

Incontro:

Il futuro della programmazione LEADER
e il ruolo dei GAL

26 novembre 2025

Relatori

Daniela Toccaceli (coordinatore), Antonella Frongia, Raffaella Di Napoli

Sintesi

DANIELA TOCCACELI¹

Introduzione

¹ Centro Studi sull'Organizzazione Economica dell'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale GAIA - Accademia dei Georgofili

Per introdurre i lavori di questa mattina ho preferito adottare una prospettiva storica che focalizza da dove veniamo e dove stiamo andando, al fine di poter meglio collocare la prospettiva attuale che ci sarà illustrata dalle due relatrici: Antonella Frongia - Programme officer, Dg Agri, Commissione Europea con il suo intervento “Il futuro di LEADER nella nuova proposta PAC” e Raffaella Di Napoli - Rete Rurale Nazionale – CREA, con il suo intervento “La nuova PAC come occasione per rinnovare LEADER”

Dove stiamo andando

I lavori di questa mattina si rivolgono al nostro futuro prossimo. Un futuro reso complesso dal cambiamento di passo dell'epoca contemporanea, quella della post globalizzazione, quella che François Heisburg ha definito l'epoca dei predatori (les temps del prédateurs) nella sua pubblicazione del 2024.

Ma per dirla con le parole dello stesso autore, “l'avenir n'existe pas, il se construit” e lo sforzo di progettare insieme il futuro è un esercizio necessario soprattutto per dare nuovo slancio a comunità e luoghi che cercano di reinventarsi e di costruirlo un futuro diverso da quello prospettato dai macro trend e disegnato da pochi.

In questa sede, il prossimo 13 dicembre ospiteremo il premio Nobel per l'economia Roger Myerson che terrà una lectio magistralis in cui sottolineerà

l'importanza dei livelli locali e di un approccio bottom up per lo sviluppo delle democrazie e dei loro sistemi economici.

Da dove veniamo

LEADER nasce come iniziativa pilota limitata a poche aree nell'Europa di Jacques Delors di fine anni '80, in contemporanea con l'avvio della politica di sviluppo rurale e il consolidarsi di un approccio territoriale.

Nel seguito si sviluppa in parallelo con la politica di sviluppo rurale, caricandosi sempre più del ruolo di strumento per la crescita dei territori rurali marginali e la diversificazione delle attività delle aziende agricole:

- Con la riforma dei Fondi strutturali passa a iniziativa comunitaria Leader II
- Dopo la 1° conferenza di Cork del 1996, con Agenda 2000 passa a Leader+, mentre la politica di sviluppo rurale è estesa a tutto il territorio comunitario e la PAC si articola nei ben noti 2 Pilastri, a cui vengono assegnati fondi specifici (FEAGA e FEARS) con la Mid Term review del 2003
- Nel 2007 L'iniziativa comunitaria LEADER viene inquadrata come quarto Asse dei PSR.
- Nella passata programmazione 2014-2020/22, si enfatizza l'esigenza della complementarietà delle altre politiche strutturali per quanto riguarda lo sviluppo dei territori rurali e a questo fine il Regolamento 1303/2013 prevede l'utilizzo coordinato dei Fondi strutturali e di investimento attraverso l'estensione della metodologia LEADER a tutto il territorio europeo (Rapporto Barca).
- Si prevede infatti l'adozione di «Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo – CLLD» con la creazione di un Gruppo di Azione Locale a scala sub regionale. Cambia l'articolazione degli obiettivi rispetto al precedente periodo di programmazione: non più quattro Assi, ma sei priorità strategiche

Insieme alle politiche è evoluta anche la nozione scientifica di sviluppo delle aree rurali:

- Da quelle esogena, in cui c'è una dipendenza tecnica cultura ed economica dai centri urbani (post 2° Guerra).
- A quella endogena in cui lo sviluppo è derivato dai bisogni, capacità e prospettive della popolazione locale, accezione che apre al locale come dimensione vitale dello sviluppo (fine anni '90 – Cork).
- A quella neo-endogena (anni 2000, Ray 2001) che vede lo sviluppo rurale che è radicato localmente ma caratterizzato da relazioni dinamiche con

altre aree e riconosce la necessità anche di un intervento nazionale o statale per potenziare le iniziative locali.

- A quello nexogeno di Bettina Bock (2016) che riconosce la necessità di riconnettere aree rurali e aree urbane e considera il sistema socio-politico come un *engine* di rivitalizzazione di tali aree.
- A quello formulato da André Torrè (2023), basato sull'idea di "innovazione territoriale", in cui il territorio è inteso come uno spazio di relazioni organizzate tra attori locali legati da un comune progetto che punta al cambiamento organizzativo, sociale e istituzionale e la governance territoriale – vero *engine* dello sviluppo - si dota di strumenti per permettere la cooperazione tra attori che hanno risorse asimmetriche.

Il futuro prossimo: la riforma 2028-2034

Con la pubblicazione della proposta di regolamento COM(2025) 560 del 16 luglio 2025, la Commissione Europea ha formalmente avviato il percorso di riforma della PAC 2028-2034 introducendo un unico Fondo di partenariato nazionale e regionale.

Leader (come AKIS e misure di cooperazione) non è inclusa tra gli interventi di supporto al reddito (cui sono assegnati 293,7 miliardi di euro), ma dovrebbe invece godere di una quota di risorse non pre-allocate.

Un futuro molto incerto, in particolare per la politica di sviluppo rurale, ma non privo di prospettive e opportunità che ci saranno illustrate nei prossimi interventi.

ANTONELLA FRONGIA¹

Il futuro di LEADER nella nuova proposta PAC

¹ DG AGRI, Commissione Europea

Per rafforzare l'Europa, il bilancio dell'UE dovrà essere caratterizzato da una maggiore flessibilità, così da consentire all'Unione di agire e reagire con rapidità alle diverse sfide. I programmi finanziari dell'UE saranno più semplificati, razionalizzati e armonizzati, rendendo più facile individuare e accedere alle opportunità di finanziamento. Il bilancio risponderà in modo puntuale alle necessità locali, grazie a piani di partenariato nazionali e regionali dedicati a investimenti e riforme, per ottenere un impatto mirato dove è più necessario. Verrà dato un forte impulso alla competitività, affinché l'Europa possa mettere in sicurezza le proprie catene di approvvigionamento, rafforzare l'innovazione e assumere un ruolo di leadership nella corsa globale alle tecnologie pu-

lite e intelligenti. Infine, si prevede un pacchetto equilibrato di nuove risorse proprie, capace di garantire entrate adeguate alle priorità europee, riducendo al minimo la pressione sulle finanze pubbliche nazionali. Ammonta a 2.000 miliardi di euro l'ambizioso bilancio pluriennale che punta alla semplificazione, riducendo da 52 a 16 i programmi, puntando a diventare più semplice per i beneficiari anche grazie al nuovo orientamento ai risultati.

Il 44% del bilancio (865 miliardi di euro) è riservato ai Piani di Partenariato Nazionali e Regionali (NRP), conosciuto anche come "Fondo Unico". Nell'ambito di questo Fondo, alla PAC sono riservati al minimo (ring fenced) 293,7 miliardi di euro per misure di sostegno al reddito (ex primo pilastro). Le risorse per LEADER sono all'interno dei 453 miliardi di euro "non riservati" nei Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (NRP) che deve finanziare anche AKIS e altre misure di cooperazione, oltre che essere dedicati a integrare le misure di sostegno al reddito, a discrezione dei singoli Stati Membri. La dotazione finanziaria del PNR Italiano è di 31 miliardi di euro per sostegno al reddito, mentre le risorse per Leader dovranno essere individuate all'interno dei 47,1 miliardi di risorse non ancora programmate.

L'approccio di un unico Fondo NRP, semplifica il quadro attuale, permettendo un'attuazione più agile tramite un'unica serie di norme e una sola programmazione. Si configura quindi come un quadro olistico, coerente e coordinato, che integra riforme, investimenti e ulteriori interventi, favorendo la creazione di sinergie tra le diverse misure. Inoltre, offre maggiore flessibilità e adattabilità rispetto alle esigenze che possono emergere. Il Partenariato globale con tutti i partner pertinenti coinvolge tutte le autorità regionali, locali, cittadine e rurali, oltre alle associazioni che le rappresentano. Sono incluse anche le parti economiche e sociali, come agricoltori, pescatori e le loro organizzazioni, insieme alla società civile, che comprende partner ambientali, organizzazioni non governative, associazioni giovanili e organismi impegnati nella promozione dell'inclusione sociale. Ove necessario, partecipano anche organizzazioni di ricerca e università. La titolarità delle decisioni è garantita a tutti i livelli e l'intero quadro è adattato alle esigenze nazionali e regionali di ciascuno Stato membro. Il fondo unico NRP è adattato alle esigenze delle regioni e degli Stati membri. Infatti, il piano si struttura in capitoli nazionali, settoriali, regionali e territoriali, secondo l'assetto amministrativo di ciascun Paese, come avviene oggi nella politica di coesione e nella PAC. In questo modo, viene garantita la piena rispondenza alle specifiche esigenze nazionali e regionali di ogni Stato membro.

La regolazione di Leader si colloca all'interno del Regolamento NRP, agli articoli 75, 76 e 77 che riconoscono LEADER come forma di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) rilevante anche per lo sviluppo guidato dalla comunità con focus sulle aree rurali. Stabiliscono il contenuto delle strategie,

inclusi i contributi agli obiettivi degli articoli 2 e 3 (ampia gamma di obiettivi del NRP), nonché la governance della selezione delle strategie e il ricorso a opzioni semplificate di costo. Si ritrova inoltre nel Regolamento PAC all'art 5 che stabilisce che LEADER è un intervento della PAC e non può essere finanziato dall'allocazione ring-fenced per la PAC. E all'art.18 che impone che il supporto alla preparazione e attuazione delle strategie alle condizioni di cui all'art. 76 è obbligatorio per lo Stato Membro; che il sostegno deve coprire almeno le zone rurali con vantaggi specifici. Infine dal Regolamento di performance che lo identifica come supporto multisettoriale che utilizza strumenti territoriali integrati, nel campo di intervento 335: Sviluppo locale partecipativo guidato dalla comunità/LEADER e altri strumenti territoriali integrati. E impone che debba dare un contributo agli obiettivi ambientali, climatici e sociali.

Funzioni dei GAL e focus LEADER. Gli Stati membri dovrebbero fornire, attraverso LEADER, supporto a start-up, valorizzazione dei prodotti agricoli primari, diversificazione delle attività agricole, vendita dei prodotti agricoli e innovazione (Art. 18(3) del Regolamento PAC). I GAL selezionano quali progetti sostenere, poiché questa è una delle loro attività esclusive (Art. 76(3), punto (d) del Regolamento NRP). LEADER si concentra sulla transizione sociale, ambientale, digitale ed economica delle aree rurali, sul capitale sociale e sul miglioramento del benessere dei cittadini rurali. In questo modo, LEADER fornisce anche un valore aggiunto a agricoltori e titolari di foreste. Le strategie di sviluppo territoriale integrato possono avere obiettivi più ampi (pur contribuendo agli obiettivi specifici degli Articoli 2 e 3 del Regolamento NRP) (Art. 75(2)). Queste strategie non fanno parte del PPNR – vengono selezionate tramite un bando LEADER/CLLD.

Per Leader è prevista un'aliquota minima di contributo nazionale (art. 20 reg. NRP) del 15% per le regioni meno sviluppate, del 40 per le regioni in transizione, e di almeno il 60% per le regioni più sviluppate.

RAFFAELLA DI NAPOLI¹

La nuova PAC come occasione per rinnovare LEADER

¹ Rete Rurale Nazionale – CREA

Dopo trent'anni di sperimentazione, sembrava che il metodo Leader avesse raggiunto la sua piena maturità. Si è così aperta la possibilità di attivare tutte le tipologie di azioni, sia ordinarie che specifiche, mentre i GAL hanno assunto un ruolo attivo non solo come gestori, ma anche come beneficiari diretti

di progetti, tra cui azioni di accompagnamento, smart villages e progetti di comunità. Inoltre, è stata data la possibilità di sostenere progetti che coinvolgono sia aree urbane che rurali nell'ambito di Leader, con una particolare attenzione rivolta alla cooperazione e il riconoscimento del valore aggiunto apportato dal programma LEADER.

Il nuovo inquadramento normativo, costituito dall'articolo 18 della proposta di regolamento PAC 2028–2034 (COM(2025) 560 FINAL), dagli articoli 74, 75, 76, 77 della proposta di regolamento NRP 2028–2034 (COM(2025) 565 FINAL), dalla Nota della Presidente della Commissione Europea, Ursula Von der Leyen (9 novembre 2025) ribadiscono che lo sviluppo locale di tipo partecipativo - il metodo LEADER/CLLD - è confermato come componente strutturale della PAC, che la PAC ha una riserva ad hoc, e l'istituzione formale del "Rural Target", che prevede di destinare una quota minima, stimata attorno al 10%, dei fondi europei specificamente a misure per lo sviluppo e la sostenibilità delle aree rurali, spesso soggette a spopolamento.

Un metodo da aggiornare, non da ridimensionare. Le transizioni verde e digitale, l'invecchiamento demografico, la concentrazione urbana e l'emergere di nuove economie locali impongono di ripensare il metodo, non di sostituirlo. L'agricoltura contemporanea non è più solo produzione di beni primari, ma campo di sperimentazione tecnologica, sociale e culturale. Offre opportunità di occupazione qualificata, attrae profili professionali avanzati, crea imprese ad alto contenuto di conoscenza. Allo stesso tempo, l'agricoltura continua a svolgere una funzione insostituibile di presidio territoriale. Se il settore primario si riduce, il territorio perde non solo capacità produttiva, ma anche presidio ambientale, manutenzione dei paesaggi, tutela dei boschi e delle acque, gestione dei rischi idrogeologici e degli incendi, conservazione della biodiversità e dei servizi ecosistemici. Un territorio senza agricoltura è un territorio esposto allo spopolamento, alla perdita di identità e alla fragilità ecologica. LEADER può agire su questo confine, promuovendo un'agricoltura multifunzionale, radicata nelle comunità maggiormente integrata con altri settori, fortemente innovativa (dall'agricoltura di precisione alla bioeconomia e circolare...), capace di generare valore economico e sociale e di costruire nuove forme di cittadinanza rurale, rafforzare la funzione ecosistemica, rompere l'isolamento degli agricoltori.

Rivedere le aree LEADER attraverso le relazioni funzionali. Le aree rurali, periurbane e montane sono oggi strettamente connesse. Flussi di lavoro, mobilità, conoscenze e servizi si intrecciano, ridefinendo le geografie della vita quotidiana. Perciò occorre superare la visione ristretta delle 'aree svantaggiate', riconoscendo la pluralità dei territori rurali. Inoltre, occorre superare la logica

dello «svantaggio» e immaginare un approccio più articolato, capace di adattarsi a differenti condizioni, con livelli di priorità e intensità di aiuto graduati ma senza esclusioni aprioristiche.

Strategie più relazionali e multiscala, cioè articolate su più scale per alimentare circuiti di apprendimento reciproco e costruire reti di innovazione diffuse. Perciò, occorre bilanciare micro-progettualità e visione strategica. Il valore aggiunto del metodo Leader non risiede nella quantità dei progetti finanziati ma nella capacità di generare relazioni, fiducia e visione collettiva. Occorre quindi introdurre anche un principio complementare che rafforzi la capacità di mettere in campo progetti complessi, multi-attore o sovracomunali e di rafforzare la cooperazione interterritoriale.

Rafforzare la capacità di innovazione delle ssl e delle azioni messe in campo. Occorre orientare il sostegno di Leader con maggiore coerenza ai fabbisogni del settore agricolo e delle zone rurali. I Regolamenti offrono pochi spunti ed hanno un approccio conservativo: si veda l'art.18 punto 3 progetti start-up, la capacità di apportare un valore aggiunto nella trasformazione, la diversificazione delle attività delle aziende agricole, compreso l'agriturismo, la vendita diretta di prodotti agricoli e l'innovazione. Punto 4 . Il sostegno fornito da LEADER si concentra sui settori dello sviluppo rurale con un valore aggiunto per gli agricoltori e i silvicoltori, come la trasformazione sociale, ambientale, digitale ed economica delle zone rurali, il miglioramento del benessere dei cittadini rurali e il rafforzamento del capitale sociale.

I GAL come hub e broker dell'innovazione territoriale. Il Regolamento NRP riconosce la possibilità per i GAL di essere beneficiari di interventi. Come minimo, bisognerebbe garantire che le strategie GAL pianifichino azioni specifiche e che i GAL possano fare azioni a titolarità diretta dei GAL (es. azioni di accompagnamento, progetti prototipali, azioni di sistema).

Garantire risorse e continuità al metodo. Senza un adeguato sostegno finanziario il metodo LEADER rischia di indebolirsi. L'eliminazione della soglia minima di spesa dedicata a LEADER, prevista nel ciclo 2028-2034, può infatti produrre un'Europa a due velocità: da un lato regioni che continuano a investire convintamente nel metodo, dall'altro territori che, privi di risorse certe, lo marginalizzano o lo trasformano in un semplice strumento di finanziamento locale. Ripristinare una soglia minima non rappresenterebbe una rigidità, ma un presidio di equità territoriale e di continuità operativa.

Rural target. Rappresenta la quota definita per “interventi nelle aree rurali”, non vincolata alla PAC, ma sussiste il rischio di utilizzo utilizzato da altre politiche. Anche se fossero assegnate alla PAC, le risorse sarebbero -4,2 mld € sotto la dotazione precedente.

La proposta del 10% minimo di risorse per lo sviluppo rurale è considerata poco chiara negli interventi effettivamente finanziabili e insufficiente, perché non garantisce adeguati fondi per interventi chiave dello sviluppo rurale, tra cui: Leader, conoscenza e innovazione (AKIS), cooperazione territoriale, investimenti di trasformazione/commercializzazione, infrastrutture extra-aziendali.