



Prospettive PAC  
post 2020:  
il ruolo di Leader



Alcune  
considerazioni  
sul futuro di  
Leader



Documentazione

## Contributo al Tavolo 3 "Sviluppo e vivibilità delle aree rurali, Leader e diversificazione"

Conferenza regionale dell'agricoltura  
e dello sviluppo rurale  
Lucca 5 e 6 Aprile 2017

L.E.A.D.E.R, acronimo di Liaison Entre Actions de Development de l'Economie Rural (collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale), è lo strumento più importante e innovativo delle politiche comunitarie per lo sviluppo locale integrato e sostenibile dei territori rurali. Si basa sul cosiddetto approccio "bottom-up" e pone al centro dell'attenzione i GAL (Gruppi di Azione Locale costituiti da un partenariato pubblico - privato ) che hanno il compito di elaborare e realizzare una SSL - Strategia di Sviluppo Locale innovativa, multisettoriale e integrata.

"ReteLEADER" è un progetto della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 ideato per offrire una piattaforma dove costruire e condividere la conoscenza sui GAL, sulle strategie di sviluppo locale e sui progetti di cooperazione sostenuti dalla misura

19 – Sostegno allo sviluppo locale L.E.A.D.E.R dei Programmi di Sviluppo Rurale delle Regioni italiane finanziati dal Fondo Comunitario FEASR.

Il progetto si articola in sei attività finalizzate a migliorare la qualità dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale e dei

progetti di cooperazione Leader, promuovere la diffusione di azioni innovative, stimolare la partecipazione degli attori delle aree rurali e informare sui risultati ottenuti.

Il CREA-Centro Politiche e Bioeconomia ha il compito di programmare e gestire tutte le attività.

Per informazioni: [reteleader@crea.gov.it](mailto:reteleader@crea.gov.it) - [www.reterurale.it/leader20142020](http://www.reterurale.it/leader20142020)

Il documento è stato elaborato da: Raffaella Di Napoli (redazione del testo); Stefano Tomassini (elaborazioni dati).

---

## Prospettive PAC post 2020: il ruolo di Leader

Con l'introduzione di LEADER, lo sviluppo locale diventa sinonimo di politica bottom up e integrata, basata sulla valorizzazione delle specificità territoriali, del rapporto tra i diversi settori, della cooperazione tra soggetti pubblici e privati e della partecipazione ai processi decisionali. Si passa alla valorizzazione dei vantaggi competitivi e collaborativi piuttosto che comparativi. Cambiano i contenuti e le modalità di intervento: diventano prioritari gli obiettivi di sostenibilità, diversificazione e benessere sociale; l'intervento diventa anche di indirizzo e di incentivo per la promozione di forme di governance del territorio. Si modificano i meccanismi procedurali, gestionali e attuativi con lo spostamento delle competenze dei livelli istituzionali verso il basso: per ora basta ricordare che il GAL - Gruppo di Azione Locale è l'unico soggetto locale, con un partenariato pubblico-privato, riconosciuto come "intermedio"<sup>1</sup> nel complesso sistema di governance che collega il beneficiario finale allo Stato Membro/Regioni e alla UE. In un quarto di secolo Leader ha contribuito in maniera significativa nel:

a. concentrare il sostegno comunitario verso quei territori che presentavano maggiori elementi di marginalità e perifericità con: basso reddito pro-capite; elevati tassi di spopolamento e invecchiamento della popolazione; difficoltà di accesso ai servizi di base; criticità amministrative (conseguenti alla piccola dimensione dei comuni e agli effetti del patto di stabilità). Ad esempio in questa fase 2014-2020 in Italia, in maniera equivalente alla precedente, il LEADER è destinato alle aree classificate come C (zone rurali intermedia) e D (zone rurali con complessivi problemi di sviluppo) composte per: il 79% da piccoli comuni con meno di 5.000 abitanti, il 63 % da "Aree Interne" (che rappresentano il 91% di quelle totali in ITALIA) e nelle quali ricade la totalità dei comuni montanti italiani (98%). Sono proprio le Strategie afferenti le zone montane, che raccolgono quasi il 40% delle risorse Leader programmate dal 1991 al 2013.

Distribuzione dei GAL e delle risorse Leader per zona altimetrica per dimensione finanziaria delle strategie Locali\*

Zona altimetrica	GAL (%)	Risorse per dimensione finanziaria delle strategie (%)				Totale
		<3 mln	fra 3 e 6 mln	fra 6 e 9 mln	>9 mln	
Litoranei	26,8	20,1	24,8	26	42,7	29,9
Montani	41,3	52	43,9	39,4	25,7	38,2
Pianura-collinari	31,9	27,9	31,3	34,6	31,6	31,9
Totale	100	100	100	100	100	100

\* I Dati si riferiscono ai GAL e all'ammontare complessivo delle risorse programmate dalla 1991 al 2013

Fonte: Elaborazione CREA su dati dei RAE, su dati Strategie Locali e Valutazioni ex-post Leader I, LEADER II, Leader+, Asse IV

b. favorire l'accesso al contributo comunitario alle piccole imprese e ai mirco-comuni (con < di 5000 abitanti). Dal 1991 al 2013 grazie al LEADER sono stati realizzati investimenti per oltre 2.300 milioni di euro dei quali l'circa 85% destinati all'esecuzione degli interventi delle strategie locali e il restante per la realizzazione delle attività di animazione e accompagnamento dei beneficiari locali e la gestione del GAL. Si è trattato principalmente di piccoli progetti con una dimensione finanziaria media di 44 mila euro.

Dal 1991 ad oggi, i beneficiari delle strategie di sviluppo locale sono stati per oltre il 50% imprese singole, il 23% comuni, il 22% da associazioni di imprese o altre associazioni locali e il restante da GAL (a questi ultimi si dovrebbero aggiungere tutti i progetti di animazione locali, per i quali però non vi sono informazioni dettagliate).

Considerando il settore di attività, la maggior parte delle imprese (singole o associate) beneficiarie sono quelle agricole (il 77% dei casi nella programmazione 2007-13). A tal proposito è da considerare che nell'80% dei territori LEADER insistono "non-imprese, (con produzione standard inferiore a 8.000 euro/anno) e "imprese intermedie" (con produzione standard fra gli 8.000 e i 25.000 euro/anno) che non ricevono o ricevono in misura marginale aiuti diretti<sup>2</sup>. Nelle altre zone beneficiarie si concentrano

<sup>1</sup> Nell'ambito delle politiche di sostegno comunitarie è definito soggetto intermedio qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità in relazione/nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni".

<sup>2</sup> Tutte le aree di intervento Leader sono state riclassificate considerando il peso delle diverse tipologie di imprese nei comuni coinvolti. Per un approfondimento sulla metodologia utilizzata: "Agricoltura e territorio: dove sono le imprese agricole" di Andrea Arzeni e Franco Sotte in La Questione Agraria, I, 2014.

prevalentemente imprese che possono essere associate alla definizione di “agricoltura familiare” (con una produzione standard fra i 25.000 e i 100.000 euro/anno)<sup>3</sup>.

**LEADER: risorse spese e progetti realizzati**

	GAL (n.)	Risorse Finanziarie (quota pubblica)			Progetti*	
		Totale programmato	Gestione del GAL e animazione Locale	Strategie di Sviluppo Locale (mln euro) (a)	n. (b)	Media (mgl euro) (a/b)
1991-93	27	100,3	17,0	83,3	1.689	49,3
1994-99	203	471,4	70,7	400,7	9.925	40,4
2000-06	132	473,8	71,1	402,7	9031	44,6
2007-13	192	1257,3	399,2	858,1	19.176*	44,7
<b>Totale</b>	-	<b>2302,8</b>	<b>558,0</b>	<b>1.744,8</b>	<b>39.821</b>	<b>43,8</b>

\* Il dato si riferisce ai progetti finanziati nell’ambito delle Strategie locali dal 1991 al 2013. Per la fase 2007-13 i dati riguardano 19 regioni su 21

Fonte: Elaborazione CREA su dati dei RAE (versione provvisoria), su dati Strategie Locali e Valutazioni ex-post Leader I, Leader II, Leader+, Asse IV

c. sostenere la resilienza economica dei territori rurali, migliorarne la vivibilità, favorire una gestione attiva delle risorse locali. Leader è intervenuto in zone rurali dove la vitalità del sistema economico dipende proprio dalle connessioni fra i diversi settori di attività così come quella delle imprese agricole dalla diversificazione del reddito. In particolare, dove insistono le aziende agricole più piccole, l’incidenza economica delle unità locali del turismo e dell’agroalimentare assume una dimensione significativa garantendo occasioni di occupazione. Dove le unità locali agricole assumono un peso significativo e insistono la maggior parte delle imprese definite di “agricoltura familiare” (con una produzione standard media di 50 mila euro) è evidente la presenza di attività complementari che impegnano la famiglia agricola nella lavorazione e trasformazione delle materie prime e nell’agriturismo e, nell’ultimo decennio, anche in attività: sociali (es. agricoltura sociale), di sistemazione di aree verdi, di produzione di energia.

In queste zone presumibilmente l’approccio territoriale, integrato e multisettoriale delle Strategie Locali ha svolto un ruolo essenziale nel sostenere le attività potenziali volte a rafforzare la multifunzionalità delle imprese agricole e, in generale delle aree rurali a cui viene richiesto di produrre diverse esternalità positive: erogazione di beni ambientali, culturali e alimentari di qualità; competitività e diversificazione economica e, in tempi più recenti, di sviluppo agro-politano e welfare locale (oltre 2.000 progetti per la creazione di servizi per le imprese e la popolazione locale).

**Numero di GAL per dimensione delle aziende agricole e importanza delle attività economiche locali**

Indice di importanza delle attività economiche locali**	Dimensione economica delle aziende agricole*				non classificate	Totale
	PS<8.000 euro/anno	PS >8.000 <25.000 euro/anno	PS>25.000>100.000 euro/anno			
Turismo	19	11	0	17	15	
Agroalimentare	5	5	8	7	6	
Agroalimentare-turismo	5	5	8	0	4	
Agricoltura	59	23	8	30	43	
Agricoltura-turismo	4	33	15	7	10	
Agricoltura-Agroalimentare	7	12	46	37	16	
<b>Agricoltura- Agroalimentare-Turismo</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	
<b>Totale complessivo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

\* Ogni area Leader è stata riclassificata sulla base del peso assunto dalle imprese agricole per dimensione economica.

\*\*L’indice di importanza economica dei settori di attività per ogni area Leader è stato calcolato considerando il peso assunto dalle unità locali per settore; da questo calcolo sono escluse le unità afferenti il terziario.

Fonte: Elaborazione CREA su dati Censimento dell’agricoltura 2010, Censimento dell’Industria, banca dati sui comuni Leader della RRN-ReteLeader. I dati si riferiscono alle aree Leader 2007-2013.

<sup>3</sup> Per un approfondimento: “Agricoltura familiare, imprese e non imprese” di Andrea Arzeni e Franco Sotte in Agrireregionieuropa anno 11 n°43, Dicembre 2015.

**LEADER: distribuzione delle risorse Strategie Locali e progetti finanziati per ambito tematico\***

Specializzazione tematica**	Totale	1994-99	2000-06	2007-13*		
	=a+b+c (%)	A (%)	B (%)	C (%)	Strategie Locali (n.)	Progetti finanziati (n.)
Ammodernamento delle aziende agricole	11	9	17	6	29	2.109
Qualità e filiere	10	3	21	6	36	2.211
Ambiente paesaggio e insediamenti rurali	16	4	25	20	23	1.726
Diversificazione dell'economia rurale	55	80	27	58	44	9.013
Servizi	8	4	10	10	44	2.775
non classificati	-	-	-	-	15	1.342
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>192</b>	<b>19.176*</b>

\* I Dati si riferiscono a 19 Regioni su 21.

\*\* I temi raggruppano diverse misure che

Fonte: Elaborazione CREA su dati dei RAE 2007-13 (versione provvisoria), su dati Strategie Locali e Valutazioni ex-post Leader II, Leader+, Asse IV

**d. innalzare i livelli di cittadinanza e la partecipazione attiva della popolazione locale.**

Nei processi decisionali locali, Leader favorisce l'attivazione relazioni di tipo orizzontale fra attori espressione di finalità fortemente diversificate della società e dell'economia locale. Nella fase 2007-2013, anche se le imprese e loro associazioni continuano ad avere un peso rilevante (è bene ricordare che il LEADER nasce con la finalità di sostenere azioni di collegamento dell'economia rurale), la maggior parte dei GAL coinvolgono sempre più associazioni culturali, di volontariato, ambientaliste, enti di ricerca, enti parco, ecc. Nel partenariato dei 192 GAL italiani sono presenti 129 associazioni ambientaliste, 285 associazioni culturali, 77 associazioni di volontariato, 119 enti di ricerca, tutti gli enti parco nazionali e 42 enti parco regionali. Si tratta di partenariati che svolgono un ruolo fondamentale nel favorire la diffusione di comportamenti proattivi e socialmente responsabili, la produzione di beni collettivi e rafforzare l'azione delle istituzioni pubbliche incentivandole verso una maggiore innovazione e efficienza.

IL LEADER, oltre a rendere cogente il principio di rappresentatività territoriali, attraverso le strutture tecniche dei GAL ha contribuito alla creazione di expertise nella gestione di progetti comunitari e ad una migliore gestione dell'intervento pubblico a livello locale (dal Leader I a oggi sono state spese il 96% delle risorse programmate).

**Composizione e finalità prevalente dei partenariati dei GAL**

	Partner dei GAL (n.)					GAL per finalità dei partenariati (n.)		
	GAL	Privati	Pubblici	Totale	Dim.media partenariati	Economica	Ambientale	Sociale
2007-2013	192	6.092	2.992	9.276	48	119	39	34
2000-06	132	1.656	2.091	3.879	29	109	15	8
1994-99	203	2.073	1.633	3.909	19	-	-	-

\*Ogni GAL è stato riclassificato sulla base del peso assunto dalle diverse tipologie di partner. Dal calcolo sono esclusi i Comuni per i quali la partecipazione è stata, per indicazione delle AdG competenti, una condizione sine qua non per la costituzione dei GAL.

Fonte: Elaborazione CREA su dati Strategie Locali e Valutazioni ex-post Leader II, Leader+, Asse IV

## Alcune considerazioni sul futuro di Leader

I dati riportati, sicuramente non sufficienti per descrivere esaurientemente i risultati e le potenzialità di LEADER, evidenziano la necessità di rafforzarne il ruolo nel complesso delle politiche di sostegno proprio per la sua capacità di agire in maniera integrata e partecipativa, di scovare anche il piccolo beneficiario, di mettere in rete i comuni, di avviare percorsi partendo da poche risorse materiali.

Pensando al futuro, sulla base dell'esperienza maturata in tanti anni di attuazione, si possono già fare alcune considerazioni:

- andrebbe superata la logica della demarcazione fra fondi che fino ad ora ha mortificato le potenzialità di intervento delle politiche di sviluppo a livello locale riducendo la possibilità di rispondere in maniera efficace ai fabbisogni crescenti di sviluppo agro-politano, alla domanda extra-locale di beni ambientali (es. servizi ecosistemici) e locale di welfare (es. servizi di comunità e di prossimità a livello locale);
- bisognerebbe favorire la pianificazione e realizzazione di azioni pilota e innovative che per definizione non possono essere normate al pari delle misure standard, riducendone i costi di transazione e semplificandone i meccanismi gestione (Leader mette in campo spesso, d'interventi di dimensione finanziaria ridotta per i quali non sono giustificati gli oneri amministrativi a cui solitamente sono soggetti gli altri interventi dei PSR);
- si dovrebbe dare piena applicazione ai principi di sussidiarietà e decentramento amministrativo, riconoscendo in pieno il ruolo di "capacity builder" e di agenzia di sviluppo dei GAL<sup>4</sup> facilitando la realizzazione delle azioni di carattere immateriale (di sistema, mobilitazione sociale, accompagnamento agli operatori economici e sociali locali) alle quali andrebbe riconosciuta pari dignità di quelle strutturali, a cui è concessa l'erogazione di anticipazioni

---

<sup>4</sup> Osservando le diverse fasi di programmazione di LEADER sembra assistere ad una evoluzione di funzione dei GAL: da "agitatore della domanda sociale" (con compiti di mobilitazione - animazione e integrazione nelle aree rurali a più elevata marginalità economica), a "manager dello sviluppo" (con compiti di assistenza tecnica nelle aree più dinamiche). Questa "modifica di stato" non va considerata come una evoluzione "a crescere", ma descrittiva della diversità di funzione. Con la programmazione 2007-2013, un forte indirizzo nella determinazione del ruolo e delle funzioni assegnate ai GAL, più che dalle caratteristiche di contesto, viene dal quadro regolativo disegnato nei Programmi Rurali. Nella formulazione dei PSR europei e italiani, l'articolazione dell'approccio LEADER presentava profili di governance multilivello diversi riguardo alla delega delle funzioni gestionali, alla individuazione del set di operazioni attivabili, ai meccanismi di selezione dei beneficiari locali, ecc. Una delle più evidenti conseguenze di tali circostanze è stata la determinazione di diversi livelli in termini di: autonomia decisionale del GAL nel processo di pianificazione delle Strategie Locali (sussidiarietà); autonomia funzionale nello svolgimento di compiti amministrativi (decentramento finanziario). Una delle conseguenze più evidenti di questa differente considerazione di ruolo è stata una diversa attribuzione ai GAL delle risorse finanziarie utili alla realizzazione di azioni di animazione e gestione. Anche in questo caso il comportamento è stato piuttosto eterogeneo: alcune Regioni hanno ridotto al minimo la dotazione delle risorse ai GAL (5% del budget complessivo assegnato alle Strategie); altre hanno sfruttato appieno le opportunità offerte dalla Regolamentazione comunitaria, destinando dotazioni di tutto rilievo, fino al 20% del budget locale. A questo proposito, una indagine condotta dall'INEA (ora CREA) su un campione di 67 GAL (il 35% dei gruppi operativi nella programmazione 2007-2013) ha evidenziato che in tutti i casi, rispetto alle precedenti fasi di programmazione, vi è stato un progressivo spostamento delle competenze e delle attività dello staff del GAL dalla sfera relazionale (intesa come capacità di mobilitare il territorio attraverso attività di comunicazione e animazione locale) verso la sfera applicativa (intesa come capacità di gestione tecnica- amministrativa-finanziaria per dare esecuzione alle disposizioni procedurali determinate dalla normativa comunitaria e nazionale). Le attività di animazione sono state maggiormente sacrificate, in ragione di quelle amministrative-gestionali, nelle Regioni dove ai GAL veniva assegnata una minore dotazione finanziaria per la gestione e animazione.

## Documentazione

### Regolamenti UE

Commissione Europea (2013), *Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (UE) 1303/2013* recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;

Commissione Europea (2013), *Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (UE) 1305/2013* sul sostegno da parte del FEASR sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio

Commissione Europea (2005), *Regolamento del Consiglio (CE) 1698/05* sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Commissione Europea (1994), *Comunicazione CE agli Stati membri* recante orientamenti per la concessione di sovvenzioni globali o per programmi operativi integrati sulla base di richieste di contributo che gli Stati membri sono invitati a presentare nell'ambito di un'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale LEADER II (94/C 180/12)

Commissione Europea (1991), *Comunicazione agli Stati membri* recante orientamenti per la concessione di sovvenzioni globali integrate sulle base di proposte che gli Stati membri sono invitati a presentare nel quadro di una iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (91/C 73/14)

### Rapporti e Documenti Nazionali e UE

Commissione Europea (2011), *Valutazione ex-post LEADER+* (<http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus>)

Commissione Europea (2011), *Guide for the application of the Leader Axis 2007-2013*, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5460>;

Commissione Europea (2011), *Valutazione ex-post LEADER PLUS +* (<http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus>)

Commissione Europea-DG AGRI (2010), *Extended Report on the Implementation of LEADER Approach 2010*, <https://enrd.ec.europa.eu/it/leader/focus-groups/focus-group-1>;

Commissione Europea, Osservatorio Europeo LEADER (2002), *Rapporto di valutazione ex-post Leader II*

Commissione Europea (2000), *Comunicazione CE agli Stati membri* del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale Leader+ (2000/C 139/05)

Commissione Europea, CEMAC (1998), *Valutazione ex-post Leader I*

A.A.V.V (a cura) (1997), *Rapporto di valutazione ex-post Leader I*, INEA.

### Siti internet

Rete Rurale Nazionale (2014-2020): [www.reterurale.it/leader20142020](http://www.reterurale.it/leader20142020)

Rete Rurale Nazionale (2009-2015): [www.reterurale.it/leader](http://www.reterurale.it/leader)

CREA (2010-2013): <http://geogal.crea.gov.it/>

Rete Nazionale Leader+(2000-2006): [www.reteleader.it](http://www.reteleader.it)

Rete Rurale Nazionale Leader II (1994-1999): <http://www.inea.it/reteleader/leader.htm>

### Monografie

Di Napoli R., Franceschetti G., Pisani E., (a cura) (2015), *Capitale sociale e sviluppo locale. Dalla teoria alla valutazione empirica in aree rurali italiane*, Studi e Ricerche CREA

Cacace D., Di Napoli R., Ricci C. (2011), *La valutazione dell'Approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico*, Dossier della Rete Rurale Nazionale 2007-2013, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6759>

**RETERURALE  
NAZIONALE  
20142020**

**ReteL.E.A.D.E.R** è un progetto della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 ideato per offrire una piattaforma dove costruire e condividere la conoscenza sui GAL, sulle strategie di sviluppo locale e sui progetti di cooperazione sostenuti dalla *misura 19 – Sostegno allo sviluppo locale Leader* dei Programmi di Sviluppo Rurale delle Regioni italiane finanziati dal Fondo Comunitario FEASR.

**Documento realizzato dal gruppo di lavoro  
ReteL.E.A.D.E.R. nell'ambito del Programma Rete  
Rurale Nazionale**

**Per informazioni:**

reteleader@crea.gov.it  
<http://www.reterurale.it/leader20142020>  
<https://www.facebook.com/leader1420/>

**Rete Rurale Nazionale**

Autorità di gestione:  
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali  
Ufficio DISR2

reterurale@politicheagricole.it  
<http://www.reterurale.it>  
@reterurale  
<http://www.facebook.com/reterurale>

