è possibile includere tra i beneficiari, anche le cooperative di comunità? Queste ultime, inoltre, possono essere considerate microimprese o piccole imprese (cfr. scheda del PSP, CR02 - criteri di ammissibilità dei beneficiari)?

**Risposta:** Nel caso dell'intervento SRE04 il sostegno è concesso per favorire l'avviamento di nuove attività imprenditoriali in ambito extra-agricolo nelle zone rurali. La ratio dell'intervento è quindi connessa al concetto di "impresa", ovvero alla creazione di un'attività economicamente sostenibile e redditizia. Elemento fondamentale è quindi lo scopo di lucro. Occorre evidenziare, altresì, che obiettivo della scheda di intervento è quello di finanziare la creazione di imprese che si costituiscono come tali sia formalmente che giuridicamente, per cui dovrà risultare chiaramente esplicitato nell'atto costitutivo e nell'oggetto sociale quale sia il tipo di attività d'impresa che si intende esercitare; ciò in quanto il concetto di impresa (nel senso che andremo a chiarire) trova la sua ragione d'essere nell'obbligo di applicazione della normativa sulla concorrenza (aiuti di stato e appalti pubblici) per evitare che soggetti, i quali formalmente non sono considerati imprese, possano di fatto falsare la concorrenza.

In proposito risulta utile riportare quanto indicato dalla Commissione europea, ripreso anche dalla Corte di Giustizia europea nelle sue sentenze, sul concetto di impresa; si considera infatti impresa ogni entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dalla forma giuridica. A tal riguardo, si definisce "attività economica" la vendita di prodotti o servizi a un determinato prezzo su un mercato determinato; di conseguenza, un soggetto che non fornisce beni o servizi su un mercato non è un'impresa, qualunque sia la sua forma giuridica.

In pratica, ciò significa che possono essere considerati imprese: i lavoratori autonomi, le imprese familiari, le società di persone, le associazioni o altre entità che esercitano regolarmente un'attività economica. Anche le cooperative, dunque, potrebbero essere intese come imprese (nella specie, micro o piccole imprese) dal momento che il fine mutualistico, come chiarito dalla Cassazione, non è di per sé elemento inconciliabile con il concetto di impresa se si ha riguardo alla "obiettiva economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi (cd. lucro oggettivo), requisito quest'ultimo che [...] può essere presente anche in una società cooperativa pur quando essa operi solo nei confronti dei propri soci". (Cass. Civ., Sez. VI, n. 14250 del 12 luglio 2016).

Dal canto loro, tuttavia, le cooperative di comunità si caratterizzano per un concetto innovativo di mutualità e sono volte a sviluppare attività economiche finalizzate al perseguimento della massimizzazione del benessere collettivo (dunque, non solo dei soci) piuttosto che a quello della massimizzazione del profitto. Ne consegue che le stesse, sebbene siano anche capaci di generare opportunità imprenditoriali, non possono essere intese come imprese poiché l'elemento mutualistico è predominante e riveste ogni aspetto dell'attività, tralasciando completamente lo scopo lucrativo (sia esso oggettivo che soggettivo) che identifica l'attività d'impresa. Fatte queste premesse, si ritiene che le cooperative di comunità non possano essere ritenute beneficiarie dell'intervento SRE04 ogni qual volta in cui la loro attività non possa essere ricondotta al concetto di "impresa" nel senso chiarito sopra.

Per maggiore chiarezza riguardo alla definizione di micro, piccole e medie imprese, si rimanda alla definizione utilizzata nella Raccomandazione della CE del 6 maggio 2003 n. 361 (2003/361/CE) nella quale sono indicate anche le soglie finanziarie che definiscono le varie categorie d'impresa, nonché alle Linee Guida della CE sulle PMI (queste ultime sono scaricabili al seguente link:

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42921/attachments/1/translations/it/renditions/native>).



**2025\_02/7**

**Domanda:** L'intervento SRE04, che la regione non ha attivato, è possibile attivarlo soltanto come azione specifica?

**Risposta:** L'intervento può essere attivato come operazione ordinaria anche se la Regione non l'ha attivato in quanto è rivolto esclusivamente ai GAL in ambito Leader, come previsto da Regolamento.

## Premessa

L'AdG non ha destinato parte delle proprie risorse finanziarie all'intervento SRE04, lasciando che questo venga attuato solo con fondi Leader SRG06A nell'ambito delle Strategie di Sviluppo Locale. Al momento, le SSL hanno ripreso il testo della scheda "nazionale" integrandolo nelle parti di propria competenza.

Il criterio CR05 della scheda riporta una lista di "ambiti tematici" per le attività ed i servizi che si intendono realizzare con le start up.

## 2025\_10/1

**Domanda:** La prima domanda è se i GAL possono modificare il testo della scheda di azione Leader SRE04. In particolare, la lista di ambiti tematici può essere modificata nel testo nelle SSL? I GAL vorrebbero modificare l'elenco integrandolo in alcune parti.

**Risposta:** I GAL possono adattare le schede intervento del PSP/CSR alle loro esigenze locali, come previsto nella scheda SRG06 del PSP 2023-27: "in considerazione dei limitati importi che tendenzialmente caratterizzano i progetti LEADER - nel rispetto dei requisiti fissati dagli articoli di riferimento del Regolamento e nel PSP- le Autorità di gestione possono definire eventuali elementi di flessibilità o semplificazione, che consentono ai GAL di adattare le operazioni ordinarie ai propri territori". Nel caso di specie, pertanto, i GAL potranno adattare la lista degli ambiti tematici alle specifiche esigenze locali, nel rispetto di quanto previsto nella scheda PSP, al fine di rispondere a specifiche esigenze del territorio emerse dall'analisi swot.

## 2025\_10/2

**Domanda:** L'elenco di ambiti tematici deve essere considerato esaustivo o solo indicativo? Se una start up non sembra rientrare in queste tematiche ma contribuisce comunque a raggiungere gli obiettivi della strategia di sviluppo Locale (es. uno studio tecnico), può comunque essere finanziato?

**Risposta:** Come già chiarito al punto 1), i GAL possono adattare la scheda intervento del PSP alle specifiche esigenze del territorio nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento (UE) 2115/2021 e dal PSP 2023-27. A tal fine, bisogna verificare se il progetto specifico sia coerente con gli obiettivi che il medesimo intervento SRE04 persegue, con particolare riferimento all'OS 7 "Attrarre i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali", nonché se vengano rispettati i requisiti fondamentali dell'intervento, tra cui: massimali di cofinanziamento, criteri di selezione, soggetti beneficiari.

**Domanda:** Come deve essere interpretato il punto a) “popolazione e target con esigenze specifiche (es. socioassistenziali, educativi, ricreativi, culturali, di mediazione, coworking, mobilità, ecc.)”? Possono rientrare in questo punto tutte le attività o servizi a favore della popolazione in senso generale? In questo caso uno studio tecnico potrebbe rientrare in questo ambito. O si deve interpretare in senso più restrittivo come attività e servizi a favore di “popolazione e target con esigenze specifiche”? In questo caso però non saprei dove far rientrare le start up per servizi generici a favore della popolazione.

**Risposta:** Si ritiene più condivisibile la prima interpretazione sulla considerazione che il concetto di popolazione attiene all'insieme delle persone viventi in un dato territorio, considerate nel loro complesso, laddove quello di target rimanda ad un gruppo di persone accomunate da alcune caratteristiche (nel caso di specie, “con esigenze specifiche”). Di conseguenza, il significato più ovvio da attribuire alla “popolazione” di cui alla lettera a) sembrerebbe proprio quello di “popolazione rurale” intesa nella sua genericità e complessità, cui si aggiungono le persone “con esigenze specifiche” (target). Del resto, anche volendo ipotizzare una interpretazione che voglia considerare che l’esigenza specifica si rivolga a tutta la popolazione (leggasi, “popolazione con esigenze specifiche”) ciò non escluderebbe a priori un progetto, laddove questo vada a soddisfare delle “esigenze specifiche” di tutta la popolazione rurale in quanto emerse dall’analisi swot del territorio. Nel caso in esame, quindi, il servizio potrebbe rivolgersi alla popolazione rurale del territorio che manifesta quella determinata esigenza così come potrebbe, ad esempio, rivolgersi ad un target giovanile (notoriamente più attento alla progettazione anche degli spazi interni della propria abitazione), con l’obiettivo di evitare lo spopolamento mediante offerta di servizi capaci di intercettare le loro specifiche esigenze, piuttosto che agli anziani e ai portatori di handicap al fine di ottimizzare gli spazi interni delle abitazioni ma anche gli spazi di strutture comuni ad essi dedicati, come ad esempio un centro anziani, in funzione delle specifiche esigenze/difficoltà motorie, di salute, etc.

## RETE NAZIONALE DELLA PAC

Autorità di gestione:

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

[reterurale@politicheagricole.it](mailto:reterurale@politicheagricole.it)

<http://www.reterurale.it>

@reterurale

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

## RETE LEADER:

[reteleader@crea.gov.it](mailto:reteleader@crea.gov.it)

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

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



Progetto realizzato con il contributo del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale)  
nell'ambito delle attività previste dal Programma Rete Nazionale della PAC 2025-2029  
Progetto CREA - Monit Leader - Annualità 2025