

LEADER

Sviluppo guidato dalle comunità locali

Monit Leader

GUIDA METODOLOGICA

Individuazione delle azioni innovative LEADER

Documento operativo destinato
alle Autorità di Gestione regionali
e ai Gruppi di Azione Locale



**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: Raffaella Di Napoli (Ideazione e impostazione della
metodologia)

Fabio Muscas, Francesco Basset, Smilka Guerra (Redazione del
documento e dello strumento di rilevazione, raccolta e analisi dei
dati)

Progetto grafico e impaginazione: Roberta Ruberto

Settembre 2026

SOMMARIO

1. Premessa.....	5
2. Collegamento con il sistema di monitoraggio	5
3. La costruzione della definizione di innovazione in LEADER	6
4. Le tre forme di innovazione LEADER	10
<i>Azioni prototipali: innovazione nell'oggetto</i>	<i>10</i>
<i>Azioni abilitanti: innovazione nel modo di operare</i>	<i>10</i>
<i>Azioni di sistema: innovazione nelle regole</i>	<i>11</i>
5. Le tre dimensioni di lettura dell'innovazione	11
6. La procedura operativa per AdGR e GAL	13
<i>Passo 1. Identificazione del bene o del valore pubblico generato</i>	<i>13</i>
<i>Passo 2. Classificazione attraverso le tre dimensioni</i>	<i>14</i>
<i>Passo 3. Attribuzione della tipologia</i>	<i>14</i>
7. Tre casi guida	15
<i>Regione Umbria - prevalenza abilitante</i>	<i>15</i>
<i>Regione Veneto - prevalenza di sistema</i>	<i>16</i>
<i>Regione Sardegna - portafoglio misto</i>	<i>16</i>
8. Allegato	18
<i>Ambito del Bene o valore pubblico generato:</i>	<i>18</i>
<i>Caratteristiche dell'innovazione:</i>	<i>18</i>
<i>Classificazione della tipologia di azione innovativa</i>	<i>18</i>
9. Riferimenti normativi e bibliografici	19
<i>Riferimenti normativi</i>	<i>19</i>
<i>Documenti europei</i>	<i>19</i>
<i>Riferimenti bibliografici</i>	<i>19</i>
<i>Documenti di lavoro RetePAC: progetto LeaderProofingTools e progetto Monit Leader ..</i>	<i>21</i>

1. PREMESSA

Il Regolamento di Esecuzione (UE) 2022/1475 impegna gli Stati Membri (SM) a comunicare alla Commissione Europea (CE) il numero di operazioni innovative finanziate dai Gruppi di Azione Locale (GAL) attraverso le Strategie di Sviluppo Locale (SSL) dell'intervento SRG 06 - LEADER. La stessa norma stabilisce che la definizione di "innovazione nel contesto locale" sia rimessa agli SM e che essa debba essere intesa in relazione al contesto locale, includendo, accanto agli aspetti tecnologici, quelli organizzativi, economici, sociali e di altra natura.

La programmazione LEADER 2023-2027 in Italia coinvolge oltre 200 GAL operativi in tutte le Regioni e Province Autonome, che hanno elaborato e stanno attuando le proprie SSL, con una dotazione pubblica complessiva di circa 916 milioni di euro. Il quadro di sintesi nazionale aggiornato al 12 dicembre 2025 censisce oltre 2.000 interventi pianificati dai quali, come nelle precedenti fasi di programmazione, è atteso il finanziamento di oltre 15.000 progetti nei territori.

Vista l'ampiezza del fenomeno e la sua articolazione su scala nazionale, la questione non è soltanto contare le operazioni innovative, ma riconoscerle in modo motivato, trasparente e comparabile. Per questo è necessario individuare per tempo, già a monte dei singoli avvisi, le azioni da cui discendono le operazioni innovative oggetto di comunicazione alla Commissione Europea ai sensi del Regolamento (UE) 2022/1475. L'individuazione e classificazione delle azioni innovative di LEADER è funzionale sia alle attività obbligatorie di monitoraggio sia agli eventuali approfondimenti richiesti in fase di valutazione del PSP e dalla CE.

La presente guida fornisce alle Autorità di Gestione Regionali (AdGR) e ai GAL un quadro metodologico unitario per l'individuazione delle azioni innovative all'interno delle SSL 2023-2027 e per la loro classificazione e individuazione ai fini del monitoraggio. Il documento sintetizza il lavoro di analisi del quadro nazionale e gli esiti del laboratorio Estimate-Talk-Estimate svolto nell'ambito dell'incontro [«Dagli indicatori alla visione. Dai progetti dei GAL agli indicatori, dagli scenari al futuro dello sviluppo locale europeo»](#) (Roma, 4-6 marzo 2026).

La guida non sostituisce le indicazioni della CE e degli atti di esecuzione nazionali e regionali ma ne accompagna l'applicazione, fornendo un linguaggio condiviso e una procedura strutturata di classificazione.

2. COLLEGAMENTO CON IL SISTEMA DI MONITORAGGIO

Le azioni classificate secondo le modalità e la procedura descritte nei paragrafi seguenti sono comunicate al sistema di monitoraggio nazionale insieme ad altri dati, secondo le modalità tecniche definite dall'Organismo nazionale di coordinamento e dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) con la nota sulle modalità di aggiornamento della programmazione e monitoraggio di LEADER.

In particolare, le azioni innovative individuate saranno utilizzate per valorizzare la variabile di monitoraggio "L710: Numero di operazioni innovative nel contesto locale",

ossia il numero di progetti/domande di sostegno che sono supportate attraverso le azioni innovative individuate dalle AdGR in raccordo con i GAL.

Le informazioni raccolte tramite il file allegato saranno caricate nel “Catalogo Azioni LEADER” che la Rete PAC raccoglie e fornisce trimestralmente attraverso un database strutturato all’Organismo di Coordinamento Nazionale e al MASAF.

3. LA COSTRUZIONE DELLA DEFINIZIONE DI INNOVAZIONE IN LEADER

I Regolamenti UE collocano l’innovazione tra le priorità trasversali dello sviluppo rurale nella programmazione 2023-2027. Come evidenziato in premessa, l’Allegato VII del Reg. (UE) 2022/1475 richiede agli Stati Membri di fornire una definizione qualitativa delle azioni innovative attivate dal LEADER.

Due elementi della cornice normativa orientano la presente guida:

- l’ampiezza tematica - la norma estende esplicitamente il concetto oltre la dimensione tecnologica, includendo aspetti organizzativi, economici, sociali, ricreativi e di altra natura;
- l’onere argomentativo - la classificazione di un’azione come innovativa richiede di esplicitare il criterio di riconoscimento adottato e di documentarne l’applicazione.

La definizione di innovazione adottata nella presente guida non costituisce un punto di partenza, bensì l’esito di un percorso analitico articolato in tre passaggi: a) una ricognizione della letteratura sul concetto di innovazione; b) la verifica dei limiti dell’analisi statistica condotta sul quadro di sintesi nazionale; c) l’elaborazione di criteri qualitativi condivisi attraverso il laboratorio Estimate–Talk–Estimate svolto nell’ambito dell’incontro «Dagli indicatori alla visione» (Roma, 4-6 marzo 2026).

a) L’evoluzione del concetto di innovazione

La letteratura sull’innovazione mostra un progressivo ampliamento del concetto: da fattore di sviluppo economico legato alla capacità imprenditoriale di introdurre “nuove combinazioni”, a processo sociale, territoriale e istituzionale. Nella formulazione schumpeteriana, l’innovazione rompe il flusso ordinario dell’economia attraverso la ricombinazione di risorse, tecniche, mercati, prodotti e forme organizzative già disponibili, generando discontinuità e sviluppo (Schumpeter, 1934). Questa impostazione resta un riferimento essenziale perché consente di distinguere l’innovazione dalla semplice gestione dell’esistente: non è innovativo ciò che riproduce pratiche consolidate, ma ciò che modifica il modo in cui risorse e possibilità vengono combinate. Al tempo stesso, la successiva letteratura sui sistemi dell’innovazione ha spostato l’attenzione dal singolo imprenditore ai contesti nei quali l’innovazione diventa possibile: reti di apprendimento, istituzioni, relazioni fra attori, circolazione della conoscenza e condizioni territoriali (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Nelson, 1993).

Inoltre, diversi studi hanno evidenziato come i processi di innovazione siano fortemente condizionati dalle caratteristiche dei contesti territoriali nei quali si sviluppino e dalle relazioni che si instaurano tra gli attori che li compongono. In particolare, la letteratura ha approfondito il ruolo della prossimità tra gli attori, intesa non solo in termini geografici, ma anche cognitivi, organizzativi, sociali e istituzionali (Regional Studies). Tali forme di prossimità possono favorire i processi di apprendimento interattivo, la circolazione della conoscenza e la costruzione di relazioni collaborative, creando condizioni favorevoli all'innovazione (Boschma, 2005). Allo stesso tempo, la concentrazione territoriale di imprese, istituzioni e altri soggetti interconnessi può generare vantaggi competitivi e rafforzare la capacità innovativa attraverso relazioni, complementarità e circolazione delle conoscenze (Porter, 1990, 1998, 2000). La capacità dei territori di innovare dipende inoltre dalla composizione delle attività economiche e dalle basi di conoscenza presenti localmente, che possono favorire specifici percorsi di diversificazione e la costruzione di vantaggi regionali (Asheim, Boschma & Cooke, 2011).

In questa prospettiva, l'innovazione non è più soltanto un esito tecnico o produttivo, ma un processo che prende forma dentro sistemi di relazioni e dipende dalla capacità di un territorio di apprendere, coordinarsi e trasformare conoscenze diverse in azione collettiva.

Il passaggio alla letteratura sull'innovazione sociale, territoriale e rurale consente di precisare ulteriormente questa evoluzione. Gli studi e i rapporti di valutazione dedicati a LEADER convergono nel riconoscere che, nei territori rurali, l'innovazione non coincide necessariamente con il trasferimento di tecnologie o con l'introduzione di prodotti nuovi, ma riguarda anche la qualità dei processi attivati, la partecipazione degli attori locali, la costruzione di capitale sociale, il miglioramento della governance e la capacità delle strategie locali di produrre risultati più aderenti ai bisogni dei territori. Questa impostazione è ripresa nei rapporti promossi dalla DG AGRI sull'impatto di LEADER sullo sviluppo territoriale equilibrato e sui costi e benefici della sua attuazione, compreso lo studio Agrosynergie, Ecorys e Metis (2023). In tali lavori, il valore aggiunto di LEADER è ricondotto soprattutto al rafforzamento del capitale sociale, alla qualità della governance locale e agli effetti generati dall'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale.

Questa lettura può essere collocata anche nel quadro delle proposte della Commissione europea per la programmazione 2028-2034 (COM (2025) 560, 565, 570 e 571), che richiamano l'attenzione sull'integrazione territoriale, sulla semplificazione e sul ruolo dei piani nazionali e regionali. Pur non costituendo una fonte specifica sulla definizione di innovazione LEADER, tali documenti confermano la centralità delle condizioni istituzionali e partenariali entro cui lo sviluppo locale può essere programmato e attuato. La riflessione sull'innovazione sociale rafforza questa prospettiva: essa emerge quando comunità, istituzioni, imprese, soggetti civici e reti esterne ricombinano risorse e responsabilità per rispondere a bisogni collettivi non soddisfatti, spesso in condizioni di rarefazione dei servizi, fragilità demografica o limitata capacità istituzionale (Bock, 2016; Neumeier, 2017). L'OECD (2024) richiama, nello stesso senso, la necessità di guardare non solo alle soluzioni introdotte, ma anche alle condizioni abilitanti: qualità della vita, capacità di colmare vuoti nei servizi, sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, rafforzamento del senso di comunità e disponibilità di competenze e reti. La traiettoria sintetizzata nella Figura 1 va quindi

letta lungo quattro passaggi complementari: l'innovazione come nuova combinazione economica; l'innovazione come apprendimento dentro sistemi territoriali e istituzionali; l'innovazione come cambiamento sociale prodotto da reti, comunità e pratiche cooperative; l'innovazione LEADER come trasformazione contestuale. Per LEADER, questa evoluzione ha una conseguenza operativa precisa: l'innovazione va riconosciuta in forma plurale, considerando prodotti, servizi, processi, relazioni, regole e valore pubblico generato, e richiede una valutazione qualitativa del cambiamento prodotto nel contesto locale, non una semplice verifica della presenza di un output misurabile.

Figura 1. Evoluzione del concetto di innovazione: dalla nuova combinazione schumpeteriana ai processi relazionali e territoriali in LEADER.



Fonte: elaborazione CREA-PB generata tramite AI sulla base delle fonti bibliografiche richiamate nel testo.

b) I limiti dell'analisi statistica

L'analisi del quadro di sintesi nazionale delle SSL 2023-2027 ha permesso di verificare che l'individuazione delle azioni innovative non può essere effettuata su base esclusivamente statistica. Tre evidenze convergono in tal senso.

In primo luogo, gli indicatori di Risultato e di Output previsti dal Piano Strategico della PAC (PSP) misurano l'oggetto dell'intervento, non il processo che lo genera. Un'azione formativa può essere descritta dal medesimo indicatore di output (numero di partecipanti), tanto se consiste in un corso standardizzato quanto se configura un percorso di apprendimento partecipato e coprogettato. Il sistema di monitoraggio del PSP è stato concepito per garantire la comparabilità europea delle politiche, non per misurare l'innovatività delle scelte locali.

In secondo luogo, le categorie tematiche, sia quelle relative alle tipologie di intervento di SR del PSP sia la tassonomia delle Azioni Specifiche elaborata per parole chiave, descrivono il dominio dell'intervento, non la trasformazione che esso introduce. Due

interventi appartenenti alla medesima categoria possono produrre cambiamenti molto differenti.

In terzo luogo, l'analisi della diffusione delle azioni sui Gruppi di Azione Locale italiani mostra che nessuna Azione Ordinaria, nessuna categoria di Azione Specifica e nessun indicatore di Risultato (a eccezione di R.38, indicatore di copertura strutturalmente associato al fatto stesso di programmare LEADER) è presente nella totalità dei territori. La massima diffusione è quella di SRE04 (start up non agricole), attivata da circa il 68 per cento dei GAL e per cui sono disponibili gli indicatori di Risultato obbligatori (R.37 – numero di posti di lavoro e R.39-numero di imprese rurali create/sostenute). Non esiste pertanto, nel LEADER italiano 2023-2027, una programmazione di riferimento rispetto alla quale misurare l'innovatività delle singole scelte sulla base della loro maggiore o minore frequenza.

Da queste evidenze discende la necessità di un metodo di riconoscimento che non si limiti a verificare la presenza di una determinata azione, ma che ne qualifichi i risultati attesi in termini di bene o valore pubblico generato e di caratteristiche del cambiamento prodotto. La proposta metodologica illustrata nei paragrafi successivi muove in questa direzione.

c) Il laboratorio ETE e i criteri condivisi

Per superare il limite dell'analisi statistica è stato organizzato un laboratorio deliberativo strutturato secondo la tecnica Estimate–Talk–Estimate, svolto nell'ambito dell'incontro «Dagli indicatori alla visione» (Roma, 4-6 marzo 2026). Il metodo prevede tre fasi: una prima stima individuale e silenziosa, una discussione strutturata in piccolo gruppo, una seconda stima individuale al termine del confronto. Il laboratorio ha coinvolto 144 partecipanti, di cui 96 in rappresentanza dei GAL e 34 in rappresentanza delle Autorità di Gestione e di altre istituzioni regionali, distribuiti in cinque tavoli di lavoro.

Dal confronto è emersa una convergenza marcata verso una lettura processuale e relazionale dell'innovazione, progressivamente rafforzata dalla discussione. Sulle cinque dimensioni interpretative proposte ai partecipanti, il polo orientato al processo (opzione B) è risultato maggioritario in tutti i casi al secondo passaggio, con valori compresi fra il 73,9 per cento (Causalità e Valore Pubblico) e il 95,7 per cento (Processo di implementazione). Sulle affermazioni tematiche relative agli ambiti del LEADER, l'incremento più marcato fra primo e secondo passaggio si è registrato sulle economie locali (+17,3 punti percentuali) e sui sistemi alimentari (+11,0 punti percentuali).

Su questa base si fondano sia la definizione di innovazione LEADER assunta nella presente guida, sia lo schema di classificazione illustrato nei paragrafi successivi. In particolare, ai fini del PSP Italia 2023-2027, e in coerenza con l'Allegato VII del Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1475, si adotta la seguente definizione di azione innovativa nel contesto locale:

La questione centrale, dunque, non è stabilire se un'azione sia nuova in astratto, ma comprendere quale cambiamento produca nel contesto locale e attraverso quali attori, risorse e regole tale cambiamento diventi possibile.

Definizione di innovazione LEADER nel contesto locale

Nel LEADER l'innovazione è un processo di trasformazione del contesto locale. Produce beni o valore pubblico/collettivo nuovo attraverso la ricombinazione di attori, risorse e regole esistenti. Può manifestarsi in forma di prototipi (oggetti), abilitazioni (relazioni) o cambi di sistema (governance). Non è universale né replicabile meccanicamente: il suo riconoscimento richiede un metodo qualitativo che integri gli indicatori standard.

4. LE TRE FORME DI INNOVAZIONE LEADER

La definizione adottata riconduce l'innovazione LEADER a tre forme principali: prototipale, abilitante e di sistema. Queste sono distinte in base al livello in cui si manifesta il cambiamento. È importante sottolineare che, in ogni caso, l'azione deve configurare una soluzione nuova nel contesto locale e non limitarsi alla realizzazione ordinaria di un'opera, di un servizio o di un protocollo standard.

In termini operativi, sulla base dei risultati dell'analisi del quadro nazionale e del confronto con gli stakeholder di LEADER richiamato al paragrafo 3, la distinzione tra le tre forme di innovazione può essere letta in funzione dell'oggetto, del metodo e del livello decisionale dell'azione considerata: l'innovazione prototipale riguarda ciò che viene realizzato; l'innovazione abilitante riguarda il modo in cui gli attori lavorano insieme; l'innovazione di sistema riguarda le regole attraverso cui il territorio decide, coordina le risorse e costruisce le proprie strategie.

La classificazione non introduce una gerarchia di valore tra le tre forme, ma serve a chiarire dove si colloca il cambiamento generato dall'intervento: un'azione prototipale non è più innovativa di un'azione abilitante o di sistema; varia il livello al quale l'innovazione diventa riconoscibile. *In questo senso la classificazione supporta AdGR e GAL nell'esplicitare e motivare il valore pubblico generato dalle azioni finanziate, evitando automatismi fondati sul codice o sulla tipologia di intervento e formulazioni generiche dell'innovatività.*

Nella pratica una Strategia di Sviluppo Locale può integrare contemporaneamente più forme di innovazione. Ai fini del monitoraggio e della valutazione risulta tuttavia opportuno individuare, per ciascuna azione, la forma prevalente e, ove rilevante, una componente secondaria, secondo le modalità descritte al paragrafo 5.

Azioni prototipali: innovazione nell'oggetto

Le azioni prototipali introducono nei contesti rurali nuovi prodotti, servizi, tecnologie o infrastrutture chiaramente riconoscibili. L'innovazione è quindi nell'oggetto realizzato e nel valore pubblico generato. Queste azioni sono di norma più facili da comunicare e monitorare, perché generano un output concreto, misurabile, comparabile e, quando le condizioni lo consentono, replicabile in altri contesti.

Azioni abilitanti: innovazione nel modo di operare

Sono abilitanti le azioni che cambiano il modo in cui gli attori di un territorio cooperano, decidono e si organizzano. L'innovazione è nel modo di fare: nei processi,

nelle relazioni, nella cooperazione, nella circolazione della conoscenza e nella capacità di apprendimento che l'azione attiva. Il valore pubblico prodotto non coincide solo con un output materiale, ma anche con la crescita della capacità collettiva di progettare, decidere e agire in modo coordinato. L'innovazione risiede quindi nei soggetti messi in relazione, nelle nuove modalità di lavoro sperimentate e consolidate e nella capacità di generare cambiamento nel territorio.

Azioni di sistema: innovazione nelle regole

Le azioni di sistema intervengono sul livello più stabile del funzionamento territoriale: le regole, gli assetti istituzionali, le sedi di coordinamento e i meccanismi decisionali. L'innovazione è nelle regole, perché l'azione non si limita a generare un prodotto, un servizio o una collaborazione, ma ridefinisce il modo in cui il territorio organizza decisioni, responsabilità, risorse e strategie. Questa forma può essere meno immediata da misurare, perché i suoi effetti non sempre coincidono con un output puntuale, ma può produrre cambiamenti strutturali di lungo periodo.

5. LE TRE DIMENSIONI DI LETTURA DELL'INNOVAZIONE

Il riconoscimento della forma di innovazione prevalente (prototipale, abilitante, di sistema) di un'azione si effettua attraverso tre dimensioni di lettura proposte (*tabella 1*). Per ciascuna dimensione sono individuate due opzioni (A e B): l'opzione A esprime una lettura orientata all'oggetto, all'efficienza e alla replicabilità; l'opzione B esprime una lettura orientata al processo, alla relazione e all'apprendimento territoriale. La combinazione delle scelte sulle tre dimensioni orienta l'attribuzione della tipologia dell'innovazione prevalente: prototipale, abilitante e di sistema.

Tabella 1. Dimensioni di lettura dell'innovazione

Dimensione	L'azione dà luogo a progetti che...?	
	Opzione A	Opzione B
D1 <i>Causalità e valore pubblico</i>	... senza il finanziamento pubblico non sarebbero stati realizzati.	... si sarebbero realizzati ugualmente, ma il finanziamento ne migliora qualità e/o inclusività.
D2 <i>Controllo vs esplorazione</i>	... sono trasferibili e misurabili.	... non sono replicabili, ma generano apprendimento utile sul contesto locale.
D3 <i>Oggetto dell'innovazione</i>	... danno vita a nuovi prodotti e/o servizi nei territori rurali.	... cambiano il modo in cui gli attori locali cooperano, decidono e si organizzano.

Fonte: elaborazione CREA-PB sulla base della struttura del file per la classificazione delle azioni innovative.

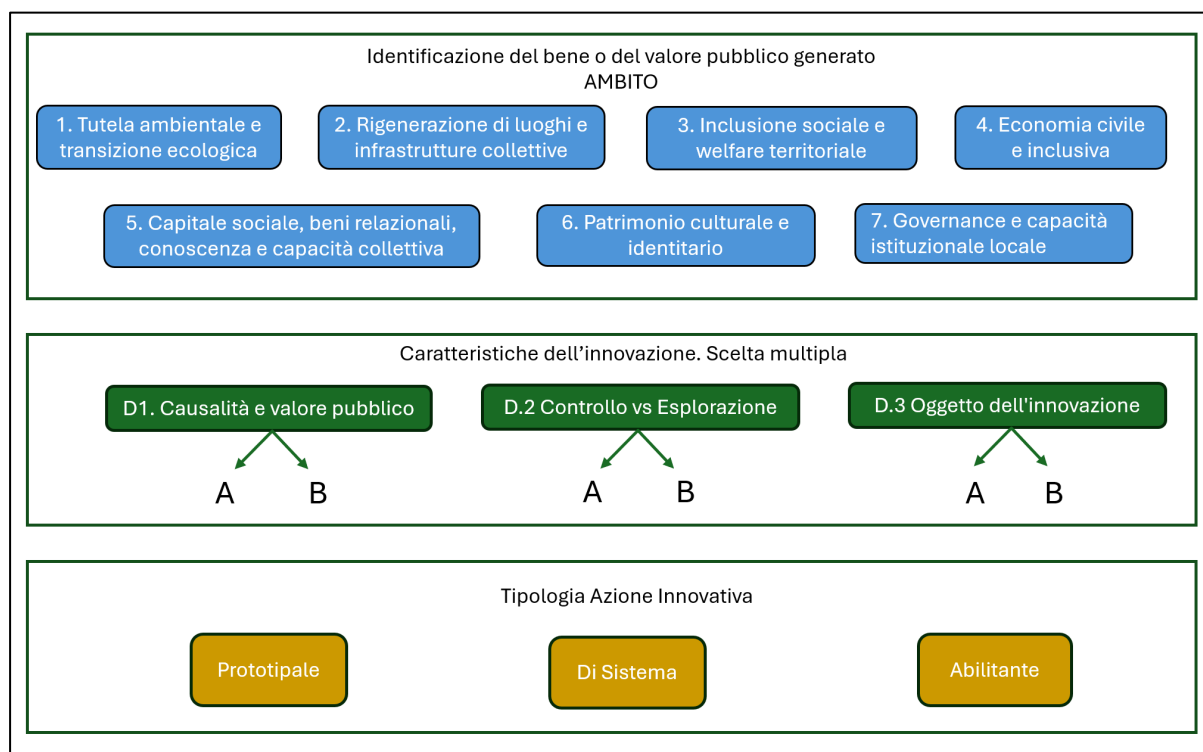
La tipologia di innovazione prevalente di un'azione si determina componendo le scelte effettuate sulle tre dimensioni. Una prevalenza dell'opzione A orienta generalmente la classificazione verso un'innovazione di tipo prototipale. Una prevalenza dell'opzione B orienta di solito la classificazione verso un'innovazione di tipo abilitante o di sistema, in funzione del livello e dell'ambito sul quale opera il cambiamento prevalente.

Considerata la complessità dei progetti finanziati, può accadere che la scelta delle voci evidenzii una prevalenza, ma non un risultato netto, ad esempio quando in due dimensioni prevale l'opzione A e in un'altra l'opzione B. In questo caso si ottiene una classificazione mista: la tipologia prevalente sarà prototipale, mentre quella secondaria, ma comunque rilevante, sarà abilitante o di sistema.

Ai fini del monitoraggio e della classificazione, l'azione viene registrata nella tipologia prevalente. La componente rilevante può tuttavia essere descritta nella motivazione, in modo da conservare l'informazione sulla natura composita dell'intervento e sull'eterogeneità dei risultati attesi.

In sintesi, gli indicatori standard consentono di contare e comparare; la classificazione qualitativa consente di interpretare; la motivazione consente di rendere verificabile la scelta effettuata. È in questo raccordo fra misura, interpretazione e argomentazione che si colloca il valore aggiunto della procedura proposta.

Figura 2. Struttura di classificazione delle azioni innovative nel contesto locale.



Fonte: elaborazione CREA-PB sulla base della struttura del file per la classificazione delle azioni innovative.

6. LA PROCEDURA OPERATIVA PER ADGR E GAL

La procedura di individuazione e classificazione delle azioni innovative si articola in tre passi sequenziali, descritti di seguito e sintetizzati nella Figura 2. I passaggi sono realizzati tramite lo *“Strumento di classificazione delle azioni innovative di LEADER”*, allegato alla presente guida.

La procedura è concepita per essere applicata congiuntamente dalle Autorità di Gestione e dai Gruppi di Azione Locale: alle prime spetta la responsabilità della validazione metodologica e della comunicazione dei dati al sistema di monitoraggio; ai secondi spetta la responsabilità dell'eventuale proposta argomentata delle azioni considerate innovative nella propria SSL.

Il passaggio preliminare alla classificazione della tipologia di innovazione consiste nel verificare se l'azione possa essere considerata innovativa alla luce della definizione generale fornita a livello nazionale e degli orientamenti regionali in termini di innovazione.

Passo 1. Identificazione del bene o del valore pubblico generato

Tutte le azioni delle SSL selezionate come innovative vanno analizzate e identificate per ambito di bene o valore pubblico generato e classificate sulle tre dimensioni di lettura che indentificano la forma di innovazione: prototipale, abilitante, di sistema. La procedura si applica indistintamente alle Azioni Ordinarie, alle Azioni Specifiche e agli interventi di Cooperazione, senza ricorso a regole automatiche di preclassificazione.

Per ciascuna azione considerata innovativa, l'Autorità di Gestione, in raccordo con il GAL proponente, identifica l'ambito di bene o valore pubblico nel quale l'intervento produce i propri effetti prevalenti. A tal fine, la guida individua sette ambiti:

- Ambito 1 - Tutela ambientale e transizione ecologica, con azioni che generano valore pubblico attraverso la protezione, il ripristino o l'uso sostenibile degli agroecosistemi, dei boschi, dei pascoli, dei suoli agricoli, dell'acqua e della biodiversità coltivata e naturale.
- Ambito 2 - Rigenerazione di luoghi e infrastrutture collettive, con azioni che recuperano, adattano o rimettono in uso spazi, borghi, percorsi e infrastrutture collettive, legandoli alla fruizione del paesaggio agrario, forestale e pastorale e alla vita economica delle comunità rurali.
- Ambito 3 - Inclusione sociale e welfare territoriale, con azioni che migliorano l'accesso a servizi, opportunità e condizioni di vita nei territori rurali, rendendo possibile la permanenza di abitanti, famiglie, giovani, anziani, persone fragili e operatori economici.
- Ambito 4 - Economia civile e inclusiva, con azioni che organizzano l'economia locale intorno a filiere agricole, agroalimentari, forestali, pastorali e della pesca capaci di produrre valore economico, sociale e territoriale.
- Ambito 5 - Capitale sociale, beni relazionali, conoscenza e capacità collettiva, con azioni nelle quali il valore pubblico principale è l'aumento della fiducia, della

reciprocità, della collaborazione e della capacità degli attori del territorio di apprendere, progettare e agire insieme.

- Ambito 6 - Patrimonio culturale e identitario, con azioni che salvaguardano, reinterpretano o rendono fruibili pratiche, saperi, prodotti, paesaggi e luoghi riconosciuti dalle comunità come parte dell'identità rurale.
- Ambito 7 - Governance e capacità istituzionale locale, con azioni che innovano regole, sedi, strumenti e processi con cui attori pubblici, GAL, imprese agricole, reti di produttori, comunità, enti e soggetti civici definiscono priorità, coordinano risorse e attuano strategie territoriali.

Passo 2. Classificazione attraverso le tre dimensioni

Sulla base delle informazioni precaricate per ciascuna azione dei GAL nello "Strumento di classificazione delle azioni innovative di LEADER", l'AdGR esprime, per ogni azione ritenuta innovativa, una scelta fra opzione A e opzione B sulle tre dimensioni dell'innovazione. La scelta deve essere motivata in forma sintetica nella colonna dedicata del modulo. Nei casi in cui un'azione abbia effetti significativi su entrambi i poli di una dimensione (A/B), viene indicato il polo considerato prevalente.

Passo 3. Attribuzione della tipologia

Sulla base delle tre scelte effettuate al passo precedente, l'azione viene ricondata automaticamente alla tipologia di innovazione prevalente: prototipale, abilitante oppure di sistema, secondo la regola di combinazione illustrata nel paragrafo 5. L'AdGR può indicare anche una tipologia secondaria, qualora la natura composita dell'intervento renda rilevante il contributo ad altri ambiti o ad un'altra forma di innovazione. Tale indicazione è particolarmente opportuna per i progetti complessi e per gli interventi di cooperazione.

La scheda argomentativa dell'azione che verrà generata attraverso la compilazione del file allegato esplicita la tipologia attribuita e la sua motivazione sintetica, l'ambito di valore pubblico generato, le scelte effettuate sulle tre dimensioni e la relativa motivazione, gli indicatori standard di Risultato e di Output attivati, nonché le eventuali evidenze qualitative di processo, di relazione e di apprendimento territoriale che integrano gli indicatori standard.

Le evidenze qualitative non sostituiscono gli indicatori del PSP, ma li integrano. Per le azioni prototipali, gli indicatori standard sono in genere sufficienti a documentare il cambiamento. Per le azioni abilitanti e per quelle di sistema, invece, è spesso necessario affiancarli con evidenze qualitative, così da restituire la natura processuale e relazionale dell'innovazione.

7. TRE CASI GUIDA

I tre casi guida presentati dai rappresentanti delle Regioni durante l'incontro «Dagli indicatori alla visione. Dai progetti dei GAL agli indicatori, dagli scenari al futuro dello sviluppo locale europeo» (Roma, 4-6 marzo 2026), e descritti di seguito, hanno una funzione esemplificativa della metodologia. Essi mostrano come la classificazione delle azioni innovative possa essere argomentata a partire dalle caratteristiche concrete delle azioni dei GAL e non soltanto dal tema dell'intervento. I casi non costituiscono modelli prescrittivi, né esprimono un giudizio comparativo sulle programmazioni regionali, ma sono utilizzati per rendere visibile il nesso tra le azioni finanziate, il cambiamento atteso e la tipologia di innovazione prevalente.

La lettura dei casi va quindi condotta distinguendo il livello al quale si colloca il cambiamento. Quando l'azione introduce un prodotto, un servizio, una tecnologia o una soluzione chiaramente riconoscibile, la classificazione tende verso l'innovazione prototipale. Quando l'azione modifica il modo in cui gli attori locali cooperano, progettano e apprendono, la classificazione tende verso l'innovazione abilitante. Quando l'azione interviene sulle regole, sugli strumenti di programmazione, sull'integrazione fra fondi o sulla governance territoriale, la classificazione tende verso l'innovazione di sistema. Nei casi in cui più livelli siano presenti in modo significativo, la guida ammette una lettura mista, con una tipologia prevalente e una eventuale componente secondaria.

Regione Umbria - prevalenza abilitante

L'esperienza umbra nella programmazione 2014-2022 colloca il valore aggiunto del LEADER non tanto nei singoli progetti finanziati quanto nella metodologia adottata: approccio bottom up, partenariato multi-attore, cooperazione, partecipazione, sinergie fra fondi. Le azioni richiamate nel caso umbro riguardano, infatti, il supporto dei GAL ai piccoli comuni nella realizzazione dei progetti, il sostegno alle associazioni locali, la costruzione di reti stabili tra attori e settori diversi, la cooperazione tra territori, l'integrazione con strumenti come la SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne), la co-progettazione e la promozione integrata del territorio. A queste si aggiungono esperienze che hanno intercettato microimprese agricole e beneficiari di piccola scala, progetti orientati al contrasto dello spopolamento nelle aree interne, iniziative di cooperazione interterritoriale e transnazionale e interventi con partenariati pubblico-privati.

La classificazione prevalente dell'innovazione è quindi abilitante: il cambiamento principale non risiede nel singolo bene o servizio finanziato, ma nella capacità del GAL di rafforzare competenze, fiducia, relazioni operative e collaborazione fra soggetti pubblici, privati e comunità locali. L'azione innova il modo in cui il territorio legge i bisogni, costruisce soluzioni e lavora insieme. La componente di sistema è secondaria ma presente, soprattutto quando le azioni collegano fondi, strumenti territoriali e sedi di cooperazione, producendo effetti sulla governance locale.

Regione Veneto - prevalenza di sistema

Il caso veneto mostra un'innovazione costruita a monte, nella struttura degli interventi e nelle condizioni di accesso. La scelta regionale parte dall'esigenza di evitare che il carattere innovativo sia dichiarato solo dal richiedente e orienta la programmazione verso interventi che, per come sono disegnati, rendono più chiaro il nesso tra finanziamento, servizio attivato e beneficio per la comunità. In questo senso l'innovazione è incorporata nelle regole di attuazione e nei criteri che qualificano le operazioni finanziabili.

Un esempio centrale è l'intervento "ISL04 - Investimenti non produttivi nelle aree rurali", che finanzia l'attivazione di nuovi servizi di base per la popolazione locale. L'operazione è ammissibile se il servizio viene effettivamente attivato e mantenuto nel tempo; i beneficiari possono essere enti pubblici e associazioni senza scopo di lucro; nell'erogazione dei servizi, gli enti pubblici coinvolgono spesso associazioni locali. Tra gli esempi di servizi finanziati rientrano mense scolastiche e consegna pasti a domicilio per anziani, servizi Informagiovani, portali web e applicazioni mobili per servizi di prossimità, biblioteche e spazi studio, mezzi di trasporto per anziani, malati e persone con disabilità.

Ulteriore elemento qualificante è rappresentato dai progetti di comunità, che prevedono l'attivazione di almeno due interventi, oltre all'eventuale accompagnamento del GAL, e richiedono il coinvolgimento diretto della comunità locale nell'individuazione del bisogno e nella definizione e attuazione del progetto. Esempi riportati sono il potenziamento dell'offerta di residenzialità per personale pubblico a prezzo calmierato e il progetto "Dal curare al prendersi cura", orientato alla permanenza delle persone anziane nei propri luoghi di vita attraverso digitalizzazione dei servizi e mobilità sociale.

La classificazione prevalente è di sistema: l'innovazione si colloca innanzitutto nelle regole di funzionamento dell'intervento, nei requisiti di attivazione del servizio, nella combinazione di più strumenti e nel coinvolgimento della comunità come condizione del progetto. La componente abilitante resta rilevante, perché servizi di prossimità, strategie smart village e progetti di comunità rafforzano reti locali, collaborazione pubblico-associativa e capacità del territorio di rispondere in modo integrato ai bisogni sociali. I singoli output hanno anche una dimensione prototipale o di servizio, ma non costituiscono il criterio prevalente di classificazione del caso.

Regione Sardegna - portafoglio misto

Il caso sardo è rappresentativo di una classificazione mista, perché l'eterogeneità delle azioni richiamate comprende innovazioni collocate su livelli diversi. La dimensione di sistema è evidente già dall'avviso pubblico congiunto per la selezione delle SSL 2023-2027, finanziato non solo dal FEASR ma anche dal FSE+, e nella costituzione di un comitato congiunto per la sorveglianza delle strategie cofinanziate. In questo caso il cambiamento riguarda le regole e il coordinamento tra fondi e amministrazioni.

Accanto a questa dimensione di sistema, sono presenti azioni prototipali e di servizio. Il progetto UNBLENDED del GAL Anglona introduce un sistema digitale di gestione e analisi dei dati per la raccolta e trasformazione del latte ovino, integrato con

tecnologia blockchain e QR code per tracciare gli attori della filiera e rendere disponibili informazioni al consumatore finale. Il progetto del GAL Barbagia, Mandrolisai, Gennargentu, digitalizza dodici attrattori archeologici, museali e naturalistici, costruendo un itinerario tematico integrato e fruibile anche attraverso esperienze 3D. Il progetto Mannos del GAL Gallura sviluppa una piattaforma digitale che connette produttori agroalimentari sardi e consumatori o turisti, integrando prodotto, esperienza e comunità.

Sono invece riconducibili soprattutto a una logica di innovazione abilitante le azioni che modificano relazioni, capacità organizzative e forme di collaborazione. L'esperienza del GAL Sulcis su agrinido, agriasilo e agritata è inserita in una strategia integrata di agricoltura sociale e welfare rurale, costruita attraverso un percorso partecipato e orientata a rispondere alla carenza di servizi per l'infanzia e al bisogno di rafforzare la multifunzionalità delle imprese agricole. Il progetto DINOVI del GAL Barbagia, Mandrolisai, Gennargentu prepara comunità rurali e operatori turistici all'accoglienza dei nomadi digitali, creando reti pubblico-private e nuovi modelli di ospitalità. Il progetto "Dalla terra al cielo" del GAL SGT valorizza il Sardinia Radio Telescope come attrattore di turismo scientifico, con l'obiettivo di costruire interconnessioni materiali e immateriali tra esperienze territoriali e modelli di cooperazione replicabili.

La classificazione del caso Sardegna è quindi mista. È prototipale quando l'innovazione produce strumenti, piattaforme, servizi digitali o prodotti riconoscibili; è abilitante quando costruisce nuove capacità organizzative, reti territoriali e modelli di collaborazione; è di sistema quando interviene sulle regole di programmazione, sull'integrazione fra fondi o su modelli organizzativi di governance, come nel caso delle DMO e dell'avviso congiunto. Il caso conferma che, in una Strategia di Sviluppo Locale, l'innovazione può essere letta come un portafoglio di azioni con tipologie prevalenti diverse e, quando necessario, componenti secondarie da esplicitare.

Nel complesso, la guida propone quindi un metodo di classificazione che non aggiunge un adempimento formale, ma rende più trasparente il riconoscimento dell'innovazione prodotta da LEADER. La procedura aiuta a distinguere ciò che viene realizzato, il modo in cui viene costruito e le regole che vengono attivate o modificate. In questo modo consente di valorizzare, accanto agli output standard, anche i cambiamenti relazionali, organizzativi e istituzionali che costituiscono una parte essenziale del valore aggiunto LEADER.

8. ALLEGATO

Strumento di classificazione delle azioni innovative di LEADER - Struttura elenchi file Excel

Ambito del Bene o valore pubblico generato:

1. Tutela ambientale e transizione ecologica
2. Rigenerazione di luoghi e infrastrutture collettive
3. Inclusione sociale e welfare territoriale
4. Economia civile e inclusiva
5. Capitale sociale, beni relazionali, conoscenza e capacità collettiva
6. Patrimonio culturale e identitario
7. Governance e capacità istituzionale locale

Caratteristiche dell'innovazione:

- D.1 Causalità e Valore pubblico
- D.2 Controllo vs Esplorazione
- D.3 Oggetto dell'innovazione

Classificazione della tipologia di azione innovativa

- Prototipale
- Abilitante
- Di sistema

9. RIFERIMENTI NORMATIVI E BIBLIOGRAFICI

Riferimenti normativi

- Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici della politica agricola comune.
- Regolamento di Esecuzione (UE) 2022/1475 della Commissione, del 6 settembre 2022, recante modalità di applicazione del Regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda la valutazione dei piani strategici della PAC e la trasmissione delle informazioni a fini di monitoraggio e valutazione, in particolare l'Allegato VII.
- Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante disposizioni comuni applicabili ai Fondi strutturali europei.
- Piano Strategico della PAC 2023-2027 Italia.

Documenti europei

- European Commission, Proposal for a Regulation establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agricultural Policy for the period from 2028 to 2034, COM (2025) 560 final, Brussels, 16 July 2025.
- European Commission, Proposal for a Regulation establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034, COM (2025) 565 final, Brussels, 16 July 2025.
- European Commission, A dynamic EU Budget for the priorities of the future, COM (2025) 570 final, Brussels, 16 July 2025.
- European Commission, Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034, COM (2025) 571 final, Brussels, 16 July 2025.

Riferimenti bibliografici

- Asheim, B. T., Boschma, R., & Cooke, P. (2011). Constructing regional advantage: Platform policies based on related variety and differentiated knowledge bases. *Regional Studies*, 45(7), 893–904.
- Bock B. B., Rural marginalisation and the role of social innovation: a turn towards nexogenous development and rural reconnection, «*Sociologia Ruralis*», 56(4), 2016, pp. 552-573.
- Boschma, R. (2005). Proximity and innovation: A critical assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61–74.
- Dargan L., Shucksmith M., LEADER and Innovation, «*Sociologia Ruralis*», 48(3), 2008, pp. 274-291.

- European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Evaluation on the impact of LEADER on Balanced Territorial Development, Evaluation report, 2024.
- Agrosynergie, Ecorys, Metis, Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER, Final Report prepared for the European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Publications Office of the European Union, 2023.
- Freeman C., Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan, Pinter, Londra, 1987.
- Lundvall B.-Å. (a cura di), National Systems of Innovation. Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning, Pinter, Londra, 1992.
- Maldonado-Mariscal K., Grassroots innovation and social innovation in perspective, *Frontiers in Sociology*, 8, 2023.
- Neumeier S., Social innovation in rural development: identifying the key factors of success, *«The Geographical Journal»* 183(1), 2017, pp. 34-46.
- OECD, Assessing the framework conditions for social innovation in rural areas, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, n. 2024/04, OECD Publishing, Paris, 2024.
- EU CAP Network, Bringing the EU to the kitchen table: Evaluation of community-led local development through the LEADER approach, Publications Office of the European Union, 2024.
- Kovanen S., Ulrich P., Gailing L., Institutionalizing collaborative regional governance in organizationally thin regions: regional development agencies and the neglect of social innovations, *«Frontiers in Political Science»* 5, 2023.
- Navarra C., Borzaga C., Galera G., Rural Social Innovation and LEADER, Euricse Working Paper, Trento, 2021.
- Schumpeter J. A., The Theory of Economic Development, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1934.
- Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. Free Press.
- Porter, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76(6), 77–90.
- Porter, M. E. (2000). Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, 14(1), 15–31.
- Schumpeter J. A., The Theory of Economic Development, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1934.

Documenti di lavoro RetePAC: progetto *LeaderProofingTools* e progetto *Monit Leader*

- Basset F., Di Napoli R., Cosa rende innovativa un'azione LEADER? in «Pianeta PSR», n. 149, marzo 2026.
- Rete LEADER, Dagli indicatori alla visione. Dai progetti dei GAL agli indicatori, dagli scenari al futuro dello sviluppo locale europeo, incontro annuale della Rete LEADER, Roma, 4-6 marzo 2026 (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/27080>).
- CREA Politiche e Bioeconomia, Innovazione LEADER: risultati del laboratorio ETE e prime evidenze, presentazione al III webinar LEADER 23-27, aprile 2026.
- CREA Politiche e Bioeconomia, Quadro nazionale della programmazione LEADER 2023-2027. Analisi del quadro di sintesi delle Strategie di Sviluppo Locale aggiornato a dicembre 2025.

RETE NAZIONALE DELLA PAC
Organismo nazionale responsabile:
Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
reterurale@politicheagricole.it
<http://www.reterurale.it>
[@reterurale](https://www.facebook.com/retenazionalepac)
<http://www.facebook.com/retenazionalepac>

RETE LEADER
reteleader@crea.gov.it
<http://www.reterurale.it/leader20232027>
<https://www.facebook.com/reteleader>



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 CR01.08 - Annualità 2025-27