



CONTRIBUTO DELLA RETE FATTORIE SOCIALI PER LA DEFINIZIONE DELLA POSIZIONE ITALIANA NEL NEGOZIATO SUL NUOVO CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2021-2027¹

1. I CONTENUTI DELLE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE SULLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 CON RIFERIMENTO ALL'AGRICOLTURA SOCIALE

Il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 costituisce l'occasione più rilevante per incentivare lo sviluppo dell'Agricoltura Sociale (AS) in Italia: sia le proposte per la Politica di Coesione che quelle per la Politica Agricola Comune prevedono infatti fra i loro obiettivi ambiti di diretto interesse per l'AS.

La nuova programmazione sarà fortemente condizionata dalla strategia denominata "European Green Deal" lanciata dalla Commissione con la comunicazione dell'11 dicembre 2019. Tale strategia riguarderà tutti i settori dell'economia, in particolare i trasporti, l'energia, l'agricoltura, l'edilizia, le tecnologie per l'informazione e la comunicazione (TIC) e, nell'ambito del settore industriale, l'acciaio, il cemento, i prodotti tessili e le sostanze chimiche. Si tratta di una strategia di crescita che vuole trasformare l'economia dell'UE in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. L'obiettivo dichiarato è di non generare più, entro il 2050, emissioni nette di gas a effetto serra, dissociando in tal modo la crescita economica dall'uso delle risorse. La strategia della Commissione si colloca nel contesto globale dell'inevitabile transizione del sistema produttivo verso una maggiore sostenibilità economica, sociale e ambientale. Si tratta di una transizione che comporta un cambio di paradigma nelle analisi, nelle politiche e nelle azioni innovative delle imprese e dei sistemi territoriali. Un paradigma del tutto nuovo che pone al centro lo sviluppo sostenibile e il modello di economia circolare. E diventa guida nel trasformare i rischi in opportunità, definendo scenari di resilienza in un orizzonte di lungo periodo. Per tradurre in atti legislativi l'"European Green Deal", la Commissione ha presentato il 14 gennaio 2020 il Piano di Investimenti per un'Europa sostenibile e il Meccanismo per una transizione giusta che consta di tre fonti principali di finanziamento (un Fondo per una transizione giusta, un sistema specifico per una transizione giusta nell'ambito di InvestEU, uno strumento di prestito per il settore pubblico in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti), mentre il 4 marzo 2020 ha emanato una proposta di regolamento "Diritto europeo sul clima". La Commissione, inoltre, il 10 marzo ha emesso la Comunicazione "Una nuova strategia industriale per l'Europa" e il "Piano d'azione per l'economia circolare". Mancano ancora due documenti: la strategia "dal produttore al consumatore" per una politica alimentare sostenibile e la strategia sulla "biodiversità 2030" per proteggere le fragili risorse naturali sul nostro pianeta. Nella propria risoluzione approvata il 15 gennaio 2020 il Parlamento Europeo ha richiesto "alla Commissione di analizzare il contributo dell'attuale proposta di riforma della PAC agli impegni dell'UE in materia di ambiente, clima e protezione della biodiversità, al fine di allinearla agli obiettivi stabiliti nell'"European Green Deal".

A) LA POLITICA DI COESIONE

Per la politica di coesione è previsto un pacchetto di regolamenti per ciascuno dei fondi che la compongono, fra cui il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) ed il FSE+ (Fondo sociale europeo Plus) che aggiunge un "+" alla sua denominazione in quanto ingloba una serie di precedenti programmi di natura sociale.¹ Per questi fondi è previsto un regolamento che stabilisce gli obiettivi strategici della coesione ed un insieme comune di regole semplificative.

Il FEASR (sviluppo rurale) rimane tuttavia al di fuori dal regolamento comune in quanto per esso è stato proposto un regolamento specifico nell'ambito della PAC. Le proposte regolamentari per il nuovo ciclo di

¹ Il nuovo FSE+ accorpa diversi programmi come YEI per l'occupazione giovanile, FEAD per aiuti agli indigenti, EaSI per l'occupazione e l'innovazione sociale, programma per la salute).



programmazione costituiscono quindi un netto passo indietro rispetto alla attuale situazione separando la politica di coesione da quella dello sviluppo rurale.²

Il Regolamento comune stabilisce, fra l'altro, gli obiettivi della Politica di Coesione 2021-27 che si concentrano su 5 obiettivi strategici dei quali il 4° ed il 5° di sicuro interesse per l'AS:

OS1: un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;

OS2: un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;

OS3: un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC);

OS4: un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del **Pilastro europeo dei diritti sociali** proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017;³

OS5: un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Il **FESR** continua a concentrarsi sulla riduzione delle disparità regionali e concorre a tutti e cinque gli obiettivi strategici, tuttavia le risorse saranno dedicate per la maggior parte (dal 65 % all'85 %) agli obiettivi strategici 1 (un'Europa più intelligente) e 2 (un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio); inoltre il 6% delle risorse del FESR sarà destinato allo sviluppo urbano.

Per quanto riguarda l'**OS 4** (un'Europa più sociale) vengono definiti per il FESR quattro **obiettivi specifici** dei quali gli ultimi due di sicuro interesse per l'AS:

- i. rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali;
- ii. migliorare l'accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture;
- iii. aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali;
- iv. garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base.

E per l'OS 5 (un'Europa più vicina ai cittadini) vengono fissati per il FESR due obiettivi specifici dei quali il secondo di sicuro interesse per l'AS:

- i. promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane;
- ii. promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo.

Il **FESR** può finanziare le seguenti **tipologie di spesa**:

- a) investimenti in infrastrutture (nel caso dell'AS infrastrutture per l'inclusione e socio-sanitarie);
- b) investimenti legati all'accesso ai servizi;
- c) investimenti produttivi in PMI;
- d) attrezzature, software e attività immateriali;
- e) l'informazione, la comunicazione, studi, le attività in rete, la collaborazione, lo scambio di esperienze e le attività che coinvolgono cluster;
- f) l'assistenza tecnica.

² La Plenaria del Parlamento europeo uscente del 14/02/2019, in sede di esame della politica di coesione, ha peraltro chiesto che il FEASR venga ricondotto nel quadro delle regole comuni e non ha concluso l'esame del pacchetto legislativo PAC per cui è ancora possibile che l'attuale Parlamento Europeo possa reiterare la richiesta in fase di prima lettura delle proposte che non è stata conclusa dal Parlamento Europeo uscente.

³ Comunicazione della Commissione europea relativa alla istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali - COM(2017) 250 final del 26.4.2017. Con tale comunicazione, approvata da Commissione, Parlamento e Consiglio Europeo il 27 novembre 2017, la Commissione istituisce il pilastro europeo dei diritti sociali e lancia una riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa da qui al 2025. Il Pilastro si basa su 20 principi chiave articolati in 3 categorie: a) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; b) condizioni di lavoro eque; c) protezione e inclusione sociale.



Il FSE+ ha invece come obiettivi generali il conseguimento di elevati livelli di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente. Tre sono i settori di intervento del nuovo Fondo Sociale Plus: occupazione, istruzione, inclusione sociale e salute, attraverso i quali esso contribuisce anche all'obiettivo strategico relativo ad "Un'Europa più sociale - Attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali".

Per il FSE+ vengono definiti **11 obiettivi specifici**:

a) per il settore occupazione:

- i) migliorare l'accesso all'occupazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani e i disoccupati di lungo periodo, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale;
- ii) modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro;
- iii) promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia, un ambiente di lavoro sano e adeguato che tiene conto dei rischi per la salute, l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti e un invecchiamento attivo e sano;
- iv) migliorare la qualità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, per sostenere l'acquisizione delle competenze chiave, comprese le competenze digitali;

b) per il settore istruzione:

- v) promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e dall'assistenza prescolare, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento in età adulta, anche agevolando la mobilità a fini di apprendimento per tutti;
- vi) promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in particolare le opportunità di perfezionamento e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale;

c) per il settore inclusione sociale e salute:

- vii) incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità;
- viii) promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom;
- ix) migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata;
- x) promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini;
- xi) contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con misure di accompagnamento.

Almeno il 25 % delle risorse del FSE+ sarà destinato alla promozione dell'**inclusione sociale e alla lotta alla povertà**. A valere sul FSE+ sono poi previste "**azioni innovative**" ossia azioni di innovazione sociale e sperimentazione sociale o che consolidano approcci dal basso verso l'alto basati su partenariati che coinvolgano autorità pubbliche, settore privato e società civile (come ad esempio i GAL). Le azioni innovative possono sostenere anche l'applicazione su larga scala di approcci innovativi testati su scala ridotta ("sperimentazioni sociali").

Per quanto riguarda le procedure di programmazione dei fondi della coesione, ogni Stato membro redige un **Accordo di partenariato** da presentare alla Commissione che lo approva. Esso definisce le modalità di impiego di tutti i fondi per il 2021-2027⁴ ed è il solo documento strategico richiesto dalla Commissione.

⁴ L'Accordo di partenariato include tutti e sette i fondi compresi nel regolamento comune: FESR, FSE+, FEAMP, Fondo di coesione (non applicabile in Italia), AMIF- Fondo Asilo e migrazione, BMVI - strumento per la gestione delle frontiere e i visti e il Fondo per la Sicurezza interna (ISF)..



Nell'accordo di partenariato ogni Stato membro dovrà indicare quali dei cinque obiettivi strategici intende perseguire, attraverso quali obiettivi specifici e con quali fondi ed è molto semplificato rispetto all'attuale.

L'accordo di partenariato contiene quindi l'elenco di tutti i programmi, nazionali e/o regionali previsti per i diversi fondi con le rispettive dotazioni finanziarie, ne consegue che i programmi regionali non necessitano più di singola approvazione da parte della Commissione come avviene oggi. I programmi possono anche essere multifondo con la possibilità di interventi congiunti FESR e FSE+ che possono finanziare, in modo complementare ed entro il limite del 10 % dei fondi previsti per ciascuna priorità, un'operazione i cui costi sono ammissibili al sostegno dell'altro fondo.

Ciascun programma stabilisce la strategia per il conseguimento degli **obiettivi strategici** ed è costituito da **priorità** che corrispondono ad un unico obiettivo strategico; un obiettivo strategico può peraltro prevedere più priorità e ciascuna priorità comprende poi a sua volta uno o più **obiettivi specifici** e per ogni obiettivo specifico i programmi devono infine indicare le **tipologie di azioni** correlate.⁵

Di particolare interesse per l'AS sono gli **strumenti di sviluppo territoriale** integrato che si concretizzano nelle seguenti forme:

- (a) **investimenti territoriali integrati (ITI)**;
- (b) **sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD – Community local led development)**;⁶
- (c) un **terzo strumento territoriale** per le iniziative FESR relative all'obiettivo strategico OS 5 (una Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali).

Per lo sviluppo locale di tipo partecipativo il regolamento comune introduce un approccio semplificato, tra cui la possibilità di designare un fondo capofila riducendo gli oneri amministrativi per i beneficiari. Le strategie locali sono sostenute dal FESR, dal FSE+ e dal FEAMP (pesca) e guidate da **gruppi di azione locale** composti dai rappresentanti degli interessi socioeconomici pubblici e privati del territorio i quali elaborano ed attuano le strategie.

Di grande interesse per l'AS è il fatto che allo sviluppo locale partecipato possa partecipare anche lo sviluppo rurale in quanto la proposta di Regolamento, che proroga per il 2021 l'attuale quadro della PAC in attesa della definitiva approvazione del pacchetto legislativo 2021-2027, prevede che il FEASR possa sostenere lo sviluppo locale di tipo partecipativo plurifondo previsto dalla proposta di regolamento comune della coesione.⁷

B) LA POLITICA AGRICOLA - SVILUPPO RURALE

la nuova PAC 2021-27 prevede 3 **obiettivi generali** che valgono sia per il **FEAGA** (pagamenti diretti ed interventi di mercato) sia per il **FEASR** (sviluppo rurale) di cui il terzo di sicuro interesse per l'AS:

- (a) promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
- (b) rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione;
- (c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali.

⁵ Lo schema obiettivi strategici – priorità – obiettivi specifici – azioni appare più lineare rispetto a quello adottato per la programmazione 2014-2020 soprattutto con riferimento alle sedi che li determinano. Viene infatti abbandonata la complessa articolazione della programmazione 2014-2020 incentrata su obiettivi tematici-priorità/asse tematico e priorità di investimento definiti a livello UE e risultati attesi/obiettivi specifici ed azioni definiti nell'accordo di partenariato nazionale. Nel nuovo sistema viene infatti lasciato più spazio alle scelte programmatiche degli Stati membri nell'ambito dei rispettivi Accordi di Partenariato.

⁶ Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è uno strumento che ha come obiettivo il coinvolgimento sul territorio dei cittadini che, attraverso un partenariato locale, hanno la possibilità di sviluppare strategie mirate di sviluppo. Esso è nato nell'ambito del FEASR, ma può essere sostenuto anche dal FESR, dal FSE o dal FEAMP.

⁷ La proposta di regolamento (COM(2019) 581) del 31 ottobre 2019 recante "Disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del FEASR e FEAGA nell'anno 2021 prevede che, per i programmi sostenuti dal FEASR nel periodo 2014-2020 e per i programmi per i quali gli Stati membri decidono di prorogare il periodo 2014-2020, il FEASR possa sostenere lo sviluppo locale di tipo partecipativo plurifondo previsto dalla proposta di regolamento comune della coesione.



Per conseguire questi obiettivi generali vengono fissati nove **obiettivi specifici** elencati di cui l'ottavo di sicuro interesse per l'AS:

- (a) sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare;
- (b) migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
- (c) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
- (d) contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure all'energia sostenibile;
- (e) promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria;
- (f) contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
- (g) attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;
- (h) promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;
- (i) migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali.

Anche per la PAC è previsto un documento programmatico unico a livello di Stato membro che ingloba anche gli eventuali interventi regionali, il **Piano Strategico Nazionale della PAC** che dispone le modalità di utilizzo del sostegno (come destinare i finanziamenti in linea con gli obiettivi generali dell'UE, quali strumenti utilizzare, i target finali specifici, ...) e ciò sia per i pagamenti diretti e gli interventi di mercato (I Pilastro) che per lo sviluppo rurale (II Pilastro)

Rispetto alla attuale programmazione in cui lo sviluppo rurale era compreso nel regolamento comune della coesione e nell'unico documento nazionale, l'accordo di partenariato, si ha ora una separazione netta fra FSE e FESR da una parte, che rientrano nell'accordi partenariato della coesione, e sviluppo rurale che rientra nel piano strategico della PAC. Quindi **due documenti e due programmazioni separate**.

Lo **Sviluppo Rurale** presenta altre rilevanti novità rispetto all'attuale programmazione: anzitutto si prevede **un solo programma di sviluppo rurale** per Stato membro compreso nel Piano Strategico Nazionale per la PAC e che ricomprende anche gli interventi (programmi di sviluppo rurale) delle regioni. Anche la struttura dello Sviluppo rurale è semplificata rispetto a quella attuale: dalle 20 misure della programmazione 2014-2020 (ulteriormente declinate poi in sotto-misure e tipologie di operazioni) si passa agli 8 gruppi di **interventi** di cui tre di sicuro interesse per l'AS:

- (a) gli impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione;
- (b) i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici
- (c) gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori;
- (d) gli investimenti;
- (e) l'insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di nuove imprese rurali;
- (f) gli strumenti per la gestione del rischio;
- (g) la cooperazione;
- (h) lo scambio di conoscenze e l'informazione;

Oltre ad una riduzione della numerosità degli interventi, si ha poi anche un minor grado di dettaglio a livello di regolamento rispetto alla programmazione 2014-2020 in conformità alla impostazione del **New Delivery Model** che, in virtù del principio di sussidiarietà, lascia agli Stati membri un maggior grado di libertà nella implementazione dei propri programmi compresi quelli per lo sviluppo rurale. La proposta di regolamento si limita infatti a definire alcune linee di attività che definiscono, per ciascuno degli otto tipi interventi, specifiche condizioni cui gli Stati membri dovranno attenersi ma che saranno ulteriormente specificate nei piani strategici per la PAC. Per le tre tipologie di interventi che interessano direttamente l'AS, esse sono le seguenti:

d) **Investimenti:** il sostegno può riguardare gli investimenti, materiali e/o immateriali, che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi specifici della Pac ed è limitato al 75% dei costi di ammissibilità salvo alcuni casi particolari fra i quali gli investimenti in servizi di base nelle aree rurali;

e) **Insedimento giovani agricoltori e avvio di imprese rurali:** il sostegno può essere concesso per l'insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di nuove imprese rurali e può essere concesso solo per: (a) l'insediamento dei giovani agricoltori; (b) l'avvio di nuove imprese rurali connesse all'agricoltura e alla



silvicoltura o la diversificazione del reddito delle famiglie agricole; (c) l'avviamento di attività imprenditoriali extra-agricole nelle zone rurali integrate in strategie di sviluppo locale. Il sostegno può essere concesso fino ad un massimo di 100 mila euro sotto forma di importi forfettari e può essere combinato con strumenti finanziari.

g) **Cooperazione:** il sostegno può essere concesso per lo sviluppo ed attuazione di progetti dei Gruppi operativi (GO), per il Partenariato europeo per l'innovazione, produttività e sostenibilità in agricoltura (PEI), per strategie di sviluppo locale partecipativo (LEADER) e per promuovere regimi di qualità, organizzazioni di produttori, gruppi di produttori o altre forme di cooperazione. Il sostegno può promuovere forme di cooperazione che coinvolgano almeno due soggetti e che contribuiscano al conseguimento degli obiettivi specifici della PAC e può coprire i costi relativi a tutti gli aspetti della cooperazione. E' concesso sotto forma di ammontare globale per la copertura dei costi di cooperazione e di implementazione dei progetti e per un massimo di 7 anni.

Il **tasso massimo di partecipazione** del FEASR per gli interventi di sviluppo rurale è pari al 70% della spesa ammissibile nelle regioni meno sviluppate e al 43% nelle altre regioni; almeno il 5 % delle risorse deve essere destinato ai Leader. Assai rilevante per l'AS è la possibilità per gli Stati membri di decidere, nell'ambito dei propri piani strategici, il trasferimento del 15% delle disponibilità relative ai pagamenti diretti in favore dello sviluppo rurale ("**Flessibilità**").

2. LA CONCERTAZIONE IN ITALIA

Il **New Delivery Model**, sui cui principi si basa la PAC, affida agli Stati membri compiti più ampi rispetto a quelli attuali sia nella programmazione che nel coordinamento e nella gestione degli interventi: in nome della sussidiarietà, la Commissione si limita a fissare i parametri strategici di base (obiettivi, tipi di interventi, requisiti di base), mentre spetta agli Stati membri definire, in conformità alle proprie specifiche esigenze, il modo di raggiungere gli obiettivi ed i target finali stabilendo i contenuti dei singoli interventi ed il quadro giuridico che disciplina la concessione del sostegno.

Diviene quindi centrale la definizione a livello nazionale dell'Accordo di Partenariato per FESR ed FSE e del Piano Strategico Nazionale per la PAC. Anche se l'avvio delle consultazioni per la definizione dei due documenti avverrà formalmente solo dopo l'approvazione dei relativi quadri regolamentari, il Governo Italiano ha avviato già dal 2019 incontri ("tavoli") con gli stakeholders per definire i possibili contenuti dei due documenti programmatici.

Le due consultazioni hanno peraltro avuto luogo separatamente nelle due sedi competenti del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio, per FESR e FSE, e del Ministero delle Politiche agricole e alimentari per lo sviluppo rurale peraltro con scarse connessioni fra loro. Non è certo un buon avvio e questo penalizza particolarmente l'AS dove il tema dell'integrazione delle politiche e dei programmi è particolarmente rilevante.

L'AS opera infatti sia sul versante delle aziende agricole, e quindi dello sviluppo rurale (FEASR), sia sul versante del terzo settore e del mondo del volontariato (FESR, FSE+) ed entrambe le politiche prevedono per l'AS interventi di contenuto simile, diversi fra loro solo nei beneficiari (agricoltori per il FEASR, terzo settore per la coesione). E' quindi molto importante che le due programmazioni possano interloquire da subito fra loro a livello nazionale e sul territorio evitando duplicazioni e sprechi di risorse.

Auspitando una maggiore concertazione a tutti i livelli fra le due programmazioni nel momento in cui si darà avvio alle formali procedure di consultazione, si riporta di seguito lo stato del confronto partenariale per la coesione e per lo sviluppo rurale quale emerge al febbraio 2020.

A) CONCERTAZIONE PER LE POLITICHE DI COESIONE

Il 27 marzo 2019 il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio ha avviato un confronto partenariale in ordine alle possibili scelte da effettuare nell'ambito del prossimo accordo di



partenariato attivando 5 tavoli, uno per ciascuno degli obiettivi strategici della politica di coesione 2021-2027, di cui il quarto relativo ad "un'Europa più sociale". Alla base del confronto il pacchetto legislativo sulla coesione e gli "Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia" espressi nell'Allegato D al Country Report 2019.⁸

Questo documento delinea le priorità di investimento che l'Italia è chiamata ad affrontare e su cui, secondo la Commissione UE, si dovrebbe concentrare la spesa della coesione 2021-2027 evidenziando le azioni da intraprendere da parte italiana per superare le sue persistenti criticità. Fra l'altro viene rilevato dalla Commissione che l'Italia presenta diverse criticità per quanto riguarda alcuni indicatori del quadro di valutazione della situazione sociale che accompagna il Pilastro europeo dei diritti sociali.

Nel campo dei diritti sociali, sono considerati prioritari gli investimenti che migliorano l'accesso al mercato del lavoro e che aumentano la qualità del sistema di istruzione e formazione. Inoltre, poiché la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale resta in Italia tra le più elevate dell'UE, si ritengono indispensabili servizi sociali e infrastrutture di elevata qualità e accessibilità. Si richiama, inoltre, l'esigenza di intervenire a favore di alcuni target di individui potenzialmente svantaggiati fra cui gli studenti provenienti da contesti socioeconomici fragili, persone con disabilità e appartenenti a gruppi svantaggiati cui garantire inclusione e qualità di istruzione e formazione. Infine, vista l'ampia diversità geografica del nostro Paese, si ritengono necessarie "strategie territoriali attuate in sinergia con gli altri obiettivi politici, con il fine primario di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone più colpite dalla povertà".

Su queste basi la Presidenza del Consiglio ha attivato i 5 tavoli di lavoro che si sono riuniti a partire dal 27 marzo 2019 identificando 4 temi "unificanti": 1) Lavoro di qualità; 2) Territorio e risorse naturali per le generazioni future; 3) Omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini; 4) Cultura come veicolo e spazio di coesione. Nelle intenzioni della Presidenza, i documenti di sintesi prodotti dai tavoli saranno utilizzati nelle fasi successive di preparazione dell'Accordo di Partenariato che stabilirà in dettaglio per che cosa e come saranno spesi i fondi europei relativi alla coesione assegnati all'Italia.

I lavori si sono conclusi il 22 ottobre 2019 quando si è svolta l'assemblea plenaria dei 5 tavoli partenariali dove sono stati presentati i risultati dei lavori. Per il tavolo "Un'Europa più sociale" relativo all'Obiettivo Prioritario 4, è emersa, fra l'altro, la necessità di assicurare l'omogeneità dei servizi per i cittadini in vista dell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali. È stata altresì sottolineata l'importanza dell'utilizzo di un approccio di rete nella programmazione e nell'attuazione dei servizi sociali, del lavoro ed educativi, tracciando rotte innovative e strategie economiche più inclusive e sostenibili attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini e della società civile.

Nel gennaio 2020 è stato pubblicato dalla Presidenza il documento di sintesi del tavolo 4 ("Un'Europa più sociale") nel quale vengono illustrati in dettaglio gli esiti del confronto. Particolare attenzione è stata dedicata al tema della integrazione delle fonti di finanziamento e di una maggiore complementarietà ed integrazione tra i differenti programmi che intervengono sugli stessi target e sullo stesso territorio.

Sotto questo aspetto si rileva che la politica di coesione rappresenta una opportunità per rispondere in modo innovativo ed articolato a bisogni sempre più complessi a fronte di risorse sempre più scarse; essa offre infatti la possibilità di sperimentare la promozione di reti (tra Amministrazioni, imprese, soggetti del Terzo Settore) e di integrazione (tra risorse e programmi nazionali ed europei, tra Amministrazioni e interna alla medesima Amministrazione), introducendo nuovi modelli di intervento.

In particolare per quanto riguarda l'inclusione sociale è emerso un generale consenso a proseguire anche nella programmazione 2021-2027 la promozione di misure integrate e personalizzate per l'inclusione attiva delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, rafforzando il sostegno alla costituzione di reti e all'offerta integrata di servizi per meglio rispondere alla multidimensionalità dell'esclusione sociale. Nella programmazione delle policy di contrasto all'esclusione sociale, particolare attenzione va posta al tema della

⁸ L'allegato D alla Relazione 2019 relativa all'Italia - COM(2019) 150 final - espone le opinioni preliminari della Commissione sui settori di investimento che giudica prioritari per l'Italia e sulle condizioni quadro per una efficace attuazione della politica di coesione 2021-2027. Il documento costituisce la base per il dialogo tra l'Italia e la Commissione in vista della programmazione dei fondi della di coesione.



disabilità e in particolare, a quella del disturbo psichico promuovendo l'inserimento nella società e nel mercato del lavoro dei disabili attraverso percorsi personalizzati integrati e multidimensionali.⁹

Con riferimento al 2021-2027 il documento segnala l'opportunità di una ampia complementarità tra i Fondi Strutturali e gli altri Fondi e Programmi UE che hanno finalità e target simili, complementarità da realizzare attraverso una maggiore integrazione nella programmazione delle fonti di finanziamento e dei differenti programmi che intervengono sugli stessi target e sullo stesso territorio.

Altro tema rilevante discusso nei lavori del Tavolo è quello dell'innovazione sociale quale approccio per valorizzare e rendere operativo il contributo della società civile e delle forme di auto-organizzazione in risposta a bisogni sociali insoddisfatti. Viene in particolare evidenziata l'opportunità di sfruttare quanto previsto dai nuovi Regolamenti 2021-2027 in ordine al rafforzamento e consolidamento del sostegno all'innovazione sociale attraverso la promozione di azioni innovative e sperimentazioni sociali, lo sviluppo dell'economia sociale e il consolidamento di iniziative di attivazione dal basso basate su partenariati che coinvolgano congiuntamente le istituzioni pubbliche, il settore privato e la società civile.

B) CONCERTAZIONE PER PAC E SVILUPPO RURALE

Per quanto riguarda la PAC, il Ministero delle Politiche Agricole ed Alimentari (MIPAAF) ha organizzato tra maggio e dicembre 2019 una prima fase di consultazione del partenariato attraverso un tavolo tecnico che ha portato alla stesura e condivisione di 11 Policy Brief (brevi note di politica). A differenza dei tavoli della coesione, i lavori del MIPAAF si sono concentrati sull'analisi dello stato attuale dell'agricoltura italiana e delle aree rurali piuttosto che sulle possibili strategie. Nelle intenzioni del Ministero si è così definita una base statistica comune e si sono definiti gli elementi essenziali per la futura elaborazione delle strategie da definire nel Piano Strategico della PAC.

Fra gli 11 Policy brief di particolare interesse per l'AS è il numero otto relativo alla promozione dell'occupazione, della crescita, dell'inclusione sociale e dello sviluppo locale nelle aree rurali. Nel documento si analizza la situazione italiana con riferimento agli aspetti relativi all'obiettivo specifico 8¹⁰ e viene presentato anche un approfondimento sull'AS evidenziando che, nonostante negli ultimi vent'anni il fenomeno in Italia si sia consolidato sempre più, ancora oggi l'AS appare ancora poco conosciuta, sia in relazione alla numerosità che alle caratteristiche dei soggetti attuatori e alle pratiche attivate, anche in virtù delle sue molteplici espressioni e declinazioni territoriali.

Il documento rileva poi che l'approvazione di leggi regionali nel corso degli ultimi anni, la definizione di un quadro di riferimento nazionale con la legge 141/2015 e la presenza di strumenti di supporto per l'AS nell'ambito dei PSR del periodo 2014-2020 hanno contribuito a focalizzare maggiormente l'attenzione sulla potenzialità di tali attività. Tuttavia, le informazioni circa la diffusione dell'AS in Italia sono ancora frammentarie e incomplete. Anche le informazioni circa gli operatori dell'AS, sono carenti e ciò anche nelle regioni le cui leggi regionali hanno previsto elenchi ufficiali perché non sempre questi sono stati istituiti e/o aggiornati.¹¹ Una recente indagine del CREA, realizzata nell'ambito della RRN, ha contribuito in parte a sanare il gap informativo sulle attività sociali e agricole realizzate, i soggetti coinvolti, i destinatari delle

⁹ Nel documento si rileva che, secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, il peso globale dei disturbi mentali continua a crescere in tutti i Paesi del mondo con un conseguente impatto sulla salute e sui principali aspetti sociali, umani ed economici: a livello globale il 10-20% di bambini e adolescenti soffre già di disturbi mentali, mentre la maggior concentrazione dei soggetti affetti si riscontra in età lavorativa. In Italia il 28% circa della popolazione (17 milioni di persone) soffre di disturbi mentali contro il 38% dell'Europa.

¹⁰ Nel documento vengono fra l'altro analizzate le dinamiche del territorio e della popolazione, l'occupazione nelle aree rurali, i redditi e gli indicatori di povertà, la diversificazione e i vari aspetti della multifunzionalità delle aziende agricole compreso l'agriturismo, le attività didattiche ed il turismo rurale.

¹¹ Si rileva in merito che, ad ottobre 2019, risultavano iscritti ai registri regionali e secondo i criteri delle singole regioni, 229 realtà. Tuttavia l'approvazione del D.M. n. 12550 del 21 dicembre 2018 - Definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di agricoltura sociale - emanato in attuazione della legge 141/2015, implicherà ora una revisione delle norme regionali relative ai registri al fine di armonizzare i criteri per il riconoscimento degli operatori dell'AS.



azioni. Si tratta, però, di un'indagine realizzata su base volontaria e quindi non statisticamente rappresentativa.

Nel marzo 2020 il MIPAAF prevede di aprire una seconda fase di consultazioni nella quale iniziare la costruzione della programmazione strategica con l'individuazione dei fabbisogni, della scelta delle priorità e delle logiche di intervento per la definizione della strategia, l'individuazione degli interventi da attivare e del relativo dettaglio regionale, oltre alle modalità di attuazione. In parallelo alla definizione della strategia nazionale, si prevede di costruire il nuovo sistema di governance e coordinamento, individuando ruoli e funzioni di tutti gli attori coinvolti a diverso titolo nei processi di programmazione, gestione, pagamento, monitoraggio, controllo e valutazione del futuro piano. L'obiettivo che si prefigge il Ministero, tenuto conto dell'avanzamento del negoziato UE, è di giungere entro la fine del 2020 alla stesura di un piano strategico coerente in cui autorità pubbliche nazionali e regionali/provinciali e portatori di interessi si potranno riconoscere per avviare nel corso del 2021 il confronto formale con la Commissione europea, che approverà tutti i programmi strategici della PAC.

3. LE PROPOSTE DELLA RETE FATTORIE SOCIALI

A) POLITICHE DI COESIONE E SVILUPPO RURALE

La prima richiesta della Rete Fattorie Sociali riguarda il rientro dello sviluppo rurale nel quadro della politica di coesione e quindi nel regolamento comune COM (2018) 375. In merito si è già ricordata la presa di posizione del Parlamento Europeo uscente che, nella Plenaria del 14/02/2019 ed in sede di esame della politica di coesione, ha espressamente richiesto che il FEASR venga ricondotto nel quadro delle regole comuni.

Tale posizione è motivata dal fatto che l'AS si realizza sia nell'ambito di aziende agricole (fattorie sociali) che possono beneficiare delle possibilità offerte dallo sviluppo rurale (FEASR), sia nell'ambito del terzo settore e del mondo del volontariato che beneficiano degli interventi previsti dalla politica di coesione (FESR, FSE+). Entrambe le politiche prevedono interventi a favore di soggetti svantaggiati o disabili riconducibili all'AS e di contenuto simile che si diversificano fra loro solo nei beneficiari (agricoltori per il FEASR, terzo settore per la coesione). E' quindi molto importante che le due programmazioni possano interloquire da subito a livello nazionale e sul territorio evitando duplicazioni e sprechi di risorse.

D'altro canto l'esperienza del ciclo di programmazione 2014-2020 ha evidenziato che l'AS trae un grande vantaggio dalla integrazione delle politiche di coesione con quelle di sviluppo rurale come si è potuto verificare nei, purtroppo rari, casi in cui sono state realizzate sinergie fra i diversi Fondi. Di qui l'interesse dell'AS per specifici meccanismi di collegamento fra Politiche regionali (FSE e FESR) e Politiche di sviluppo rurale (FEASR) che favoriscano l'uso congiunto dei diversi Fondi in favore di iniziative di AS localizzate sul territorio sulla falsariga degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) previsti nel 2014-2020 peraltro per i soli FSE e FESR.

La seconda proposta riguarda la necessità di adeguare la PAC alla strategia "European Green Deal" così come richiesto dal Parlamento Europeo con la risoluzione del 14 gennaio 2020. Tale obiettivo si può conseguire stabilendo già nel regolamento per tutti gli Stati membri un cospicuo spostamento di risorse dal primo al secondo pilastro per poter finalizzare risorse adeguate al sostegno di investimenti per conseguire obiettivi di sostenibilità economica, sociale e ambientale dell'agricoltura e dei territori rurali.

Questa posizione deriva dalla presa d'atto che diversi studi dimostrano che l'agricoltura contribuisce all'erosione di biodiversità e di servizi ecosistemici, nonché ai cambiamenti climatici. Alcuni strumenti introdotti recentemente per contrastare questi effetti deleteri sono purtroppo insufficienti. Inoltre, non basta aver rinominato i "pagamenti diretti" con la singolare espressione "sostegno al reddito per la sostenibilità" senza averne cambiato la natura effettiva di sostegno all'ettaro e quindi alla rendita fondiaria. Mentre per gli investimenti in sviluppo rurale si può verificare se il finanziamento pubblico è efficace: gli obiettivi sono chiari e ben definiti. Per i "pagamenti diretti" l'obiettivo è molto ambiguo. E dunque è difficile stabilire indicatori e target adeguati per premiare i virtuosi e, peggio ancora, per sanzionare gli inadempienti. Con



maggiori risorse finanziarie sullo sviluppo rurale sarà più facile rafforzare i tre gruppi di intervento di interesse dell'AS.

In attesa di una modifica del Regolamento COM (2018) 392, si ritiene opportuno che il MIPAAF inizi da subito a creare le condizioni per utilizzare la possibilità offerta dall'art. 90 di detto Regolamento sui piani strategici della PAC in termini di flessibilità fra I e II Pilastro così da spostare una parte consistente delle risorse finanziarie dai pagamenti diretti allo sviluppo rurale per rispondere alle crescenti esigenze dell'agricoltura multifunzionale, dei territori rurali e per allineare la PAC agli obiettivi della strategia "European Green Deal".

Ci si aspetta quindi che il Governo Italiano riporti al suo interno e nelle diverse sedi UE relative al negoziato sulla politica di coesione e sulla PAC questa posizione e che le prossime fasi di consultazione del partenariato per la definizione dei due documenti programmatici previsti dal pacchetto legislativo UE (Accordo di Partenariato e Piano Nazionale Strategico per la PAC) siano svolte in stretta sinergia fra Presidenza del Consiglio (Dipartimento per le Politiche di Coesione) e MIPAAF in modo da realizzare da subito collegamenti fra le due politiche.

In tale ambito andranno anche individuate concrete azioni in favore dell'AS da inserire nei due documenti strategici nazionali per la coesione e per la PAC prevedendo specifiche linee di intervento nell'ambito del FESR, del FSE e delle tre tipologie di interventi dello sviluppo rurale che interessano più direttamente l'AS: investimenti, insediamento giovani agricoltori e avvio di imprese rurali e cooperazione.

B) RICERCA E COOPERAZIONE

Un ruolo cruciale per lo sviluppo dell'AS può essere svolto dalle attività di ricerca e cooperazione finanziate da diversi programmi UE. Per la loro natura multidisciplinare le attività di AS devono infatti essere sostenute da ricerche in grado di abbracciare simultaneamente le molteplici discipline toccate dalle attività di AS. Ciò in particolare per la convalida dei risultati empirici degli interventi di AS e per l'analisi dei loro effetti e benefici su prospettive diverse (sociale, economica, sanitaria, individuale, ecc.).¹²

Occorre quindi promuovere nel nuovo ciclo di programmazione tali attività in particolare individuando spazi specifici per l'AS nell'ambito del programma per la ricerca Horizon Europe ed attraverso iniziative dirette della Commissione ad esempio nell'ambito del Programma COST (European Cooperation in Science and Technology) o nell'ambito del Programma EaSI oggi ricompreso nel FSE+.¹³

Un particolare rilievo possono assumere le attività del Programma Quadro Europeo per la ricerca e l'innovazione di Horizon Europe 2021-2027 che, per la vastità del suo campo di applicazione, può costituire la sede nella quale realizzare ricerche di natura interdisciplinare in grado di abbracciare i diversi campi di intervento dell'AS.

C) SUPPORTO DELLA COMMISSIONE AGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI AS

Poiché il nuovo ciclo di programmazione si basa sulla definizione di gran parte delle scelte programmatiche a livello dei singoli stati membri, è essenziale un ruolo di supporto da parte della Commissione che aiuti i singoli Paesi ad inserire nelle loro programmazioni interventi in favore dell'AS in grado di consentire alle iniziative di AS di avvalersi dell'intero ventaglio dei fondi strutturali. Per questo la Commissione potrebbe prevedere una specifica politica di comunicazione in favore degli Stati membri. Ciò presuppone una stretta collaborazione tra le direzioni generali della Commissione interessate dall'AS che potrebbe realizzarsi

¹² Per essere riconosciuti dalla medicina, i risultati empirici positivi ottenuti dalle terapie con piante ed animali devono essere corroborati da studi scientifici rigorosi che documentino gli effetti positivi sulla salute dei soggetti disabili inseriti nelle attività delle aziende agricole. Ricerche interdisciplinari che analizzino gli effetti e i benefici dell'AS sociale da diverse angolazioni (sociale, economica, sanitaria, individuale) possono garantire la diffusione delle conoscenze ricavate dall'esperienza, essere una fonte di idee innovative e incentivare lo sviluppo dell'AS.

¹³ In passato la Commissione UE ha già promosso iniziative similari ad es. con il progetto SoFar (Social Farming) e con l'azione 866 "Green Care" del COST (European Cooperation in Science and Technology).



nell'ambito di una struttura permanente che riunisca tali direzioni. Fra l'altro ciò costituirebbe uno stimolo per la creazione di organismi analoghi nei singoli Stati membri.

D) RETI DI AS ED ORGANISMI DI RAPPRESENTANZA

Nell'ambito delle attività di promozione/consulenza della Commissione UE assume un rilievo particolare la creazione e lo sviluppo di reti dell'AS per la condivisione delle competenze acquisite, lo scambio di esperienze e la sensibilizzazione. Andrebbe prevista altresì la creazione di organismi di rappresentanza degli interessi dell'AS partecipati da tutti gli Stati membri, anche attraverso la creazione di una organizzazione centrale di coordinamento a livello UE. Quest'ultima potrebbe, con il coinvolgimento della società civile, favorire gli scambi tra i diversi soggetti dell'AS e supportare la CE nell'assistenza agli Stati membri, garantendo al tempo stesso la promozione degli interessi dell'AS a livello politico con un particolare ruolo delle organizzazioni degli agricoltori e del mondo del volontariato.

E) UN QUADRO NORMATIVO EUROPEO PER L'AS

Diversi stati membri hanno previsto nei loro ordinamenti atti di diversa natura che regolano l'AS fino al caso dell'Italia che ha varato una specifica legge nazionale sull'AS.¹⁴ Tuttavia la mancanza di un quadro normativo europeo finisce per favorire la proliferazione di norme nazionali che non garantiscono uno sviluppo armonico dell'AS ed impediscono che le politiche e le istituzioni interessate a tutti i livelli, agiscano in modo coordinato. Appare quindi opportuno il varo di una specifica regolamentazione UE dell'AS in grado di favorire il coordinamento delle politiche e delle istituzioni e di garantire lo sviluppo dell'AS.¹⁵

F) CREAZIONE DI UNA BANCA DATI SULL'AS A LIVELLO UE

Come ha riconosciuto lo stesso documento "Policy Brief 8" le informazioni circa la diffusione dell'AS in Italia sono ancora frammentarie e incomplete. La definizione delle caratteristiche dell'AS nell'UE e del suo diverso grado di sviluppo negli stati membri è così ostacolata dalla carenza di statistiche sull'AS. I dati disponibili sono scarsi e disomogenei ed appare quindi opportuno avviare a livello UE un programma di ricerca statistica per poter disporre di dati che consentano di valutare le dimensioni del settore nelle varie regioni, di analizzare le diverse forme in cui esso si presenta e di definirne le tendenze. Le attività per la creazione della banca dati potrebbero fra l'altro costituire la base per specifici programmi di ricerca nei diversi Stati membri.

G) CREAZIONE DI UN MARCHIO EUROPEO DELL'AS

Per poter contraddistinguere i prodotti e i servizi dell'AS a vantaggio di utenti e consumatori, si propone l'istituzione di un marchio di qualità unico per tutto il territorio dell'UE. La normativa europea sull'AS dovrà prescrivere che il marchio europeo sia utilizzato esclusivamente dagli operatori dell'AS iscritti negli elenchi o registri tenuti presso le autorità nazionali (centrali o regionali) competenti.

Roma, 27 marzo 2020

ⁱ Il documento è stato redatto da Roberto Finuola, referente scientifico della Rete Fattorie Sociali

¹⁴ Legge 18 agosto 2015, n. 141 – “Disposizioni in materia di agricoltura sociale”.

¹⁵ Questo punto è stato in particolare sottolineato dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) nel suo parere 2013/C 44/07 sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie».