

XLVII Conferenza scientifica annuale

AISRe · Associazione Italiana di Scienze Regionali

Firenze, 24-26 giugno 2026



Rete Nazionale PAC

Disuguaglianze di secondo livello e governance degli strumenti per lo sviluppo locale nel Piano Nazionale 2028-2034

I Gruppi di Azione Locale come attori dell'integrazione

Raffaella Di Napoli

CREA – Centro Politiche e Bioeconomia · Rete Nazionale PAC

Ulteriori informazioni: raffaella.dinapoli@crea.gov.it



L'integrazione come questione di policy

Tre cicli di programmazione e un nodo ricorrente: comporre nei territori fondi e strumenti separati

integrazione (mancata)

→ complementarità di principio

→ demarcazione rischiosa

2014-2022

- L'opzione c'era: SSL multifondo (Reg. UE 1303/2013) con fondo capofila, comitato interfondo, Ma è rimasta un'opzione (LEADER obbligatorio nel FEASR, CLLD facoltativo altrove; nessuna regola comune).
- Tentativi isolati: Sicilia (FEASR-FESR), Puglia (9 GAL FEASR-FEAMP), mai istituzionalizzati come metodo.
- Spazio del CLLD occupato da dispositivi paralleli: SNAI, GAL LEADER, FLAG; dal 2021 anche il PNRR (Borghi, Agrisolare, banda...).
- Non mancano le risorse ma i raccordi (canali, tempi e regole separati).

2023-2027

- Accordo di Partenariato: integrazione tra fondi e CLLD solo come possibilità di principio.
- Piano Strategico PAC: coordinamento con PNRR, FSC e altri strumenti affidato a formulazioni generali e alle Regioni.
- Si riconosce il bisogno d'integrazione, ma mancano le condizioni operative comuni per attuarla davvero.
- Una evidenza: il CLLD plurifondo: tra tutte le Regioni e PA, solo la Sardegna ha attivato SSL anche sull'FSE+ oltre il FEASR. «Un dato che parla da solo».

2028-2034

- Proposte della Commissione (16 lug. 2025): i fondi nei Piani di Partenariato Nazionali e Regionali (PPNR).
- Fine del ringfencing LEADER: da soglia minima garantita a linea finanziabile «in concorrenza».
- Target rurale del 10%: salvaguarda la presenza, non costruisce la politica.
- SNAI e dispositivi place-based nei PPNR: riconoscimento o assorbimento indistinto?
- Ruolo decisivo delle Regioni: flessibilità nel coordinamento e nell'accompagnamento, o solo margine amministrativo.

Le scelte programmatorie definite a livello nazionale tendono a una separazione per oggetti e ambiti d'intervento («shopping list»), che limita la capacità locale di orientare e combinare le politiche di sviluppo e riduce l'efficacia complessiva degli interventi.

Senza meccanismi di integrazione: tre rischi

1

Minore efficacia ed efficienza

Gli investimenti rendono meno: opportunità separate non si sommano in risultati e si disperdono risorse ed energie progettuali. Aumentano i costi di transazione.

2

Effetto «shopping list»

Si inverte il rapporto strategia-bando: la progettazione locale è guidata dalla disponibilità dei bandi più che dai fabbisogni del territorio.

3

Vantaggio ai più attrezzati

L'integrazione la costruisce chi ha già capacità istituzionali e competenze tecniche; i territori più deboli restano indietro.

SE NON È INCORPORATA NEL DISEGNO PUBBLICO, L'INTEGRAZIONE SCARICA IL PROPRIO COSTO SUI TERRITORI E PREMIA I PIÙ ATTREZZATI

Domanda di ricerca e prospettiva di analisi

Il contributo esamina gli effetti del rafforzamento dei **Piani Nazionali** (QFP e proposte regolamentari per la politica UE 2028-2034) sulle disuguaglianze territoriali nelle aree rurali, e le implicazioni per il livello locale di un'integrazione delle politiche perseguita attraverso architetture di programmazione sempre più centralizzate.

Disuguaglianze territoriali di «secondo livello»

Non derivano dall'esclusione formale dalle politiche o dalla scarsità di risorse, ma dalla segmentazione funzionale nelle modalità di accesso, uso e integrazione degli strumenti, entro sistemi di policy complessi.

a Accesso agli strumenti di policy

b Capacità istituzionale (e tecnica) dei territori rurali

c Apprendimento e coordinamento tra politiche settoriali (presenza o assenza)

A parità di opportunità formali e di strumenti disponibili, il quadro nazionale/regionale genera esiti differenziati a livello locale

abilitanti, compensativi o isolanti.

Le tre dimensioni della segmentazione

Dove si producono le disuguaglianze di «secondo livello»: accesso, capacità, coordinamento

a Accesso

A parità di eleggibilità formale, i territori intercettano gli strumenti in misura diseguale. Pesano la complessità procedurale, la compatibilità tra le regole di fondi diversi, i calendari di apertura dei bandi e le soglie tecniche per candidature competitive.

b Capacità

La capacità istituzionale - soggetti intermedi, partenariati maturi, amministrazioni capaci di lavorare tra programmi diversi - è diseguale tra territori. Non è un dato naturale: le scelte programmatiche sovraordinate possono compensarla, ignorarla o amplificarla.

c Coordinamento

L'integrazione tra strumenti può essere incorporata nel disegno delle politiche (regole e incentivi al raccordo) oppure no. Dove questi meccanismi mancano, il costo del coordinamento ricade interamente sul livello locale e premia i territori già attrezzati.

Le configurazioni di esito

Come le tre dimensioni si combinano: a parità di risorse, tre modi di stare insieme degli strumenti

Abilitante

Strumenti diversi si rafforzano reciprocamente entro traiettorie convergenti: obiettivi, beneficiari e tempi sono coordinati in modo intenzionale.

Due o più strumenti si rafforzano a vicenda: l'integrazione diventa strategia, non episodio.

Compensativa

Uno strumento supplisce alle carenze o ai ritardi di un altro, senza una vera strategia integrata. Il raccordo esiste, ma è costruito localmente.

Tiene insieme il sistema, ma dipende dalla tenuta delle capacità del territorio.

Isolante

La segmentazione definita a monte si riproduce integralmente sul territorio: strumenti che insistono sullo stesso ambito procedono separati.

Parallelismi organizzativi, alti costi di transazione, esiti frammentati.

L'esito non dipende dall'ammontare delle risorse, ma dalla qualità delle cornici nazionali e regionali che le incorniciano - non dalla sola capacità locale.

Gli indirizzi e le disposizioni di un Piano Nazionale/Programma possono risultare abilitanti su un ambito (es. agroalimentare) e isolanti su un altro (es. servizi alla popolazione): la configurazione segnala la qualità selettiva delle cornici di policy.

Il percorso di ricerca

Metodo misto e triangolazione tra evidenze: misurare l'ampiezza del fenomeno e ricostruire i meccanismi che lo producono

Rilevazione estensiva

Questionario strutturato ai GAL italiani articolato su accesso, capacità, coordinamento ed esiti. Misura l'ampiezza del fenomeno e costruisce una prima tipologia delle configurazioni.

Casi studio

Quattro regioni - Veneto, Toscana, Campania, Sardegna - scelte con logica analitico-comparativa. Ricostruiscono i meccanismi entro contesti differenziati.

Esperti-testimone

Interviste semi-strutturate a studiosi e protagonisti delle stagioni programmatiche. Ricostruiscono la genealogia istituzionale e validano le conclusioni.

Osservazione su tre livelli - locale, regionale, intermedio-nazionale - perché le disuguaglianze di secondo livello nascono nell'interazione tra piani di governo.

Le quattro fasi del lavoro

1 Preparazione

Quadro analitico, costruzione e pre-test del questionario

2 Rilevazione estensiva

Questionario ai GAL e dataset nazionale; prima tipologia delle configurazioni

3 Casi studio

Selezione informata, interviste semi-strutturate e codifica tematica

4 Sintesi

Diagnosi nazionale e indicazioni di policy per il ciclo 2028-2034

Quattro casi: Veneto · Toscana · Campania · Sardegna

Selezione analitico-comparativa, non rappresentativa: verifica delle ipotesi in contesti differenziati

Perché proprio questi — cinque criteri

Configurazione di esito prevalente dal questionario

Varietà geografica (Nord-Centro-Sud-Isole)

Densità e varietà dei dispositivi attivi

Qualità della mediazione regionale

Storia dei partenariati e della programmazione integrata

Veneto

cooperazione transfrontaliera (Dolomiti bellunesi); GAL rurali e costieri

Toscana

laboratorio: cornice infraregionale «Toscana diffusa», ruolo riconosciuto ai GAL

Campania

forte fragilità: dove prevalgono le configurazioni più isolanti

Sardegna

unica regione con Strategie di Sviluppo Locale (quasi) plurifondo (FSE+)

Unità di osservazione: il punto in cui gli strumenti si incontrano nelle pratiche - non un singolo programma.

N.B. I dati presentati nelle prossime slide sono ancora provvisori.

La rilevazione nazionale

Ricognizione documentale e questionario ai GAL · 2023-2027

Chi ha risposto

103

GAL rispondenti,
in 18 regioni

90

con progetti
oltre il LEADER

591

progetti extra-
LEADER

6,6

progetti in media
per GAL

Cosa abbiamo chiesto

Anagrafica e profilo del GAL (già li
avevamo)

Progetti e azioni oltre il LEADER (2014-
2022 e 2023-2027)

Strumenti e fonti di finanziamento attivati

Capacità istituzionale e ruolo nei progetti

Raccordo con la Strategia di Sviluppo Locale

Esiti percepiti e autovalutazione della
«capacità di integrazione»

La progettualità extra-LEADER — temi e risorse

591 progetti = 100% · quota sul totale dei progetti

Di cosa si occupano i progetti



Con quali risorse (oltre 158 milioni di euro***)

47,5% Fondi UE

38,8% Fondi nazionali, regionali, locali

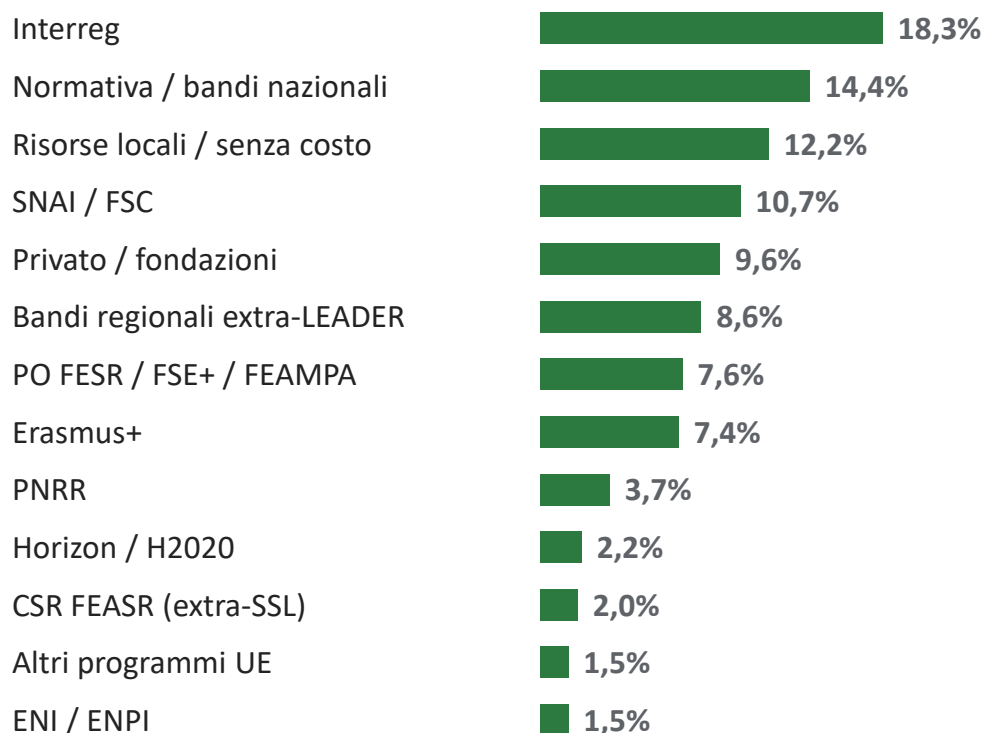
13,7% Senza costo diretto

Quasi metà dei progetti attiva fondi UE; il resto combina risorse nazionali, regionali e locali.

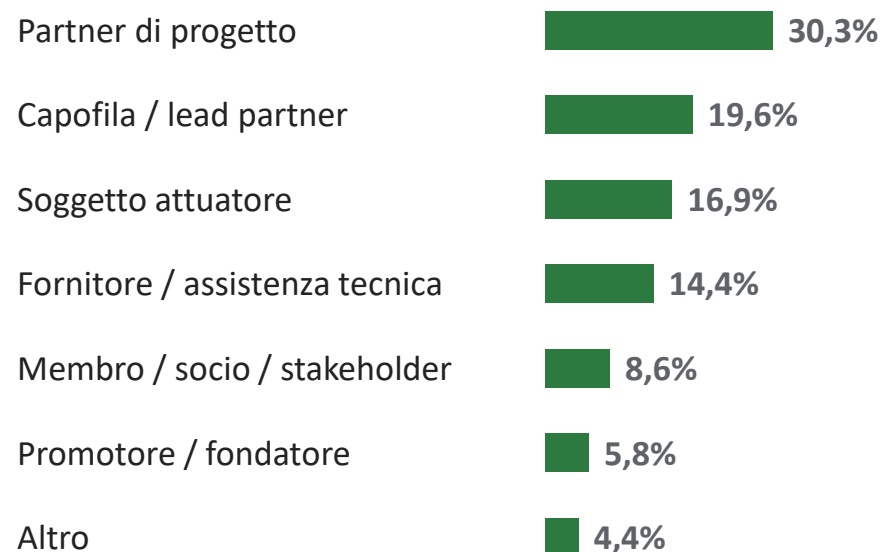
La progettualità extra-LEADER — strumenti e ruolo

591 progetti = 100% · quota sul totale dei progetti

Con quali strumenti



Con quale ruolo

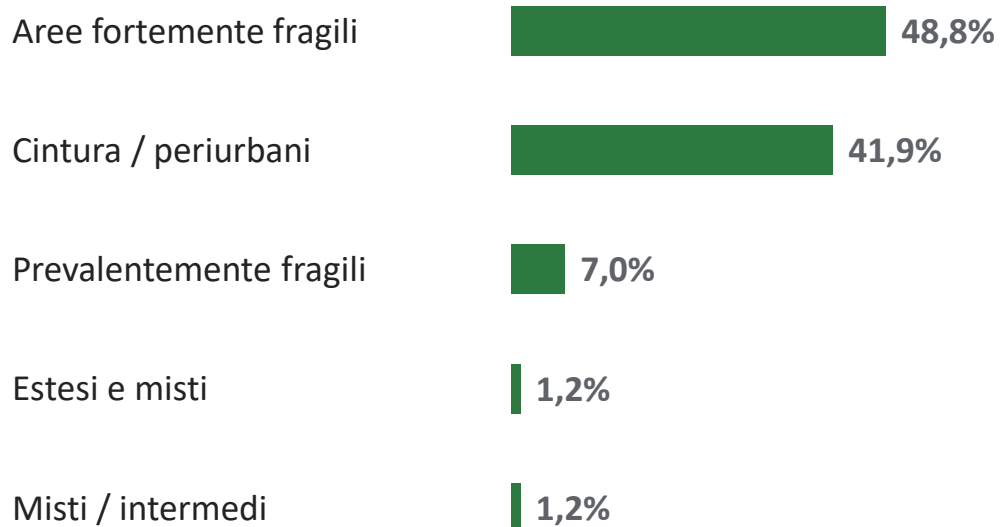


Capofila, attuatore e promotore insieme: 42,3%. Spesso i GAL guidano, non solo partecipano.

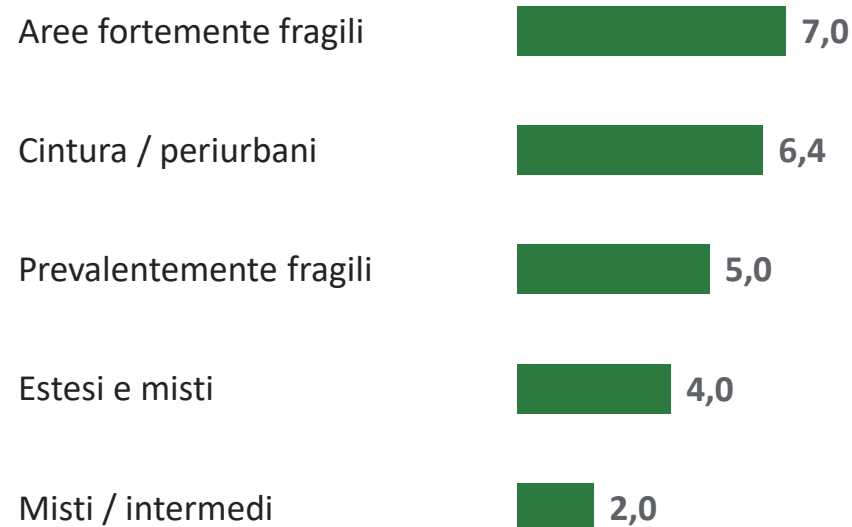
Il profilo territoriale dei GAL

Distribuzione dei GAL e intensità progettuale, per profilo dell'area

Distribuzione dei GAL (%)



Intensità (progetti per GAL)

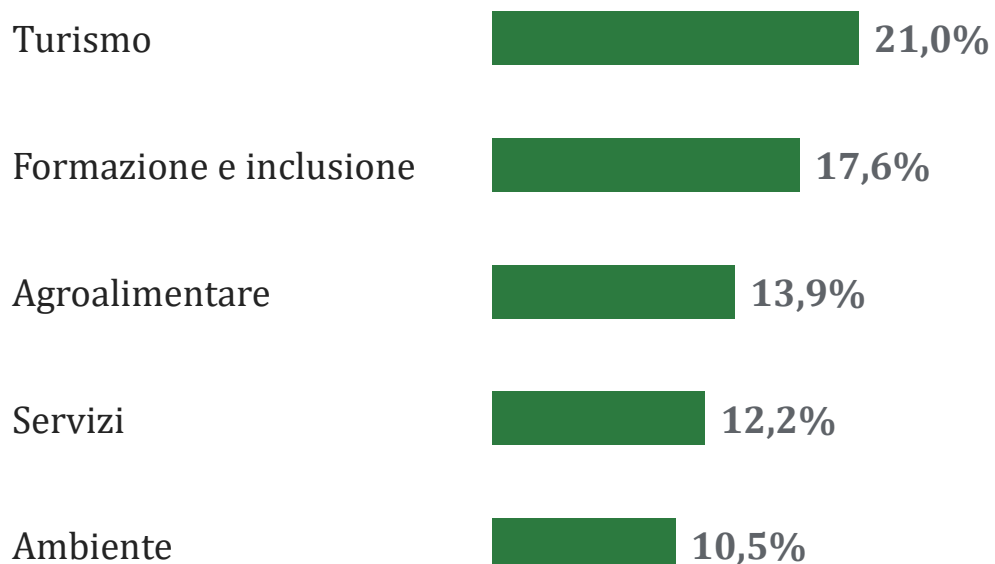


Quasi metà dei GAL opera in aree fortemente fragili
è lì che la progettualità extra-LEADER è più intensa (7 progetti per GAL).

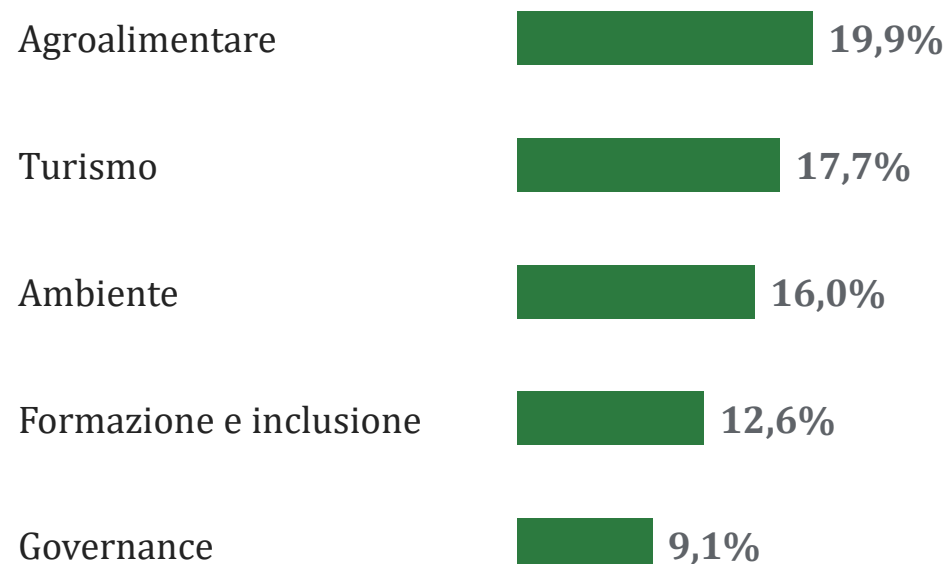
La specializzazione per profilo territoriale

I temi prevalenti nei due profili più diffusi · quota dei progetti del profilo

Aree fortemente fragili



Cintura / periurbani



Le aree fragili puntano su turismo e capitale umano; la cintura su agroalimentare e ambiente.

Distribuzione dei progetti per tema e strumento

% di riga · per ciascuno strumento, dove si concentrano i suoi progetti (strumenti principali)

Strumento	Turismo	Agroalim.	Formaz.	Ambiente	Servizi	Govern.	Digital.
Interreg	31	9	6	12	4	8	3
Normativa / bandi naz.	14	51	12	7	5	4	2
SNAI / FSC	10	18	9	4	57	8	1
Privato / fondazioni	26	14	11	9	6	7	3
PO FESR / FSE+	19	12	14	16	8	9	4
Erasmus+	5	5	66	3	8	6	2
PNRR	8	11	9	5	9	7	59
CSR FEASR	12	50	12	9	5	6	1

Ogni strumento ha la sua vocazione tematica: SNAI ai servizi, Erasmus+ alla formazione, PNRR al digitale, Normativa Naz. e CSR all'agroalimentare.

Il contributo degli strumenti agli obiettivi del LEADER

% di progetti per tipo di contributo apportato

Strumento	Innovazione (metodologica), capitale umano	Integra, completa, da continuità o forza a ciò che la SSL già persegue	Cooperazione e reti fra attori, imprese, territori	Effetti Sul GAL (come struttura)
SNAI / FSC	44	83	52	61
CSR FEASR	40	80	48	57
Interreg	63	46	79	42
Erasmus+	66	38	74	40
Horizon / H2020	71	35	68	33
PNRR	59	42	40	55
PO FESR / FSE+	37	44	38	50
Privato	33	36	29	48

Due profili: SNAI e CSR sinergiche/rafforzano le SSL; Interreg, Erasmus+ e Horizon portano reti e metodo.

Come gli strumenti si raccordano alla Strategia LEADER

% di progetti che dichiarano un collegamento, per tipo di raccordo

Strumento	Obiettivi coerenti	Stessi destinatari	Azioni complem.	Raccordo in attuazione	Tempi coordinati
CSR FEASR	87	64	71	58	40
SNAI / FSC	83	70	66	49	38
Bandi regionali	78	55	60	45	30
Interreg	72	48	69	42	28
PO FESR / FSE+	70	52	57	40	26
PNRR	61	44	53	36	22
Erasmus+	58	61	49	33	20
Privato	52	46	44	31	18

I fattori dell'esito: capacità × cornice

I nessi tra le dimensioni della segmentazione e la qualità dell'esito dell'integrazione

Quanto conta ogni leva

correlazione con la qualità dell'esito (più o meno «abilitante»)



Il moltiplicatore

% di esiti abilitanti, capacità × cornice

	Cornice debole	Cornice forte
Capacità forte	35%	60%
Capacità debole	0,8%	8%

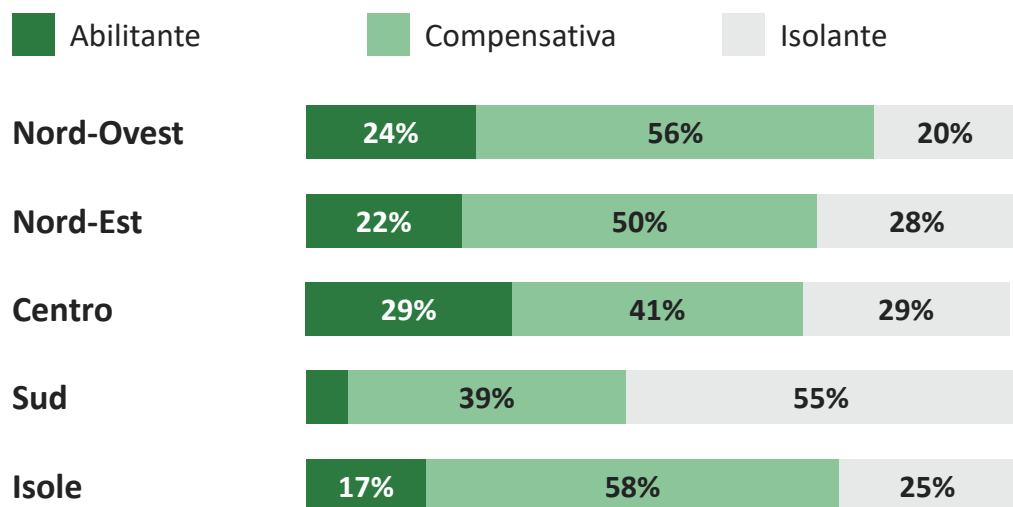
La capacità conta sempre, ma una cornice regionale forte la moltiplica

Senza capacità, l'esito resta scarso anche con buona cornice.

La geografia delle disuguaglianze

Configurazioni di esito per macroarea e indice di integrazione per regione

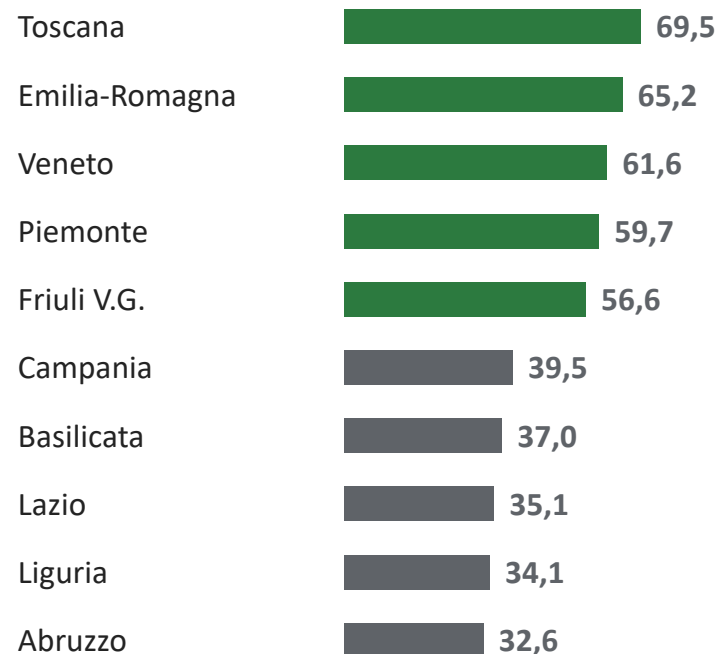
Configurazioni per macroarea (%)



Nel Sud le configurazioni isolanti sono la maggioranza (55%).

Indice di integrazione per regione

i 5 più alti e i 5 più bassi (0-100)



Indicazioni per il ciclo 2028-2034

Il rural target tutela la quota; questi dispositivi tutelano la qualità dell'integrazione

Gerarchia degli esiti

i fattori che pesano, in ordine decrescente

Capacità locale

Mediazione regionale

Architettura nazionale

Cinque dispositivi per il Piano Nazionale

- 1 «Ampliare» la platea di beneficiari per alcune linee di intervento ovvero non limitare le linee di intervento attivabili in strategie integrate multisettoriali Leader
- 2 Strumenti diversi su territori diversi, coordinati dove si sovrappongono, con premialità per le integrazioni reali
- 3 Riconoscere i GAL come intermediari dell'innovazione territoriale (azioni di accompagnamento)
- 4 Cooperazione tra territori contigui (rurali, costieri, interni)
- 5 Supporto preparatorio

*Prima di concludere un ringraziamento per il prezioso contributo a Francesco Mantino.
I suoi suggerimenti sono stati essenziali.*

Grazie per l'attenzione!!!!

Presentazione realizzata nell'ambito del Programma Rete Nazionale della PAC 2025–2027 — Centro di Ricerca Politiche e Bioeconomia (CREA-PB), Progetto CR 05.01 ReteLeader.

Organismo nazionale responsabile della Rete Nazionale della PAC: Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste — Direzione Generale Sviluppo Rurale.

Direttore Generale: **Simona Angelini**

Autore della presentazione: **Raffaella Di Napoli**