

Pilot4Tools

Studio PAC

**Sintesi del workshop “Politiche Territoriali, LEADER  
e SNAI”**

**Documento realizzato nell'ambito del Programma**

**Rete Nazionale della PAC 2025-2027**

Progetto Pilot4Tools (CREA, CR.02.07)

**Autorità di gestione:**

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

Direzione Generale Sviluppo Rurale

Direttore Generale: Simona Angelini

**Responsabile scientifico:** Roberto Cagliero e Giampiero Mazzocchi

**Autori:** Giampiero Mazzocchi e Antonio Manzoni

**Data:** 12 dicembre 2025

**Impaginazione e grafica:**

Roberta Ruberto e Mario Cariello

# INDICE

<b>1. Premessa e contesto dell'incontro .....</b>	<b>4</b>
<b>2. LEADER: STORIA, EVOLUZIONE E STATO DELL'ARTE .....</b>	<b>5</b>
Le origini e l'evoluzione dell'approccio .....	5
I principi fondamentali e la governance .....	5
I numeri della programmazione attuale .....	5
<b>3. Il supporto tecnico e istituzionale: ruoli e attività .....</b>	<b>7</b>
L'accompagnamento a livello centrale .....	7
Le attività della Rete Rurale Nazionale .....	7
Ricerca, analisi e valutazione .....	7
<b>4. Sfide e prospettive per la futura programmazione.....</b>	<b>9</b>
Il nuovo quadro di bilancio e la competizione tra strumenti .....	9
LEADER e SNAI: differenze e possibili sovrapposizioni .....	9
La questione della nuova classificazione territoriale.....	10
<b>5. Considerazioni conclusive e prospettive di lavoro.....</b>	<b>11</b>

# 1. PREMESSA E CONTESTO DELL'INCONTRO

Il primo incontro del ciclo di workshop Studio PAC si è svolto l'11 dicembre dalle 14:00 alle 15:00 online sulla piattaforma Teams. L'incontro ha rappresentato un'importante occasione di confronto su un tema centrale per le politiche di sviluppo rurale: il rapporto tra politiche territoriali e regionali e la Politica Agricola Comune. L'incontro ha beneficiato della partecipazione di due esperte di riconosciuta competenza nel settore: Daniela Storti e Raffaella di Napoli, che hanno generosamente condiviso la loro pluriennale esperienza nell'accompagnamento delle politiche di sviluppo locale rurale.

L'iniziativa si inserisce in un momento particolarmente significativo per le politiche di sviluppo rurale, caratterizzato da importanti riflessioni sulla programmazione futura e sulle possibili evoluzioni degli strumenti attualmente in campo. Le relatrici hanno sottolineato fin da subito l'importanza di creare momenti di confronto informale tra gli operatori del settore, evidenziando come questo tipo di scambi contribuisca ad arricchire la comprensione collettiva di tematiche complesse e in continua evoluzione.

Presenti all'incontro:

- Giampiero Mazzocchi
- Antonio Manzoni
- Mia Scotti
- Laura Mirra
- Raffaele D'Annolfo
- Johana Isabel Perez Perez
- Rosa Riviaccio
- Livia Ortolani
- Ilena Manetti
- Federica Morandi
- Francesca Moino
- Francesco Basset
- Myriam Ruberto
- Giulia Pastorelli

## 2. LEADER: STORIA, EVOLUZIONE E STATO DELL'ARTE

### Le origini e l'evoluzione dell'approccio

Raffaella di Napoli, che si occupa di sviluppo locale da oltre trent'anni, ha ripercorso la storia di LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale), l'intervento più longevo della politica europea per le aree rurali. Nato come iniziativa comunitaria alla fine degli anni Ottanta, LEADER ha rappresentato fin dall'inizio un approccio innovativo allo sviluppo territoriale, caratterizzato da principi che sono rimasti sostanzialmente invariati nel corso delle diverse programmazioni.

La prima fase sperimentale, che ha coinvolto appena 27 Gruppi di Azione Locale, ha posto le basi metodologiche dell'approccio. Nel corso degli anni, LEADER è progressivamente entrato nel mainstreaming delle politiche europee: un passaggio fondamentale è avvenuto nel 2007, quando l'approccio è stato integrato nei Programmi di Sviluppo Rurale regionali. Nella programmazione corrente (2023-2027), LEADER è pienamente inserito nel Piano Strategico della PAC (PSP), rappresentando uno degli strumenti chiave per l'attuazione delle strategie di sviluppo locale.

### I principi fondamentali e la governance

L'approccio LEADER si fonda su alcuni principi cardine che ne hanno garantito la coerenza nel tempo. Il cuore del modello è rappresentato dalla costituzione di Gruppi di Azione Locale (GAL), partenariati pubblico-privati caratterizzati da un'ampia base partecipativa. Questi organismi hanno il compito di elaborare e successivamente attuare strategie di sviluppo locale integrato, che devono rispondere alle specificità e alle esigenze dei territori di riferimento.

La dimensione della partecipazione è essenziale: i GAL sono chiamati a coinvolgere attivamente gli attori locali - pubblici e privati, economici e sociali - nella definizione delle priorità di intervento e nella loro implementazione. Questo modello di governance dal basso (bottom-up) rappresenta uno degli elementi distintivi di LEADER rispetto ad altri strumenti di politica regionale.

### I numeri della programmazione attuale

Nella programmazione 2023-2027, l'approccio LEADER ha raggiunto una dimensione significativa. Operano attualmente 203 Gruppi di Azione Locale distribuiti su tutto il territorio nazionale, che coprono circa il 60% del territorio italiano. Questi GAL hanno elaborato strategie di sviluppo locale che mobilitano complessivamente risorse per circa 1 miliardo di euro. Si tratta di una cifra che, pur rappresentando una quota relativamente contenuta rispetto all'insieme delle risorse della PAC, assume particolare rilevanza per la capacità di attivare processi integrati e per l'effetto leva che riesce a generare sui territori.

Le strategie elaborate dai GAL si articolano generalmente attorno a uno o due temi catalizzatori, che fungono da filo conduttore per l'insieme degli interventi. Questi temi coprono uno spettro molto ampio di ambiti: dalla qualità della vita alle questioni ambientali, dal rafforzamento del sistema imprenditoriale alla

valorizzazione integrata delle risorse territoriali, con particolare attenzione alle forme di turismo sostenibile e alle filiere locali.

Un elemento caratterizzante dell'approccio è la multifunzionalità degli interventi: le strategie devono infatti agire contemporaneamente su tutti i settori dell'economia locale e sulla società nel suo complesso, con l'obiettivo di rafforzare il sistema economico territoriale e migliorare la qualità della vita delle comunità rurali.

### 3. IL SUPPORTO TECNICO E ISTITUZIONALE: RUOLI E ATTIVITÀ

#### L'accompagnamento a livello centrale

L'attività di supporto svolta negli anni dalle relatrici e dai loro team ha riguardato molteplici livelli e dimensioni. A livello centrale, il supporto al Ministero dell'Agricoltura ha attraversato tutte le fasi di impostazione degli interventi: dalla definizione delle strategie nazionali alla predisposizione dei documenti programmatici, fino alle complesse fasi di negoziato con la Commissione Europea.

Un ruolo particolarmente delicato ha riguardato la predisposizione e revisione delle disposizioni regolamentari che governano l'attuazione degli interventi. Questo lavoro richiede una costante mediazione tra le indicazioni comunitarie, le esigenze nazionali e le specificità regionali, oltre che una profonda conoscenza sia degli aspetti normativi che delle dinamiche operative sul campo.

La fase di programmazione ha visto il coinvolgimento nella redazione dei programmi di riferimento e, al loro interno, nella definizione degli interventi specifici per lo sviluppo locale. Questo processo ha richiesto un continuo dialogo con le autorità di gestione regionali, che hanno la responsabilità diretta dell'attuazione sul territorio.

#### Le attività della Rete Rurale Nazionale

Parallelamente all'attività di supporto istituzionale, la Rete Rurale Nazionale ha svolto un ruolo fondamentale nel mettere in rete gli operatori e nel favorire il miglioramento complessivo dell'attuazione. Le attività hanno incluso:

- **Animazione territoriale:** supporto diretto ai GAL e agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione delle strategie di sviluppo locale;
- **Scambio di buone pratiche:** organizzazione di momenti di confronto, visite studio e workshop tematici per favorire la circolazione delle esperienze più significative;
- **Formazione e capacity building:** percorsi formativi rivolti agli operatori locali per rafforzare le competenze tecniche e gestionali;
- **Comunicazione e disseminazione:** valorizzazione dei risultati raggiunti e diffusione delle conoscenze prodotte.

#### Ricerca, analisi e valutazione

L'attività complessiva si è articolata tra diverse componenti tra loro complementari. Una prima dimensione ha riguardato la ricerca e lo studio delle dinamiche territoriali, con particolare attenzione all'analisi degli scenari evolutivi delle aree rurali italiane. Questo lavoro di carattere più strategico ha fornito elementi conoscitivi fondamentali per orientare le scelte di policy.

Una seconda componente ha riguardato la ricerca valutativa, finalizzata ad analizzare gli effetti delle politiche implementate. Questo tipo di attività si è rivelato essenziale per comprendere cosa funziona e cosa può essere migliorato, fornendo evidenze empiriche a supporto delle decisioni programmatiche.

Una terza dimensione, infine, ha avuto carattere più direttamente operativo, configurandosi come supporto tecnico quotidiano agli operatori impegnati nell'attuazione delle strategie sul campo.

## 4. SFIDE E PROSPETTIVE PER LA FUTURA PROGRAMMAZIONE

### Il nuovo quadro di bilancio e la competizione tra strumenti

Una parte significativa della discussione si è concentrata sulle prospettive future e sulle criticità che potrebbero caratterizzare il prossimo periodo di programmazione. È emerso con chiarezza che il nuovo quadro di bilancio europeo comporterà rilevanti riduzioni di risorse sia per la politica agricola che per la politica di coesione.

In questo contesto, particolare attenzione è stata dedicata alla previsione che il 10% delle risorse non preallocate dovrebbe essere destinato alle aree rurali. Mentre questo principio appare condivisibile, restano aperte molte questioni cruciali: con quali modalità attuative? Per quali tipologie di interventi? Attraverso quali canali di gestione?

Si profila, in sostanza, una possibile competizione tra diversi strumenti di intervento per l'accesso a risorse che si annunciano scarse. LEADER, che è obbligatorio nella programmazione dello sviluppo rurale, dovrà confrontarsi con altri possibili approcci, tra cui una eventuale rivisitazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), ma anche con interventi per le infrastrutture locali e altre priorità che tradizionalmente trovavano copertura nel FESR e che ora rischiano di rimanere senza risorse dedicate.

È stato sottolineato che, dal punto di vista della politica di sviluppo rurale, la perdita potrebbe ammontare a svariati miliardi di euro. Questo significa che, tolte le risorse destinate agli interventi prioritari (tra cui figura anche LEADER), molti altri strumenti di sviluppo rurale potrebbero non trovare più copertura finanziaria, con conseguenze significative sulla capacità complessiva di intervento nelle aree rurali.

### LEADER e SNAI: differenze e possibili sovrapposizioni

Nel corso della discussione sono emerse alcune riflessioni sul rapporto tra LEADER e la Strategia Nazionale per le Aree Interne. Pur partendo da presupposti e logiche diverse, i due strumenti presentano alcuni punti di contatto che meritano attenzione.

LEADER interviene prevalentemente sulle aree C e D della classificazione territoriale (aree rurali intermedie e con problemi di sviluppo), più alcune zone B che risultano funzionali alle strategie territoriali, ad esempio perché costituiscono porte d'accesso ai territori rurali o perché rappresentano nodi di servizio per le aree circostanti.

La SNAI, d'altra parte, nasce con una logica diversa, focalizzandosi sui servizi essenziali (sanità, istruzione, mobilità) e coinvolgendo altri interlocutori istituzionali. Tuttavia, è inevitabile che vi siano delle sovrapposizioni territoriali, dato che molti comuni sono contemporaneamente coinvolti nei partenariati dei GAL e nelle aree progetto della SNAI.

La posizione emersa è che sarebbe opportuno che le risorse destinate alle aree rurali vengano gestite da chi ha maturato esperienza specifica nell'accompagnamento dello sviluppo locale rurale. LEADER, infatti, non è

uno strumento isolato ma fa parte di un insieme più ampio di interventi per lo sviluppo rurale che si sono consolidati nel tempo e che hanno dimostrato la loro efficacia.

## La questione della nuova classificazione territoriale

Un altro tema rilevante emerso nel corso dell'incontro riguarda la proposta di adottare una nuova classificazione territoriale basata sul metodo DEGURBA (degree of urbanisation), sviluppata da Eurostat e promossa dalla DG REGIO. Questa classificazione, che distingue tra aree urbane, intermedie e rurali secondo criteri standardizzati, dovrebbe essere adottata come riferimento comune sia dalla politica di coesione che dalla politica agricola.

Sono state espresse forti perplessità rispetto a questa proposta, sia per ragioni metodologiche che per considerazioni di impatto operativo. Dal punto di vista metodologico, il processo di individuazione delle categorie territoriali non convince pienamente, apparendo in alcuni casi come un'operazione condotta prevalentemente a tavolino, senza un sufficiente confronto con le realtà territoriali.

Ma la critica più sostanziale riguarda l'impostazione di fondo: l'idea che l'interfaccia delle politiche territoriali possa essere definita in modo rigido dall'alto appare in contraddizione con l'esperienza maturata in trent'anni di sviluppo locale. Le coalizioni territoriali, i partenariati, le aggregazioni di comuni nascono da processi reali, da esigenze condivise, da progetti comuni. Non è possibile, né auspicabile, imporre dall'esterno confini amministrativi o classificazioni che non riflettono le dinamiche effettive dei territori.

Inoltre, il sistema attuale già dispone di numerose classificazioni territoriali (aree A, B, C, D della PAC, aree Obiettivo della politica di coesione, aree interne della SNAI, aree montane, zone svantaggiate, ecc.). Aggiungere un'ulteriore classificazione rischia di creare confusione anziché semplificazione, soprattutto se questa non tiene adeguatamente conto delle specificità italiane.

È stato segnalato che la proposta è ancora in fase di elaborazione - è in corso un progetto finanziato dalla DG REGIO per validare il percorso - e che quindi non tutto è ancora scolpito sulla pietra. Tuttavia, si tratta di una questione che merita attenzione e che richiederà un attento monitoraggio nelle sedi di confronto europee.

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE DI LAVORO

L'incontro ha messo in luce la complessità e l'interconnessione dei temi legati allo sviluppo locale e alle politiche territoriali. È emerso chiaramente che non esistono risposte semplici a questioni che toccano simultaneamente aspetti normativi, finanziari, metodologici e operativi, e che richiedono una continua mediazione tra livelli di governance diversi (europeo, nazionale, regionale, locale).

Un messaggio forte che è emerso dalla discussione riguarda l'importanza di LEADER come strumento consolidato e riconosciuto. Trent'anni di esperienza hanno dimostrato che l'approccio funziona, che è in grado di attivare energie territoriali, di mettere in rete soggetti diversi, di produrre risultati concreti in termini di sviluppo economico e sociale. È fondamentale, quindi, che nella futura programmazione LEADER mantenga un ruolo centrale e che le risorse destinate allo sviluppo locale rurale non vengano disperse o frammentate.

Al tempo stesso, è necessario evitare rigidità eccessive e mantenere quella flessibilità che ha sempre caratterizzato l'approccio LEADER, consentendogli di adattarsi alle diverse realtà territoriali. Le classificazioni possono essere utili strumenti di lettura, ma non devono trasformarsi in gabbie che impediscono ai territori di organizzarsi secondo le loro effettive esigenze e potenzialità.

L'incontro ha anche evidenziato la necessità di proseguire il confronto su questi temi. L'ampiezza e l'articolazione delle questioni emerse suggeriscono l'opportunità di organizzare ulteriori momenti di approfondimento, magari con un focus più specifico su singoli aspetti: le proposte di riforma in discussione a livello europeo, il rapporto tra LEADER e altri strumenti territoriali, le modalità di gestione delle risorse nella prossima programmazione, le esperienze concrete di implementazione sul campo.

È stata anche avanzata la proposta di coinvolgere in futuri incontri altri esperti e altri punti di vista, per arricchire ulteriormente il dibattito e costruire una comprensione sempre più completa e articolata delle dinamiche in corso. In particolare, potrebbe essere utile ascoltare le esperienze dirette di chi opera nei GAL, di chi gestisce le autorità regionali, di chi lavora in altri contesti territoriali.

Infine, l'incontro ha confermato il valore di iniziative come questa: momenti di confronto più informali e dialogici, che consentono di andare oltre la presentazione di slide e di entrare nel merito delle questioni, di porre domande, di discutere punti di vista diversi. È proprio da questo tipo di scambi che può nascere quella intelligenza collettiva indispensabile per affrontare le sfide complesse che attendono le politiche di sviluppo rurale nei prossimi anni.

Il prossimo incontro del ciclo è previsto per gennaio 2025.