

## XIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Agricoltura)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 83/2012, misure urgenti per la crescita del Paese. C. 5312 Governo (Parere alle Commissioni riunite VI e X) ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	274
--	-----

##### SEDE REFERENTE:

Rilancio del comparto ippico per la tutela delle razze equine. C. 5133 Brandolini, C. 5182 Marinello, C. 5196 Faenzi e C. 5262 Delfino ( <i>Seguito dell'esame e rinvio</i> ) .....	279
Norme per la valorizzazione dei prodotti alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità. C. 1481 Realacci, C. 2876 De Girolamo, C. 3022 Cosenza, C. 4544 Dima, C. 5112 Delfino e C. 5237 Fogliato) ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 5237</i> ) .....	279
Disposizioni per la riorganizzazione del sistema degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché in materia di promozione dell'agricoltura italiana nei mercati esteri e di accesso delle imprese agricole e di pesca ai servizi digitali delle pubbliche amministrazioni. C. 5073 Cenni e C. 5238 Beccalossi ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 5238</i> ) .....	279

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Sull'agricoltura sociale ( <i>Seguito dell'esame del documento conclusivo e conclusione</i> ) .....	280
ALLEGATO 1 ( <i>Documento conclusivo approvato dalla Commissione</i> ) .....	283

##### INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla situazione del sistema agroalimentare, con particolare riferimento ai fenomeni di illegalità che incidono sul suo funzionamento e sul suo sviluppo ( <i>Esame del documento conclusivo e rinvio</i> ) .....	280
ALLEGATO 2 ( <i>Proposta di documento conclusivo</i> ) .....	299

##### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Proposta di regolamento recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune – COM(2011)625.	
Proposta di regolamento recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica) – COM(2011)626.	
Proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – COM(2011)627.	
Proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune – COM(2011)628.	
Proposta di regolamento recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli – COM(2011)629.	
Proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013 – COM(2011)630.	
Proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori – COM(2011)631 ( <i>Seguito dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127 del regolamento, e rinvio</i> ) .....	281
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	282

## AUDIZIONI INFORMALI:

Audizioni informali degli assessori delle regioni e delle province autonome aventi propri organismi pagatori in merito all'assetto degli organismi pagatori.

Audizione dell'assessore all'agricoltura della Regione Lombardia ..... 282

## SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 4 luglio 2012. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.

## La seduta comincia alle 13.40.

## DL 83/2012, misure urgenti per la crescita del Paese. C. 5312 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite VI e X).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del disegno di legge.

Paolo RUSSO, *presidente e relatore*, si sofferma sulle disposizioni del decreto-legge in esame che interessano, direttamente e indirettamente, il settore primario.

In primo luogo, segnala che l'articolo 34 prevede che i produttori di biocarburanti possono apportare fino al 31 dicembre 2014 le modifiche tecnologiche necessarie alla produzione dei biocarburanti di seconda generazione (da materie cellulosiche e ligno-cellulosiche ed alghe), maturando il diritto ad un certificato di immissione in consumo quando è immessa una quantità di biocarburanti pari a 8 giga-calorie (e non più 9 giga-calorie). Si prevede, poi, che per il riconoscimento di una premialità doppia (cosiddetto *double counting*) possono essere utilizzati solo quei « rifiuti e sottoprodotti » che non presentino altra utilità produttiva o commerciale al di fuori del loro impiego per la produzione di carburanti o a fini energetici e la cui provenienza sia esclusivamente, per entrambe le tipologie, nazionale e comunitaria, al fine di impedire una massiccia importazione di rifiuti e sottoprodotti extraeuropei, senza le garanzie di definizione, individuazione e

tracciabilità assicurate dalla legislazione ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006). Per favorire, poi, la filiera produttiva nazionale che – sempre secondo la relazione illustrativa – appare all'avanguardia mondiale, per i biocarburanti derivanti da materiale lignocellulosico, si chiarisce che non vi sono limiti di impiego ai fini del *double counting* anche se vengono prodotti a partire da rifiuti o sottoprodotti lignocellulosici. Vengono, comunque, fatte salve, fino al 31 ottobre 2012, le disposizioni applicabili ai contratti già sottoscritti e vengono elencati i soli sottoprodotti utilizzabili, a partire dal 1° novembre 2012, ai fini del *double counting*. Per permettere uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti rinnovabili per il raggiungimento dell'obiettivo imposto dall'Unione europea del 17 per cento, il tetto alla possibilità per gli operatori petroliferi di coprire l'obbligo di miscelazione dei biocarburanti attraverso l'impiego di rifiuti e sottoprodotti è fissato nella percentuale del 20 per cento. A partire dal 1° gennaio 2013, sono poi attribuite al Ministero dello sviluppo economico le competenze operative e gestionali in materia di biocarburanti, che fino al 31 dicembre 2012 continueranno ad essere svolte dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. A tal fine, il Ministero dello sviluppo economico si avvale del Gestore dei servizi energetici Spa e di un comitato tecnico-consultivo interministeriale. Viene, infine, razionalizzata la gestione dei controlli, eliminando la previsione di oneri aggiuntivi a carico degli operatori economici. I commi da 4 a 6 introducono l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per l'importazione di biocarburanti prodotti in Paesi non appartenenti all'Unione europea.

L'articolo 41 detta disposizioni volte a razionalizzare l'organizzazione dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'inter-

nazionalizzazione dell'impresa italiane (ICE) e dell'Agenzia nazionale per il turismo all'estero (ENIT). Il comma 1, in particolare, inserisce tra i componenti della cabina di regia il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'articolo 42 riordina, semplificandola, la normativa sui finanziamenti per favorire l'internazionalizzazione delle imprese e rivede l'ordinamento e l'attività dei consorzi a tal fine costituiti. Il comma 5, in particolare, definisce le modalità di costituzione, prevedendo che i consorzi possono essere costituiti da piccole e medie imprese industriali, artigiane, turistiche, di servizi e agroalimentari, aventi sede in Italia, nonché da imprese del settore commerciale; Viene, quindi, abrogato l'articolo 10 del decreto-legge n. 251 del 1981, convertito dalla legge n. 394 del 1981, che aveva esteso ai consorzi aventi come scopo esclusivo l'esportazione di prodotti agroalimentari la concessione dei contributi previsti in generale a favore dei consorzi per l'*export*.

L'articolo 45 detta disposizioni per favorire il contratto di rete. Infatti, con i commi 1 e 2 effettua una semplificazione burocratica sulla forma contrattuale (prevedendo che possa essere redatto anche come atto firmato digitalmente) e sulle modalità di iscrizione presso il registro delle imprese delle eventuali modifiche intervenute. Con il comma 3, si prevede che ai contratti in esame non si applicano le norme sui contratti agrari, tale esclusione viene giustificata dalla relazione illustrativa con la volontà di incentivare anche nel settore agricolo l'utilizzo dei contratti di rete, evitando l'applicazione di una normativa troppo vincolistica. Non risulta chiaro tuttavia perché la normativa sui contratti agrari, che riguarda prevalentemente gli affitti di terreni agricoli, potrebbe risultare di ostacolo all'utilizzo dei contratti in esame. In ogni caso, tale deroga andrebbe comunque formulata come novella alla stessa legge sui contratti agrari.

L'articolo 58 istituisce, presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), un fondo destinato a finanziare pro-

grammi annuali di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti. Il fondo potrà essere incrementato da erogazioni liberali e donazioni di privati che godranno di agevolazioni fiscali. La distribuzione delle derrate è affidata ad associazioni caritatevoli.

L'articolo 59, infine, detta numerose disposizioni riguardanti il settore agricolo.

I commi 1 e 2, novellando l'articolo 24 del decreto legislativo n. 61 del 2010, rivedono il sistema sanzionatorio a carico degli utilizzatori delle DOP e IGP vitivinicole, allo scopo di assicurare ai consorzi il versamento di quanto loro dovuto.

I commi 3-5 attribuiscono ad interventi di sostegno del comparto agricolo, nelle fasi di crisi di mercato, le somme residue dagli stanziamenti statali disposti nel corso degli anni in favore del comparto bieticolo-saccarifero. Tali somme non sono ancora state erogate, ma sono presenti nel bilancio dell'AGEA e, in base ad una ricognizione conclusa il 17 febbraio 2012 (secondo la relazione illustrativa del Governo), sono quantificate in 19,7 milioni di euro. Un decreto del Ministro delle politiche agricole, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, definirà le modalità applicative delle nuove disposizioni e quantificherà le risorse da destinare ad ogni singola misura – la cui attuazione spetta all'Agenzia – in coerenza con la normativa comunitaria.

Il comma 7 estende la competenza del commissario *ad acta* per le opere irrigue alle opere per la produzione di energia idroelettrica. A tale commissario, incaricato della gestione delle opere *ex Agensud* poi trasferite al dicastero agricolo, che segue pertanto gli impianti irrigui che insistono sugli schemi idrici delle regioni meridionali, viene consentito di finanziare le opere destinate alla produzione di energia, a condizione che gli impianti siano connessi con le opere irrigue e che non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per consentire una migliore pianificazione nazionale, i commi 8-10 impegnano le regioni, a decorrere dal 2013, ad inviare

annualmente al Dicastero agricolo una relazione sul rapporto esistente nel proprio territorio tra biomasse ad uso agroenergetico e agricoltura. La relazione, redatta secondo i criteri omogenei individuati con un decreto ministeriale (d'intesa con la Conferenza Stato-regioni), dovrà indicare fabbisogno e disponibilità di biomasse nel bacino regionale e consentirà alle amministrazioni competenti di valutare in merito al rilascio delle autorizzazioni necessarie all'entrata in esercizio degli impianti.

Il comma 11 accentra le competenze autorizzatorie del settore dell'acquacoltura marina, per gli impianti situati ad una distanza superiore ad un chilometro dalla costa, nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che dovrà esercitarle sulla base dei criteri contenuti in un regolamento ministeriale da emanarsi entro 90 giorni. Rientrando tuttavia la materia pesca nella potestà legislativa delle regioni, in quanto non espressamente riservata dall'articolo 117 della Costituzione alla legislazione dello Stato, il comma 12 reca una clausola di cedevolezza secondo la quale la competenza statale in ordine al rilascio dell'autorizzazione vale fino a quando ciascuna regione non avrà adottato una propria normativa, che dovrà comunque rispettare le disposizioni comunitarie in materia e i vincoli di cui all'articolo 29 della legge n. 241 del 1990, relativi al rispetto del sistema costituzionale e alle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa.

Il comma 13 novella l'articolo 17 della legge n. 302 del 1989, sul credito peschereccio d'esercizio, estendendo l'operatività dei consorzi di garanzia collettiva fidi, il cui campo d'azione è quello di attenuare i rischi derivanti dall'attività di impresa delle cooperative di pescatori e delle imprese di pesca socie, anche alle associazioni nazionali di rappresentanza del settore. Estendendo l'applicazione degli strumenti di garanzia, la norma è diretta ad agevolare l'accesso al credito da parte delle associazioni del comparto, che il legislatore ha inteso promuovere già con

l'articolo 17 del decreto legislativo n. 154 del 2004 (di modernizzazione del comparto). Nel Programma nazionale della pesca e dell'acquacoltura, le cui risorse si sono costantemente ridotte, è previsto il finanziamento delle iniziative programmate dalle associazioni nazionali riconosciute delle imprese di pesca e delle imprese di acquacoltura.

I commi 14-19 introducono un regime facoltativo di etichettatura dei prodotti della pesca che indichi la provenienza del prodotto nella fase di vendita al dettaglio e somministrazione: la dicitura può essere «prodotto italiano», o altra che indichi con precisione la zona di cattura. Le norme dispongono inoltre che: la facoltà può essere esercitata esclusivamente per i prodotti acquistati direttamente da imprese di pesca, anche cooperative, organizzazioni dei produttori o imprese di acquacoltura che sono in grado di dimostrare l'esattezza delle informazioni sull'origine del prodotto, alla luce del regolamento (CE) n. 1224/2009, che regola controlli ed ispezioni necessari a garantire il rispetto della politica comune della pesca (comma 15). Le imprese di pesca e di acquacoltura, incluse le cooperative, sono tenute a conservare la documentazione relativa all'acquisto del prodotto, comprensiva dell'attestazione di origine, per almeno un anno (comma 17). Tali soggetti, se forniscono ai consumatori un'informazione non corretta, sono passibili di un'ammenda compresa tra tremilacinquecento e diciottomila euro (articolo 18, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 1992) (comma 18). Ai soggetti che forniscano informazioni non corrette si applica un'ammenda compresa tra 1.000 euro e 6.000 euro (articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 4 del 2012) (comma 19). I dettagli applicativi saranno definiti con un decreto del Dicastero agricolo che terrà conto del regolamento (CE) n. 2065/2001 (comma 16).

Si riserva infine di formulare una proposta di parere all'esito del dibattito.

Marco CARRA (PD) ricorda che nel corso delle audizioni svolte in merito al decreto-legge n. 74 del 2012, concernente il recente terremoto in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, le rappresentanze dei consorzi di tutela hanno evidenziato la necessità di prevedere indennizzi per i danni arrecati dal sisma ai formaggi a denominazione di origine protetta, segnalando che per assicurare una adeguata, anche se non completa, compensazione di tali danni, sarebbero necessari almeno 80 milioni di euro. A tal fine, hanno chiesto di prevedere uno stanziamento di 65 milioni di euro nel medesimo decreto-legge n. 74 e di destinare allo stesso fine almeno 15 milioni di euro nell'ambito dei fondi stanziati dall'articolo 59, comma 3, del decreto-legge n. 83, oggi in esame, per misure di sostegno del settore agricolo e specifici interventi di contrasto alle crisi di mercato.

Ricorda in proposito che, per quanto riguarda i 65 milioni di euro da prevedere nel decreto n. 74, tra gli emendamenti presentati unitariamente dai deputati della Commissione Agricoltura è ricompreso uno specifico emendamento, che si augura possa venire approvato. Invita pertanto la Commissione a dare seguito alla richiesta dei consorzi di tutela anche per quanto riguarda il decreto in esame.

Corrado CALLEGARI (LNP) si sofferma sull'articolo 58, che istituisce presso l'AGEA un fondo destinato a finanziare i programmi annuali di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti. Al riguardo, ritiene necessario acquisire più dettagliate informazioni circa la destinazione di tali risorse. Andrebbe altresì chiarito l'aspetto delle organizzazioni caritatevoli beneficiarie, anche con riferimento al fatto che – a quanto risulta – in una delle organizzazioni del settore è impegnato uno dei ministri proponenti del decreto-legge in esame.

Teresio DELFINO (UdCpTP) sottolinea che il decreto-legge in esame – che interviene su temi importanti per il settore agricolo, come i biocarburanti e l'interna-

zionalizzazione – costituisce un'occasione per la Commissione per portare avanti alcune delle proposte normative sulle quali sta lavorando in questi mesi, per le quali ritiene che non dovrebbero esservi impedimenti dal punto di vista dell'estraneità per materia. Nel ricordare le difficoltà incontrate invece nell'*iter* di alcune proposte di legge, invita la Commissione a cercare di elevare il livello della protesta, per dare forma legislativa agli impegni assunti e non solo per la parte di carattere emergenziale.

Anita DI GIUSEPPE (IdV) ritiene che ancora una volta i provvedimenti del Governo dedicano una scarsa attenzione all'agricoltura, le cui rappresentanze non hanno partecipato neanche alle consultazioni preparatorie, come già avvenuto per la riforma del mercato del lavoro. Ritiene pertanto necessario che il Governo finalmente comprenda che l'agricoltura esiste, che garantisce occupazione e che è in una situazione di grave crisi.

Nel ricordare come i diversi ministri che si sono succeduti in questi anni alla guida del Dicastero agricolo non hanno garantito un reale sostegno al comparto, deve rilevare che sono mancati e continuano a mancare idee e progetti.

Invita pertanto la Commissione a sottolineare le problematiche esposte, al di là degli emendamenti che ciascun gruppo riterrà di presentare.

Luciano AGOSTINI (PD) deve esprimere la sua incredulità per il fatto che la Commissione non riesce ad avere un confronto con il Governo e, in particolare, con il Ministro delle politiche agricole su argomenti di cruciale importanza per il settore primario. Infatti, il pur apprezzabile sforzo compiuto dal relatore non può consentire di comprendere l'indirizzo politico seguito dal Governo nella definizione del provvedimento in esame.

In proposito, preannunciando che si atterrà alle indicazioni del suo gruppo e della maggioranza per quanto riguarda la posizione complessiva sul provvedimento, manifesta in ogni caso perplessità sulle

norme in materia di pesca e, in particolare, su quella che estende le agevolazioni per l'accesso al credito alle associazioni nazionali di rappresentanza del settore della pesca per le loro finalità istituzionali.

Massimo FIORIO (PD), richiamandosi anche alle considerazioni del collega Agostini, ritiene utile condurre un approfondimento sui contenuti del decreto-legge. Invita pertanto a valutare la possibilità, dal punto di vista del tempo disponibile, di procedere all'audizione di alcune associazioni di categoria interessate su alcuni aspetti del provvedimento.

Sebastiano FOGLIATO (LNP) osserva che il decreto-legge in esame, che si propone come obiettivo sin dal titolo la crescita del Paese, non considera il settore agricolo, se non in modo parziale e occasionale, e non considera una parte del territorio importante del Paese.

Osserva poi che l'accorpamento dell'ICE e dell'ENIT, previsto all'articolo 41, non fornisce alcuna garanzia circa la capacità di funzionamento del nuovo soggetto, visto che i due enti accorpati non hanno dimostrato tale capacità. Per quanto riguarda l'articolo 58, sul fondo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, richiama le considerazioni del collega Callegari, segnalando inoltre che le risorse sono insufficienti rispetto alle criticità.

Dichiara conclusivamente la contrarietà del suo gruppo al provvedimento in esame, ribadendo la sua assoluta insufficienza alle esigenze del comparto primario e sottolineando che tale comparto da molto tempo non riceve l'attenzione che merita.

Fabio RAINIERI (LNP) sottolinea che il decreto-legge non sostiene in misura sufficiente il settore agricolo.

Per quanto riguarda la situazione del comparto agroalimentare delle zone terremotate, rileva che il decreto-legge n. 74 contiene le misure di carattere emergenziale, mentre si dovranno ora varare ulteriori misure per sostenere la ripresa

economica. Non vede infatti allo stato elementi che diano garanzie per il futuro.

Invita poi a rivedere le norme sui consorzi per l'internazionalizzazione, per evitare che i finanziamenti finiscano per essere utilizzati per produrre all'estero, spacciando le produzioni come italiane.

Esprime quindi compiacimento per il fatto che anche il gruppo PD sollecita un confronto con il Governo, lamentando la sua mancata partecipazione ai lavori della Commissione. Il gruppo della Lega Nord Padania invita il Ministro delle politiche agricole, finora piuttosto assente, ad avere il doveroso riguardo verso la Commissione. Invita altresì il Presidente a farsi portavoce presso lo stesso Ministro del malessere della Commissione.

Paolo RUSSO, *presidente e relatore*, fa presente che l'inizio dell'esame in Assemblea del provvedimento è previsto per il prossimo 16 luglio. Conseguentemente, salva una diversa articolazione dei lavori delle Commissioni VI e X, la Commissione dovrebbe esprimere il parere entro martedì o mercoledì della prossima settimana. Tuttavia, poiché è presumibile che il termine per gli emendamenti presso le Commissioni di merito sia fissato in una data anteriore, è necessario che i gruppi si attivino per la tempestiva presentazione degli stessi; in caso contrario, infatti, le richieste della Commissione Agricoltura, se non sostenute da specifici emendamenti, potrebbero contare solo sulle conclusive valutazioni dei relatori. Invita pertanto i gruppi a valutare sin da ora le proposte di modifica da apportare, eventualmente per presentare emendamenti condivisi. Al riguardo, dubita tuttavia che il confronto con il Ministro possa svolgersi in tempo utile per la presentazione degli emendamenti.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.10.**

**SEDE REFERENTE**

*Mercoledì 4 luglio 2012. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Rilancio del comparto ippico per la tutela delle razze equine.**

**C. 5133 Brandolini, C. 5182 Marinello, C. 5196 Faenzi e C. 5262 Delfino.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge, rinviato nella seduta del 27 giugno 2012.

Paolo RUSSO, *presidente e relatore*, ricorda che l'esame è iniziato lo scorso 24 aprile 2012, con la sua relazione introduttiva. Successivamente si è proceduto all'abbinamento delle altre proposte di legge assegnate.

Avverte quindi che è stata inoltre presentata la proposta di legge Callegari C. 5304, che sarà abbinata non appena assegnata. In attesa di tale assegnazione, propone di rinviare il seguito dell'esame.

Sandro BRANDOLINI (PD) riterrebbe opportuno procedere al più presto all'audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali sulla drammatica situazione del settore ippico, anche in relazione al recente decreto-legge n. 87 del 2012, che ha previsto la soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI).

Paolo RUSSO, *presidente*, fa presente che, come convenuto dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha già chiesto al Ministro di intervenire in audizione su diversi argomenti, tra i quali il settore ippico.

Rinvia infine il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Norme per la valorizzazione dei prodotti alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità.**

**C. 1481 Realacci, C. 2876 De Girolamo, C. 3022 Cosenza, C. 4544 Dima, C. 5112 Delfino e C. 5237 Fogliato).**

*(Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 5237).*

La Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge, rinviato nella seduta del 9 maggio 2012.

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che è stata assegnata alla Commissione la proposta di legge C. 5237 Fogliato, recante « Norme per la promozione della vendita diretta e del consumo dei prodotti alimentari a chilometro zero provenienti da filiera corta e dei prodotti alimentari stagionali e di qualità ». Tale proposta, vertendo sulla stessa materia delle altre proposte di cui è già iniziato l'esame, è stata ad esse abbinata ai sensi dell'articolo 77 del regolamento. Il Comitato ristretto potrà quindi tenerne conto nell'ambito dei suoi lavori.

Rinvia infine il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Disposizioni per la riorganizzazione del sistema degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché in materia di promozione dell'agricoltura italiana nei mercati esteri e di accesso delle imprese agricole e di pesca ai servizi digitali delle pubbliche amministrazioni.**

**C. 5073 Cenni e C. 5238 Beccalossi.**

*(Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 5238).*

La Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge, rinviato nella seduta del 18 aprile 2012.

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che è stata assegnata alla Commissione la pro-

posta di legge C. 5238 Beccalossi, recante «Delega al Governo per la riorganizzazione del sistema degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali mediante l'istituzione di un'unica Agenzia per il settore, nonché disposizioni in materia di accesso degli imprenditori agricoli ai servizi digitali delle pubbliche amministrazioni». Tale proposta, vertendo sulla stessa materia delle altre proposte di cui è già iniziato l'esame, è stata ad esse abbinata ai sensi dell'articolo 77 del regolamento.

Rinvia infine il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### **La seduta termina alle 14.15**

#### **INDAGINE CONOSCITIVA**

*Mercoledì 4 luglio 2012. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

#### **La seduta comincia alle 14.15**

##### **Sull'agricoltura sociale.**

*(Seguito dell'esame del documento conclusivo e conclusione).*

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che, non essendovi obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Ricorda quindi che nella seduta del 28 giugno 2012 è iniziato l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, sulla base di una proposta da lui presentata (*vedi allegato 1*).

Massimo FIORIO (PD) ritiene che il documento conclusivo proposto rappresenta bene le risultanze dell'indagine, che si è caratterizzata per la ricchezza dei contributi acquisiti. Esso potrà costituire la base di partenza per definire una normativa quadro.

Paolo RUSSO, *presidente*, fa presente che la proposta di documento è stata inviata anche alle persone incontrate.

Anita DI GIUSEPPE (IdV) manifesta apprezzamento per il lavoro svolto, che sintetizza audizioni molto interessanti per la conoscenza di esperienze di cui la Commissione ha riconosciuto la validità. Auspica pertanto che il documento conclusivo possa fornire la spinta propulsiva per definire un intervento legislativo in materia.

Giovanna NEGRO (LNP) chiede chiarimenti circa i tempi di esame del documento.

Paolo RUSSO, *presidente*, ricorda che la Commissione ha convenuto di concludere l'indagine conoscitiva, con l'approvazione del documento, e successivamente procedere all'esame delle proposte di legge presentate in materia. Ritiene che la Commissione, se non vi sono difficoltà da parte dei gruppi, potrebbe deliberare il documento anche nella seduta odierna.

Prendendo atto dell'assenza di obiezioni, pone quindi in votazione la proposta di documento conclusivo.

La Commissione approva.

#### **La seduta termina alle 14.20.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### **INDAGINE CONOSCITIVA**

*Mercoledì 4 luglio 2012. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

#### **La seduta comincia alle 14.20.**

**Sulla situazione del sistema agroalimentare, con particolare riferimento ai fenomeni di illegalità che incidono sul suo funzionamento e sul suo sviluppo. (Esame del documento conclusivo e rinvio).**

Paolo RUSSO, *presidente*, avverte che, non essendovi obiezioni, la pubblicità dei

lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Precisa quindi che la Commissione inizierà oggi l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del regolamento.

Al riguardo, fa presente che i deputati Dima e Oliverio hanno predisposto una proposta di documento conclusivo (*vedi allegato 2*), che invita i gruppi a valutare affinché possa essere deliberato la prossima settimana.

Rinvia quindi ad altra seduta il seguito dell'esame.

**La seduta termina alle 14.25.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Mercoledì 4 luglio 2012. — Presidenza del presidente Paolo RUSSO.*

**La seduta comincia alle 14.25.**

**Proposta di regolamento recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune – COM(2011)625.**

**Proposta di regolamento recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (regolamento OCM unica) – COM(2011)626.**

**Proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – COM(2011)627.**

**Proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune – COM(2011)628.**

**Proposta di regolamento recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli – COM(2011)629.**

**Proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013 – COM(2011)630.**

**Proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori – COM(2011)631.**

*(Seguito dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 127 del regolamento, e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame degli atti in titolo, rinviato nella seduta del 14 giugno 2012.

Paolo RUSSO, *presidente*, nel ricordare che si era convenuto di passare all'esame delle proposte di documento finale, avverte che è necessario che i relatori possano disporre di un tempo ulteriore per la messa a punto delle rispettive proposte.

Mario PEPE (PD) chiede se si procederà alla definizione di un unico documento.

Paolo RUSSO, *presidente*, osservando che le proposte in esame sono strettamente connesse, ritiene che i relatori sapranno individuare le modalità più idonee per la pronuncia della Commissione.

Corrado CALLEGARI (LNP) segnala l'esigenza che la Commissione ascolti il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali sulla riforma della politica agricola comune, per disporre di un quadro aggiornato sull'andamento dei negoziati.

Paolo RUSSO, *presidente*, fa presente che chiederà al Ministro di intervenire in Commissione anche su tale argomento.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.30**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.30 alle 14.40.

**AUDIZIONI INFORMALI**

*Mercoledì 4 luglio 2012.*

**Audizioni informali degli assessori delle regioni e delle province autonome aventi propri organismi pagatori in merito all'assetto degli organismi pagatori.**

**Audizione dell'assessore all'agricoltura della Regione Lombardia.**

L'audizione informale si è svolta dalle ore 15.10 alle ore 15.40.

## ALLEGATO 1

**Indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE***Obiettivi e svolgimento dell'indagine conoscitiva.*

La XIII Commissione Agricoltura ha avviato l'indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale allo scopo di acquisire un quadro informativo qualificato su un fenomeno che sta conoscendo significativi sviluppi nella realtà italiana ed europea, ma che ancora è privo di un quadro giuridico di riferimento a livello nazionale.

In particolare, la Commissione, ritenendo che l'agricoltura sociale meriti una particolare attenzione da parte delle istituzioni pubbliche, ha inteso intraprendere un'attività conoscitiva specificamente finalizzata ad acquisire dati, informazioni e valutazioni sulle iniziative di agricoltura sociale già avviate, sulle loro caratteristiche qualitative e quantitative e sui risultati raggiunti, sul quadro normativo sul quale tali iniziative si fondano a livello europeo, nazionale e regionale, sulle forme di sostegno delle quali si possono avvalere e, infine, sul ventaglio di analisi e di proposte che si stanno mettendo a punto sull'argomento.

La Commissione ha convenuto di organizzare l'indagine conoscitiva in forma seminariale, con audizioni contestuali cui sono stati invitati i rappresentanti delle organizzazioni dell'agricoltura sociale, delle organizzazioni professionali e cooperative agricole, di enti pubblici, di studiosi ed esperti nonché i rappresentanti dei Ministeri con competenze sulla materia.

Il modello seguito è risultato particolarmente efficace, poiché ha consentito alla Commissione di focalizzare l'attenzione sugli aspetti essenziali del tema,

anche grazie all'impegno delle persone che hanno partecipato e alla loro capacità di organizzare complessivamente i rispettivi interventi.

L'indagine si è svolta nella seduta del 19 dicembre 2011, nella quale sono intervenuti:

Marco Berardo Di Stefano, *presidente della Rete delle fattorie sociali*;

Roberto Finuola, *esperto (già dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dello sviluppo economico, nell'ambito del Dipartimento politiche di sviluppo e coesione)*;

Francesca Giarè, *ricercatrice dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA)*;

Maria Carmela Macrì, *ricercatrice dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA)*;

Francesca Cirulli, *ricercatrice dell'Istituto superiore di sanità*;

Andrea Zampetti, *docente collaboratore della Facoltà di scienze dell'educazione dell'Università pontificia salesiana*;

Claudio Di Giovannantonio, *dirigente responsabile dell'Area tutela risorse dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio (AR-SIAL)*;

Salvatore Stingo, *portavoce del Forum nazionale dell'agricoltura sociale*;

Tiziana Biolghini, *coordinatore del Forum delle fattorie sociali della provincia di Roma*;

Francesco Paolo Di Iacovo, *professore associato di economia agraria presso l'Università degli studi di Pisa*;

Saverio Senni, *professore associato di economia e politica dello sviluppo rurale presso l'Università degli studi della Toscana*;

Paola Grossi, *responsabile dell'ufficio legislativo della Coldiretti*;

Silvia Bosco, *segretario nazionale di Donne impresa della Coldiretti*;

Giuseppe Gandin, *presidente nazionale dell'associazione Turismo Verde-CIA*;

Enrico Fravili, *responsabile tecnico dei settori produttivi della Copagri*;

Vincenzo De Bernardo, *direttore di Federsolidarietà-Confcooperative*;

Marco Marcocci, *dirigente del settore agricoltura della Legacoopsociali*;

Giuseppe Mangone, *responsabile per l'agricoltura sociale dell'Associazione nazionale produttori agricoli (ANPA)*;

Bruno Cristaldi, *responsabile per le politiche sociali della Confeuro*.

È altresì intervenuto il sottosegretario di Stato per la salute, Adelfio Elio Cardinale, mentre la Conferenza delle regioni delle regioni e delle province autonome, che per ragioni organizzative non ha partecipato alle audizioni, ha successivamente trasmesso per iscritto un proprio documento.

L'indagine conoscitiva è risultata di estremo interesse per la Commissione.

I contributi acquisiti nel corso dell'indagine hanno consentito di analizzare l'agricoltura sociale nella molteplicità dei suoi aspetti, da quello storico a quello sociale e umano, dalle potenzialità sul piano terapeutico e dell'inclusione sociale a quelle di tipo economico, dall'integrazione con le politiche agricole all'integrazione con le politiche sociali, dalle problematiche organizzative a quelle di ca-

rattere amministrativo e giuridico. Sono infine emerse valutazioni e proposte circa l'esigenza di un intervento legislativo nazionale e le linee generali che esso dovrebbe seguire.

A conclusione dell'indagine, si desidera evidenziare che il presente documento, per la sua natura e le sue finalità, si limiterà a fornire una sintesi essenziale delle risultanze emerse e delle proposte che coinvolgono le competenze e la responsabilità del Parlamento. In questa sede, la Commissione desidera in ogni caso segnalare l'interesse e la ricchezza dei contributi acquisiti nel corso dell'indagine ai fini della conoscenza di esperienze umane e sociali appassionanti.

#### *L'agricoltura sociale.*

L'agricoltura sociale comprende una pluralità di esperienze non riconducibili ad un modello unitario, quanto al tipo di organizzazione, di attività svolta, di destinatari, di fonti di finanziamento, ma accomunate dalla caratteristica di integrare nell'attività agricola attività di carattere sociosanitario, educativo, di formazione e inserimento lavorativo, di ricreazione, diretti in particolare a fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di marginalizzazione.

Tali esperienze si collegano ad una attitudine antica dell'agricoltura – da sempre caratterizzata dal legame tra azienda agricola e famiglia rurale e da pratiche di solidarietà e mutuo aiuto – che oggi si presenta come una ulteriore declinazione del concetto di multifunzionalità, capace di fornire risposte ad ulteriori bisogni della società, soprattutto in ragione dei cambiamenti che interessano e interesseranno negli anni a venire il sistema del *welfare*.

La multifunzionalità dell'agricoltura è da tempo elemento di riferimento essenziale per l'evoluzione del mondo agricolo, ampiamente affermato dalla legislazione

europea e nazionale, che riconosce all'agricoltura la capacità di produrre non solo cibo, ma anche numerosi altri beni e servizi utili. E si tratta non solo di beni e servizi suscettibili di una valutazione economica — e quindi diretti essenzialmente ad assicurare una diversificazione delle attività idonea a garantire opportunità di integrazione del reddito degli agricoltori — ma soprattutto di beni e servizi immateriali caratterizzati non da un valore di mercato, ma da un'utilità sociale che fornisce risposte a crescenti domande dei cittadini: dalla tutela dell'ambiente e del paesaggio al presidio e alla salvaguardia del territorio e delle aree rurali, dall'uso sostenibile delle risorse naturali alla sicurezza alimentare.

L'agricoltura sociale si caratterizza quindi per esprimere il ruolo multifunzionale dell'agricoltura nel campo dei servizi alla persona, affiancando alla tradizionale funzione produttiva la capacità di generare benefici per fasce vulnerabili della popolazione, dando luogo a servizi innovativi che possono rispondere efficacemente alla crisi dei tradizionali sistemi di assistenza sociale e alla crescente richiesta di personalizzazione e qualificazione dei servizi sociali.

L'agricoltura sociale richiamerebbe in questo senso un nuovo modello di *welfare* che, mettendo insieme due settori caratterizzati da debolezze storiche, come l'agricoltura e il sociale, può riuscire a diventare un punto di forza.

La possibilità per l'uomo di lavorare a contatto con il mondo vegetale ed animale, in un processo produttivo strettamente connesso con il ciclo della natura, risulta capace di generare effetti benefici sulle capacità motorie e psichiche, permettendo, così, ad alcune fasce di popolazione in condizioni di marginalità di sentirsi utili e partecipi della crescita economica attraverso l'attività agricola.

È stato in proposito sottolineato che non rientrano nell'agricoltura sociale tutte le « terapie verdi », ma quelle pratiche in cui l'uso della natura ha un significato produttivo, indipendentemente dalla scala, e che sono gestite da operatori provenienti

dal mondo agricolo, in collaborazione con operatori sociosanitari. Nelle esperienze di agricoltura sociale l'intervento sociale si colloca quindi in situazioni autenticamente produttive ed organizzate in forma di impresa e quindi non in una logica assistenziale. In particolare, l'inclusione sociale delle persone svantaggiate si realizza attraverso un'integrazione lavorativa nell'attività aziendale che punta all'auto-sostenibilità economica dell'occupazione creata, grazie a modelli commerciali che permettano alle fattorie sociali di essere competitive sul mercato.

Per le istituzioni pubbliche favorire lo sviluppo dell'agricoltura sociale rappresenta quindi un interesse non solo etico, ma anche economico. Infatti, in termini economici, investire nelle fattorie sociali è motivo di ottimizzazione dei costi, perché consente alle persone, attraverso il lavoro, di passare dalla condizione di soggetto assistito alla condizione di soggetto attivo della società, dall'essere un costo all'essere una risorsa.

Al contempo, le pratiche di agricoltura sociale offrono un rilevante contributo allo sviluppo del territorio e delle comunità rurali, in quanto creano nuove opportunità di reddito e di occupazione, offrono concrete prospettive di inclusione sociale per soggetti vulnerabili, generano servizi per il benessere delle persone e delle comunità, migliorano la qualità della vita nelle aree rurali e periurbane, creano beni « relazionali ».

In generale, i soggetti partecipanti all'indagine hanno ampiamente illustrato come l'agricoltura sociale, più che una forma di diversificazione aziendale, rappresenta una possibile forma di economia e di agricoltura « civile », dove i meccanismi del mercato, del dono e della reciprocità operano in forma combinata nella regolazione degli scambi locali tra i membri della comunità. Essa appare una pratica di « buona » economia e di « buona » crescita, che nell'attuale fase « può costituire una piccola grande rivoluzione copernicana nelle modalità di fare agricoltura, in quelle dell'intervento sociale e nei modi di fare economia e sviluppo locale ».

Le esperienze di agricoltura sociale in Italia riguardano molteplici ambiti di attività, che possono essere così riassunti:

*formazione e inserimento lavorativo:* esperienze orientate all'occupazione di soggetti svantaggiati, con disabilità relativamente meno gravi o per soggetti a bassa contrattualità (detenuti, tossicodipendenti, migranti, rifugiati);

*riabilitazione/cura:* esperienze rivolte a persone con disabilità (fisica, psichica, mentale, sociale), con un fine principale socio-terapeutico;

*ricreazione e qualità di vita:* esperienze rivolte ad un ampio spettro di persone con bisogni più o meno speciali, con finalità socio-ricreative, tra cui particolari forme di agriturismo sociale, le esperienze degli orti sociali peri-urbani per anziani;

*educazione:* azioni volte ad ampliare le forme ed i contenuti dell'apprendimento per avvicinare alle tematiche ambientali persone giovani o meno giovani;

*servizi alla vita quotidiana:* come nel caso degli «agri-asili» o di servizi di accoglienza diurna per anziani.

Anche sul piano organizzativo l'agricoltura sociale si esprime in una molteplicità di modelli, nati essenzialmente sulla base di iniziative spontanee. Si tratta, spesso, di realtà aggregate – nel senso che coinvolgono imprese o cooperative sociali agricole, ma anche servizi sanitari pubblici, associazioni e altre realtà del territorio – che utilizzano le norme attualmente vigenti a livello nazionale o regionale per formalizzare accordi o protocolli. In ogni caso, è stata da più parti rilevata la particolare attitudine di queste esperienze a «mettersi in rete».

In Italia, il fenomeno si è caratterizzato per l'affermarsi, in assenza di riferimenti normativi specifici, di forme di collaborazione tra agricoltori e mondo del sociale, «terzo settore» e cooperazione sociale (nata per promuovere l'integrazione lavo-

rativa di fasce svantaggiate e disciplinata dalla legge 8 novembre 1991, n. 381).

Molto differenziato è inoltre il rapporto con le istituzioni, con particolare riferimento alla presenza di un esplicito riconoscimento da parte dei servizi sociosanitari.

Il professor Di Iacovo ha illustrato la seguente articolazione delle tipologie di agricoltura sociale (e delle loro esigenze): aziende che erogano servizi strutturati, come l'ippoterapia, che comportano investimenti (e che hanno un duplice problema: che la loro competenza non è riconosciuta, a meno che non venga creata un'associazione non lucrativa di utilità sociale, perché come aziende agricole non riescono a presentarsi come interlocutore di servizi; che la loro prestazione non è completamente riconosciuta dal punto di vista economico); aziende agricole produttive, che forniscono accompagnamento e formazione all'inserimento lavorativo di soggetti a bassa contrattualità nei processi produttivi ordinari, che tuttavia non sono servizi (che non richiedono investimenti specifici, ma impegno di lavoro e tutoraggio e che potrebbero avere fabbisogni in termini di strutture utili a potenziare l'attività economica e creare le condizioni di inclusione); altre realtà, come gli agriturismi, che possiedono strutture che potrebbero essere valorizzate, in una logica di mobilitazione delle risorse, per assicurare servizi alle persone. Anche secondo questa articolazione, il problema riguarda la creazione di conoscenza collettiva sul territorio e la collaborazione, cioè riuscire a mettere insieme le competenze in possesso della cooperazione sociale e degli operatori sociali con le competenze che gli imprenditori agricoli hanno nel gestire processi produttivi e fare mercato. Lo scopo è quello di creare reti in cui vi siano poli più presidiati dalle competenze socio-sanitarie, dove necessario, ma connessi ad altre esperienze, progetti e reti, magari più informali, che consentano la progressiva uscita delle persone da strutture formali verso la società complessiva, in una logica di giustizia sociale e non assistenziale.

Dall'indagine è emerso che non esistono dati complessivi sull'estensione quantitativa del fenomeno; infatti, mentre risultano iscritte 385 cooperative sociali agricole presso le camere di commercio, non sono disponibili dati complessivi sulle imprese e sulle altre forme imprenditoriali ed associative che praticano l'agricoltura sociale.

Secondo gli studi svolti da alcuni enti e università risulterebbero oltre 1000 le realtà sul territorio nazionale aventi le seguenti caratteristiche: svolgimento contestuale di attività agricola e di servizi sociosanitari; configurazione come « realtà aggregate » nel senso di coinvolgere soggetti pubblici e privati a livello locale; utilizzazione delle norme nazionali e locali in materia per formalizzare accordi, protocolli e convenzioni; svolgimento di un'attività agricola di qualità e predilezione per i canali della filiera corta. In realtà, molte di più sono le aziende vocate, pronte al passo verso l'utilizzo delle diverse abilità lavorative in chiave produttiva.

Una caratteristica delle esperienze italiane di agricoltura sociale è anche il legame con le politiche di sicurezza, con particolare riferimento alla utilizzazione delle terre confiscate alle organizzazioni mafiose e con le realtà carcerarie.

La Conferenza delle regioni e delle province autonome ha rilevato come l'agricoltura sociale non risulta avere uno svolgimento omogeneo nelle tre macroaree che rappresentano il territorio nazionale, fornendo dati specifici – alla cui lettura si rimanda – in ordine alle singole realtà regionali e alle particolari esperienze e forme di sperimentazione avviate nel settore.

L'INEA, come illustrato dalle ricercatrici intervenute in audizione, ha deciso di avviare un processo di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle pratiche riabilitative e di inclusione sociale. Tale attività è cominciata all'inizio del 2010 ed è stata svolta in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità. Essa ha avuto come *focus* quello di verificare se il settore agricolo – come settore produttivo – è in grado di offrire servizi sociosanitari in

maniera efficace, producendo anche un risparmio di costi e ovviamente anche avvantaggiandosene come settore, in maniera economicamente sostenibile, o se le stesse pratiche riabilitative possono essere svolte in un contesto diverso, magari ad un costo inferiore. Sono stati presi in considerazione cinque casi di studio, individuando quattro ambiti di analisi relativi a: soggetti utenti beneficiari; soggetti (azienda, cooperativa) eroganti il servizio; famiglie degli utenti; territorio.

Dai primi risultati emergono le seguenti caratteristiche comuni alle iniziative esaminate: non sono significative le superfici utilizzate, ma risulta importante la disponibilità di fabbricati (perché consente sia l'opportunità di diversificare la produzione sia anche di avere momenti di socializzazione); la predilezione per produzioni a ciclo breve (che permettono all'utente di vedere concretamente il risultato del suo lavoro), con maggiore intensità di lavoro e spesso biologiche (per ragioni al contempo etiche, pratiche e di redditività); la diversificazione delle attività aziendali (che consente di ampliare quantitativamente e qualitativamente le opportunità di collocare le persone e di entrare in relazione con il contesto esterno); la preferenza verso forme di commercializzazione attraverso canali corti di vendita o vendita diretta. La relazione con il territorio risulta diversificata, anche se sempre molto presente, mentre il rapporto con le famiglie, seppur esistente, non implica un forte coinvolgimento nelle attività.

Sempre per quanto riguarda la valutazione delle pratiche di agricoltura sociale, la rappresentante dell'Istituto superiore di sanità ha sottolineato che l'agricoltura sociale viene a intersecarsi perfettamente con obiettivi di salute già individuati dai piani sanitari nazionali, come la promozione di stili di vita più salutari, la salvaguardia dell'ambiente e il potenziamento della tutela dei soggetti definiti « deboli » o « fragili ». L'agricoltura sociale concorre efficacemente al raggiungimento di tali obiettivi, creando un circolo virtuoso in cui salute mentale e stile di vita salutare

si potenziano vicendevolmente. Inoltre, nel campo della salute mentale, ma più in generale della disabilità, esistono esigenze che non sono soddisfatte nei luoghi tradizionali di cura e quindi la necessità di trovare nuovi percorsi di inclusione non convenzionali, sostenuti da reti di solidarietà in grado di catturare potenzialità inesprese del territorio. Anche di fronte alle nuove esigenze anche finanziarie connesse all'invecchiamento della popolazione, l'agricoltura sociale viene considerata in grado di offrire percorsi innovativi. In questo senso, l'agricoltura sociale può aiutare a colmare un vuoto, perché è in grado di generare benefici per una serie di fasce vulnerabili o svantaggiate, dando luogo a servizi innovativi che possano rispondere, da una parte, alla crisi dei sistemi di assistenza sociale, dall'altra a un problema sempre più di attualità, quello della riduzione della spesa sanitaria.

I benefici per le persone confermati da evidenze scientifiche appaiono riconducibili ad una pluralità di fattori che creano condizioni di cura o di benessere: il fattore « natura », in quanto l'esposizione e la vita all'aperto producono benessere e le persone si sentono più attive e motivate; l'importanza dell'attività fisica, con l'impegno delle persone in attività aventi uno scopo, ritmi e compiti precisi; la specificità dell'attività agricola, consistente nel prendersi cura di altri esseri viventi.

È stata altresì valorizzata la remunerazione come fattore qualificante dell'attività svolta dalla persona e quindi la possibilità che da questo punto di vista offre l'agricoltura sociale, che può dare dignità a una persona fragile, inserendola nel lavoro.

Interessante appare in ogni caso l'individuazione della qualità della vita come indicatore di valutazione delle pratiche di agricoltura sociale, che richiama la capacità dell'agricoltura di garantire processi produttivi multifunzionali e di rispondere alla crescente richieste di valore non solo economico che emerge dalla società (INEA).

Come è stato segnalato con il progetto di studio condotto dall'INEA e dall'Istituto

superiore di sanità, vi è tuttavia la necessità di strumenti nuovi per comprendere e studiare questi percorsi e quindi di un sostegno a sperimentazioni che, utilizzando i metodi propri della ricerca, possano arrivare a strumenti di indagine che documentino i percorsi terapeutici e di inclusione sociale.

Infine, nel corso dell'indagine stati esaminati i profili qualitativi delle iniziative di agricoltura sociale, evidenziando che si tratta di strumenti da usare con consapevolezza e professionalità. Dunque, l'agricoltura sociale va bene non per qualsiasi persona, ma per le persone che in un dato momento ne hanno bisogno; non è sufficiente un pezzo di terra per fare agricoltura sociale, ma bisogna farlo con passione, sapendo mettere a risorsa quel pezzo di terra; infine, bisogna saper usare tale strumento con risorse umane agricole e sociali adeguate. Infatti, per assicurare la qualità dei servizi svolti, le iniziative di agricoltura sociale presuppongono l'integrazione nell'azienda agricola di competenze e professionalità extra-agricole adeguatamente formate, secondo modalità e strumenti che dipendono dal tipo di servizi offerti e dai modelli di relazione con le istituzioni pubbliche.

Per fare infine un breve cenno al panorama europeo, è stato notato che l'agricoltura sociale è un fenomeno emergente in tutta Europa, che si presenta con caratteristiche molto differenziate e che è stato disciplinato nei Paesi nei quali le iniziative si sono maggiormente diffuse. Il Paese nel quale l'agricoltura sociale ha conosciuto il maggior sviluppo è senza dubbio l'Olanda, dove a partire dagli anni '90 un numero crescente di aziende private agricole ha iniziato ad offrire servizi terapeutici-riabilitativi (*care farms*); il sistema di organizzazione dei servizi e il loro accreditamento hanno consentito un pieno riconoscimento sul piano nazionale. In Germania l'agricoltura sociale è praticata soprattutto nell'ambito di strutture istituzionali pubbliche e private (istituti religiosi e laici, fondazioni e servizi sociali pubblici), in genere con finalità di integrazione di soggetti disabili o con problemi

sociali. In Gran Bretagna si contano numerosi esempi di giardini terapeutici non solo nell'ambito di istituzioni sanitarie, ma anche nell'ambito delle comunità locali, dove si praticano terapie con le piante, mentre le aziende agricole private sono sostanzialmente estranee al fenomeno.

*Il quadro giuridico vigente a livello europeo e nazionale.*

L'agricoltura sociale ha trovato una sua prima sommaria definizione, come specifica area di intervento delle politiche pubbliche, nella programmazione dello sviluppo rurale.

Come è stato illustrato nel corso delle audizioni (in particolare dal dottor Finuola), nel Piano strategico nazionale (PSN) 2007-2013, essa è annoverata fra le «azioni chiave» dell'Asse III, relativo al miglioramento della qualità della vita e alla diversificazione dell'economia rurale, con riferimento a entrambi gli obiettivi prioritari. Con riferimento all'obiettivo «miglioramento della qualità della vita», l'agricoltura sociale viene vista infatti come possibilità di sviluppo dell'offerta di servizi alla popolazione, con particolare riferimento alle persone in situazione di disagio e di esclusione. Per l'obiettivo «diversificazione», risulta essere una interessante prospettiva. Le affermazioni di principio del PSN devono peraltro essere concretamente svolte nei singoli programmi di sviluppo rurale (PSR) che costituiscono la sede nella quale le singole regioni definiscono le proprie priorità e quindi anche le modalità di incentivazione dell'agricoltura sociale.

Va inoltre considerato il ruolo che hanno svolto e svolgono i fondi strutturali, in particolare il Fondo sociale europeo (FSE). Al riguardo, è stato segnalato che lo sviluppo rurale e i fondi strutturali viaggiano in maniera parallela, se non addirittura separata, a volte creando sovrapposizioni sul territorio.

Infatti, sebbene sia da tempo diffusa la convinzione che le politiche di redistribuzione del reddito attuate in ambito esclu-

sivamente agricolo non sono in grado di sfruttare tutto il potenziale economico delle aree rurali e che occorre affrontare il tema dello sviluppo rurale in un ambito non meramente settoriale e, quindi, con un approccio territoriale che tiene conto della diversità delle regioni rurali e che pone l'accento sulle condizioni generali che creano sviluppo territoriale, il vigente quadro normativo europeo e la programmazione dei fondi strutturali fino al 2013 hanno tenuto distinte la politica di sviluppo rurale, finanziata dal secondo pilastro della PAC tramite il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e quelle relative alle politiche regionali e di coesione, finanziate dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Per entrambe le politiche la normativa prevede la messa a punto a livello statale di un documento quadro: il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSN) e il Quadro strategico nazionale (QSN) per le politiche regionali e di coesione (fra le dieci priorità del Quadro strategico nazionale per l'Italia figurano al n. 4 «Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale» e al n. 8 «Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani»).

Appare perciò di particolare interesse la circostanza che la proposta di regolamento della Commissione europea sui nuovi obiettivi dello sviluppo rurale per il 2014-2020 (secondo pilastro della PAC) – oltre a prevedere fra i sei obiettivi il potenziale occupazionale dello sviluppo rurale e parlare di diversificazione, di inclusione sociale, di povertà, di sviluppo rurale – prevede anche, cogliendo la frammentazione fra le due citate programmazioni, la realizzazione da parte di ogni Paese membro di un quadro strategico comune sia per i fondi strutturali sia per il fondo per lo sviluppo rurale.

Per quanto riguarda il quadro giuridico a livello nazionale, hanno formato oggetto di specifica analisi gli effetti derivanti dall'assenza di una specifica normativa sull'agricoltura sociale e, in generale, di una disciplina idonea a comprendere il

complesso delle espressioni dell'agricoltura multifunzionale, che attualmente nell'ordinamento italiano trova i suoi riferimenti nell'articolo 2135 del codice civile e nel decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo).

Il rappresentante dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio (ARSIAL) ha sottolineato in proposito un limite di fondo del quadro normativo vigente, che con il decreto legislativo n. 228 del 2001 non contempla espressioni autonome della multifunzionalità e soprattutto non fa esplicito riferimento al sociale, ma riconduce tutta la multifunzionalità alla sfera dell'agriturismo. Questa impostazione avrebbe indotto alcune regioni, per mantenere vivo il legame con lo stesso decreto legislativo, a impostare le norme sulla multifunzionalità riconducendo tutte le attività connesse all'agriturismo. Si tratterebbe di un errore concettuale, che produce conseguenze pratiche paradossali, anche sul piano delle scelte organizzative degli operatori dell'agricoltura sociale. Sulla stessa linea, sono stati ad esempio segnalati i problemi connessi al riconoscimento della ruralità degli edifici, che la legge sull'agriturismo del 2006 opera solo per quelli destinati ad agriturismo, con l'effetto di escludere la necessità del cambio di destinazione d'uso (v. *infra*).

Al riguardo, è stato osservato che le declinazioni dell'agricoltura multifunzionale, come costruite nella legge di orientamento, determinano una prestazione di servizi che l'azienda agricola rende, a pagamento, sia a soggetti terzi, sia al territorio e al sistema pubblico. Tuttavia, l'agricoltura sociale, che pure è un'espressione della multifunzionalità, non esaurisce il suo perimetro nella sfera delle attività connesse di cui al citato provvedimento. In particolare, la connessione sussiste nei casi in cui l'offerta di servizi da parte dell'azienda agricola determina il pagamento di un servizio reso a terzi utilizzando beni strumentali dell'azienda (p. es. terapie assistite con animali, agrinido, strutture di accoglienza, centri

diurni, eccetera), mentre l'inserimento lavorativo di persone disagiate non è inquadrabile, allo stato, come servizio prestato dall'azienda al sistema sociosanitario, perché non determina un corrispettivo per l'azienda agricola.

Per questi motivi, viene ritenuto urgente un intervento normativo che metta sullo stesso piano tutte le attività connesse, in ragione della loro pari dignità, senza però individuarle in dettaglio, ma facendo riferimento alla sussistenza di una prestazione con valenza sociale, a terzi o al sistema pubblico, con i mezzi propri dell'azienda agricola. Inoltre, poiché il cardine della *connessione* è quello che permette di ricondurre alla sfera agricola le attività e i servizi svolti nell'ambito della multifunzionalità e la connessione con l'attività agricola si misura in termini di assorbimento di ore di lavoro (deve rimanere prevalente l'assorbimento di lavoro agricolo rispetto a quello extragricolo), si segnala il problema della valutazione dell'apporto di lavoro delle professionalità extraagricole.

Secondo il rappresentante della Coldiretti, l'attività di agricoltura sociale non rientra nel concetto di multifunzionalità disciplinato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 228 del 2001, ma nell'attività connessa definita dall'articolo 2135 del codice civile, la cui formulazione consente nella sua giusta ampiezza di ricomprendervi attività di prestazione di servizi in senso lato all'individuo, alla famiglia e alla comunità, nell'ambito della multifunzionalità dell'agricoltura e di quella produzione di beni immateriali che è alla base della legittimazione della riforma della Politica agricola comune e dell'investimento che essa comporta per i cittadini europei. Anche la Coldiretti evidenzia al riguardo i rischi di un eccesso di codificazione, sottolineando che proprio le innovazioni del codice civile e del suo articolo 2135 hanno consentito di realizzare attività multifunzionali in vari campi e di riconoscerle come agricole, ciò che sarebbe stato impedito da una più dettagliata definizione normativa.

Altro aspetto rilevante emerso nello svolgimento dell'indagine ha riguardato il fatto che le attività di agricoltura sociale, per la varietà di contenuti e di espressioni che possono assumere, fanno riferimento ad un complesso variegato di politiche, di normative, di livelli istituzionali di riferimento, che riguardano l'agricoltura, l'assistenza sociosanitaria, il lavoro, l'istruzione.

Sono stati conseguentemente sottolineati i problemi e le rigidità derivanti dalla impostazione fortemente settoriale delle politiche agricole, socio-assistenziali, educative e del lavoro e dalla diversificata articolazione delle competenze – nei citati settori – tra le diverse autorità e tra i diversi livelli di governo.

Per quanto riguarda la legislazione regionale, si rinvia all'articolata analisi contenuta nei documenti consegnati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome e dal rappresentante dell'AR-SIAL.

#### *Le proposte di intervento.*

L'indagine conoscitiva ha fatto emergere la richiesta, generalmente condivisa dagli operatori del settore, di un intervento normativo sull'agricoltura sociale che individui a livello nazionale i principi regolatori dell'attività, al fine di costruire un quadro unitario di riferimento per la legislazione regionale, di coordinare il complesso delle politiche e delle competenze interessate e di fornire le basi per lo sviluppo di tutte le potenzialità di queste esperienze.

Al contempo, è stata segnalata l'esigenza che la nuova legge assecondi e favorisca le esperienze che sono state già messe in campo, rispetti la diversità delle forme e modalità di espressione del fenomeno, in rapporto con i fabbisogni del territorio, evitando il rischio di un eccesso di codificazione, che può divenire restrittiva o omologante, e tenendo conto della diversa articolazione di competenze tra Stato e regioni nella materia dell'agricoltura, delle politiche sociali e della sanità

(Conferenza delle regioni e delle province autonome, Forum nazionale dell'agricoltura sociale, INEA, Coldiretti, ANPA).

Possibili ambiti di intervento sarebbero quindi gli aspetti per i quali nelle esperienze già avviate si registrano difficoltà: armonizzazione di saperi, regole, competenze e posizione della pluralità di soggetti coinvolti; definizione di nuove procedure e modalità di lavoro capaci di favorire l'incontro delle reti formali dei servizi con quelle informali del territorio, organizzate dal terzo settore e dalle aziende agricole; integrazione di strumenti e politiche utili per favorire il riconoscimento e la gestione delle pratiche (professori Di Iacovo e Senni).

Di particolare importanza appare quindi la definizione dell'agricoltura sociale, che sin dalla sua denominazione pone il tema del rapporto tra mondo produttivo agricolo e mondo sociale.

Da questo punto di vista, sono stati segnalati tre nodi da sciogliere nella ricerca di soluzioni in grado di sviluppare il potenziale innovativo dell'agricoltura sociale: il nodo delle competenze e delle aree di influenza (competizione-collaborazione tra soggetti, competenze e risorse dell'agricoltura e del sociale), il nodo del riconoscimento normativo dei soggetti (da parte delle politiche agricole e di quelle sociali), il nodo delle politiche (superamento degli attriti tra le varie normative, integrazione e definizione di strumenti più pertinenti rispetto alle esigenze) (professori Di Iacovo e Senni).

Circa il tema del rapporto tra il mondo agricolo e quello sociale, è stato altresì rilevato (Forum nazionale dell'agricoltura sociale) che i due ambiti non sono separati e non sono separabili, perché si intersecano nelle varie attività e che l'importante è che essi siano in rete, tramite il riconoscimento del lavoro svolto da parte delle istituzioni. Può succedere che alcune realtà abbiano una valenza più produttiva e offrano inserimento lavorativo e posti di lavoro per soggetti svantaggiati, mentre altre hanno una valenza più di tipo terapeutico-riabilitativa, fermo restando che in entrambi in casi sino necessarie le com-

petenze richieste per l'attività concretamente svolta. Sulla base di questa impostazione, si ritiene che dovrebbero essere considerati tre modelli di agricoltura sociale: le imprese agricole e le strutture rivolte prevalentemente alla produzione e al mercato, a prescindere dalla natura giuridica; le strutture terapeutiche, riabilitative e sociosanitarie; altri modelli di carattere più complessivo e aperto (fattorie didattiche, impegno per gli anziani, e in generale servizi alla cittadinanza). Conseguentemente, la nuova legge dovrebbe orientarsi a considerare l'agricoltura sociale con riferimento soprattutto al sistema territoriale che viene chiamato in causa, nel quale le varie realtà (aziende agricole, cooperative sociali, strutture sociosanitarie) programmano le attività secondo modelli di coordinamento.

La Conferenza delle regioni e delle province autonome ricorda che l'agricoltura sociale è esercitata sia da soggetti dell'agricoltura, sia da soggetti del terzo settore ed ancora attraverso esperienze che vedono una collaborazione tra le due tipologie di soggetti.

Altri ancora (professor Di Iacovo) hanno fatto riferimento ad un'ulteriore articolazione delle tipologie di agricoltura sociale: aziende che erogano servizi strutturati, come l'ippoterapia, che comportano investimenti (e che hanno un duplice problema: che la loro competenza non è riconosciuta, a meno che non venga creata un'associazione non lucrativa di utilità sociale, perché come aziende agricole non riescono a presentarsi come interlocutore di servizi; che la loro prestazione non è completamente riconosciuta dal punto di vista economico); aziende agricole produttive, che forniscono accompagnamento e formazione all'inserimento lavorativo di soggetti a bassa contrattualità nei processi produttivi ordinari, che tuttavia non sono servizi (che non richiedono investimenti specifici, ma impegno di lavoro e tutoraggio e che potrebbero avere fabbisogni in termini di strutture utili a potenziare l'attività economica e creare le condizioni di inclusione); altre realtà, come gli agriturismi, che possiedono strutture che po-

trebbero essere valorizzate, in una logica di mobilitazione delle risorse, per assicurare servizi alle persone. Anche secondo questa articolazione, il problema riguarda la creazione di conoscenza collettiva sul territorio e la collaborazione, cioè riuscire a mettere insieme le competenze in possesso della cooperazione sociale e degli operatori sociali con le competenze che gli imprenditori agricoli hanno nel gestire processi produttivi e fare mercato. Lo scopo è quello di creare reti in cui vi siano poli più presidiati dalle competenze sociosanitarie, dove necessario, ma connessi ad altre esperienze, progetti e reti, magari più informali, che consentano la progressiva uscita delle persone da strutture formali verso la società complessiva, in una logica di giustizia sociale e non assistenziale.

Un'impostazione analoga informa sostanzialmente anche le proposte di legge presentate alla Camera, nelle quali l'agricoltura sociale viene definita – dal punto di vista soggettivo – come *l'attività svolta dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile o dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 8 novembre 2000, n. 328* (soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati), qualora integrino nell'attività agricola la fornitura di servizi... (e qui le formulazioni delle diverse proposte presentano alcune differenze).

Non mancano tuttavia impostazioni diverse, come quella di chi ritiene che la figura attorno alla quale dovrebbe ruotare il quadro normativo sia quella dell'imprenditore agricolo nelle sue diverse forme, in forma sia privata, sia associata, ferma restando la necessità di sinergie e l'integrazione con le necessarie competenze specifiche (Copagri). Su una linea analoga si pone anche chi ritiene che dal punto di vista giuridico l'attività di agricoltura sociale rientri nell'attività connessa definita dall'articolo 2135 del codice civile,

di cui va apprezzata la capacità di aver consentito lo sviluppo delle attività multifunzionali e la loro qualificazione come agricole (Coldiretti).

Da tutte queste considerazioni emerge in ogni caso l'importanza dell'integrazione tra tutte le politiche e le competenze istituzionali chiamate in causa.

La definizione delle competenze dei diversi dicasteri interessati – agricoltura, sanità, giustizia, interni (per i beni confiscati), lavoro, sviluppo economico ed economia – si rivela strategica al fine di individuare le aree in cui le stesse competenze si sovrappongono o addirittura creano difficoltà nel raggiungimento dei risultati voluti e le conseguenti soluzioni sul piano normativo e operativo.

Per quanto riguarda il tema del coordinamento delle politiche è stata proposta l'istituzione di organismi di coordinamento a livello centrale (oltre che regionale), quali un tavolo interministeriale sull'agricoltura sociale, che comprenda rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero della salute, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, della Conferenza unificata e delle organizzazioni agricole (Rete delle fattorie sociali, Forum nazionale dell'agricoltura sociale), e un osservatorio nazionale a composizione paritetica Stato-regioni e con la partecipazione di soggetti significativi del mondo agricolo e sociale, con funzioni di monitoraggio, individuazione dei programmi di formazione e promozione dell'agricoltura sociale (Forum nazionale dell'agricoltura sociale).

La costituzione di tavoli dell'agricoltura sociale, come avvenuto nell'esperienza della regione Toscana, è ritenuta anche un'azione necessaria per creare le precondizioni di accesso alle pratiche di agricoltura sociale e facilitare l'avvicinamento di nuovi operatori, con la definizione di quadri di riferimento (con strumenti come protocolli d'intesa, carte dei principi, codifica dei servizi avviati sul territorio, istituzione di albi degli aderenti) e modalità operative (linee guida di gestione dei servizi) (professori Di Iacovo e Senni).

In tale ambito, secondo molti dei soggetti auditi, l'intervento legislativo dovrebbe prevedere una fase di programmazione, attraverso un programma nazionale di sviluppo dell'agricoltura sociale ed eventualmente l'istituzione di un Fondo specificamente dedicato che serva a cofinanziare progetti sperimentali da realizzare con le regioni (Rete delle fattorie sociali, Forum nazionale dell'agricoltura sociale, INEA). Tali iniziative andrebbero accompagnate da piani di comunicazione, di assistenza tecnica e di divulgazione, per consentire una adeguata diffusione delle informazioni e sostenere l'avvio di nuove iniziative (INEA).

Con riferimento al coordinamento tra le politiche, è ritenuto necessario un miglioramento del raccordo tra Ministero agricolo e Ministero della salute per sviluppare la sperimentazione sull'efficacia e l'economicità delle pratiche riabilitative e terapeutiche in agricoltura sociale, ai fini del loro inserimento nei livelli essenziali di assistenza-LEA (Rete delle fattorie sociali). Le competenze del Ministero della salute e delle regioni sono inoltre chiamate in causa per quanto riguarda le regole per l'accreditamento delle strutture agricole.

Le modalità di riconoscimento dell'agricoltura sociale costituiscono un aspetto cruciale. Al riguardo, è stato notato (professori Di Iacovo e Senni) che in questo campo il rischio più forte è quello di essere tentati dal procedere con l'accreditamento formale delle pratiche di agricoltura sociale, definendo *standard* strutturali e di competenze che rischiano di stravolgere le modalità con cui le pratiche trovano attuazione e gli ambiti in cui palesano efficacia (in quanto un servizio strutturato comporta la definizione di nuovi fornitori privati di servizi e la riaffermazione di una logica assistenziale dei servizi, che scollega la creazione di valore sociale a quella di valore economico). Il riconoscimento e la valorizzazione dei servizi assicurati dalle pratiche di agricoltura sociale potrebbe invece avvenire, in funzione delle caratteristiche e dell'impegno profuso nei singoli progetti, mediante: riconoscimento indiretto, specie nei progetti

di formazione e inclusione socio-lavorativa (per esempio, strumenti per la valorizzazione dei prodotti agricoli, per facilitare la creazione di valore economico e il consolidamento dei processi di inclusione); indennizzi e compensazioni, per l'uso di strutture e lavoro impegnati in attività di supporto alla comunità (locali, fornitura di pasti, attività in azienda, accoglienza); pagamento di servizi, per azioni che prevedono un impegno specialistico per l'organizzazione dei servizi erogati.

Per quanto riguarda le misure di sostegno, la questione incrocia in parte quella della definizione dell'ambito soggettivo di riferimento.

Al riguardo, è stato rilevato che occorre prestare attenzione affinché non vi siano confusioni tra strumenti di premialità a vantaggio di soggetti giuridici specifici, che possono essere *profit* o *no-profit*, e oggetti di attività. Per esempio, vi sono questioni centrate sul soggetto e non sull'oggetto, come i vantaggi fiscali di cui gode la cooperazione sociale (che non può ripartire utili). Se l'oggetto è l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, bisogna calibrare gli strumenti di premialità, evitando che gli svantaggiati sociali siano più beneficiari degli altri (Federsolidarietà-Confcooperative).

In generale, da molte parti è stato sottolineato che l'agricoltura sociale non chiede un diretto sostegno finanziario, ma soprattutto la definizione di strumenti di contesto che permettano agli operatori di trovare un riconoscimento dell'attività svolta sul territorio e di esprimere le loro potenzialità.

Non è mancato tuttavia chi ha rilevato che, nel momento in cui si chiede all'agricoltura di svolgere funzioni sociali, dovrebbe essere la collettività a caricarsi il differenziale fra lavoro produttivo e lavoro sociale (Copagri), assegnando fondi specifici per i progetti di agricoltura sociale che prevedano percorsi terapeutici e riabilitativi (Confeuro).

Viene altresì sottolineata l'esigenza di intervenire sul piano della semplificazione e dello snellimento burocratico, che im-

pedisce lo sviluppo delle iniziative imprenditoriali (Coldiretti, Turismo verde-CIA, ANPA).

Passando alle proposte di dettaglio, per quanto riguarda gli aspetti più strettamente attinenti all'attività produttiva e alla commercializzazione dei prodotti dell'agricoltura sociale, vengono considerate particolarmente utili l'istituzione di uno specifico marchio nazionale e la creazione di alcune piattaforme da dislocare nelle diverse aree del Paese allo scopo di concentrare e distribuire i prodotti delle fattorie sociali (Rete delle fattorie sociali), ovvero l'assegnazione di spazi dedicati nei mercati agricoli (Forum nazionale dell'agricoltura sociale).

Sono state richieste poi specifiche misure per agevolare l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e per prevedere percorsi di integrazione di soggetti con disabilità psichiche e mentali medio-gravi rilasciando, ad esempio, *voucher* alle famiglie per la fruizione di servizi sociosanitari presso le aziende agricole (Rete delle fattorie sociali).

È stato al riguardo ricordato altresì che l'agevolazione contributiva per l'impiego di soggetti svantaggiati prevista dal regolamento (CE) n. 2204/2002 riguarda unicamente le cooperative sociali di tipo B (ovvero quelle che, ai sensi dell'articolo 1 della legge 8 novembre 1991, n. 381, svolgono attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, mentre quelle di tipo A provvedono alla gestione di servizi sociosanitari ed educativi) e che la sua estensione a chiunque crei possibilità di lavoro e impiego per soggetti svantaggiati sarebbe un punto di forza (Forum nazionale dell'agricoltura sociale, Conferenza delle regioni e delle province autonome).

In generale, è stata segnalata la necessità di favorire l'accesso a canali di finanziamenti pubblici e l'accesso al credito, trovando anche formule più adeguate per fare in modo che le realtà dell'agricoltura sociale possano accedervi (INEA).

Viene inoltre segnalata l'importanza delle attività di formazione (Forum nazio-

nale dell'agricoltura sociale) e la necessità di un coordinamento delle attività formative e di un sostegno alle aziende o ai gruppi di aziende che si dotino di personale specializzato, come operatori sociali, educatori professionali e psicologi (Rete delle fattorie sociali).

Per quanto riguarda il settore istruzione, si richiede (Rete delle fattorie sociali) la realizzazione di progetti da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per la diffusione della conoscenza dell'agricoltura sociale tra gli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, incentivando tra l'altro la visita delle scuole presso le fattorie sociali e prevedendo apposite convenzioni per le attività svolte al di fuori dell'istituto scolastico.

Una forma importante di sostegno alle esperienze di agricoltura sociale viene individuata nell'introduzione di criteri di priorità nelle assegnazioni di terreni di proprietà pubblica e di quelli confiscati alle mafie (Rete delle fattorie sociali, Forum nazionale dell'agricoltura sociale, INEA, Confeuro).

L'agricoltura sociale dovrebbe altresì essere considerata anche ai fini del servizio civile, possibilità oggi aperta solo alle associazioni della cooperazione sociale (Forum nazionale dell'agricoltura sociale).

È stata poi sottolineata la necessità di valutare quali strumenti introdurre per riconoscere il valore aggiunto svolto dall'agricoltura sociale, anche prevedendo criteri preferenziali per la partecipazione ai bandi per la fornitura di generi alimentari a mense scolastiche ed ospedaliere (Rete delle fattorie sociali, Forum nazionale dell'agricoltura sociale).

Ulteriori ambiti di intervento potranno interessare il settore delle energie rinnovabili, prevedendo particolari incentivi per le aziende che inseriscono persone svantaggiate per lo svolgimento di tali attività (Rete delle fattorie sociali).

Infine, in ambito fiscale, una prima questione sottoposta all'attenzione della Commissione riguarda l'applicazione del regime speciale dell'agricoltura, applicabile alle imprese che siano agricole secondo il

criterio della prevalenza (il cui titolare non abbia redditi diversi da quelli agricoli in misura superiore al 50 per cento del reddito totale o del 75 per cento nelle aree svantaggiate) (Conferenza delle regioni e delle province autonome).

Altra questione riguarda il regime dei servizi sociali offerti dall'azienda agricola (che secondo la Conferenza delle regioni e delle province autonome non possono essere di fatto fatturati). È stata inoltre chiesta l'estensione della normativa fiscale prevista per i fabbricati rurali adibiti ad agriturismo a quelli utilizzati per l'agricoltura sociale, introducendo un'apposita agevolazione sull'IMU e l'esenzione dall'IVA per i servizi erogati dalle fattorie sociali, già prevista per le prestazioni socio-sanitarie e per le attività educative (Rete delle fattorie sociali).

Un problema specifico, ma di grande impatto sul piano pratico, è stato segnalato (in particolare dal rappresentante dell'AR-SIAL e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome) in merito alla ruralità degli edifici che, in base alla legge sull'agriturismo del 2006, è riconosciuta solo per quelli destinati ad agriturismo, per i quali è quindi esclusa la necessità del cambio di destinazione d'uso. Poiché la pianificazione paesistica regionale ed urbanistica comunale in molti casi esclude ogni ipotesi di cambio di destinazione d'uso dei fabbricati rurali per contrastare i noti fenomeni di elusione fiscale o di urbanizzazione selvaggia delle campagne, per alcuni progetti di agricoltura sociale, in quanto non contemplata espressamente la natura rurale dei fabbricati dedicati, gli uffici urbanistici negano le autorizzazioni, in quanto ritengono necessario il cambio di destinazione d'uso (che la pianificazione inibisce) e non riconoscono l'estensione delle previsioni della legge n. 96 del 2006 ai fabbricati dedicati alle attività sociali, con l'effetto aberrante che molte aziende sociali per operare hanno devono trasformarsi in esercizi agrituristici. Per questo, poiché molti di questi fabbricati rurali non possono essere recuperati, se non nella loro accezione agricola, sarebbe fondamentale introdurre una norma positiva

sulla ruralità di tutti i fabbricati aziendali destinati alla multifunzionalità. Per altri (Coldiretti), una norma specifica in tal senso non sarebbe necessaria, o sarebbe addirittura controproducente se riferita a fattispecie specifiche, in quanto nella nozione di fabbricato rurale rientrano non solo quelli dedicati allo svolgimento delle attività principali, ma anche quelli legati alle attività connesse di cui all'articolo 2135 del codice civile, essendo tutta la multifunzionalità esplicitazione di attività agricola.

Su un piano diverso da quello legislativo, di grande interesse per la Commissione è apparsa la sollecitazione a promuovere iniziative per orientare l'azione del Governo nel negoziato europeo riguardante la politica di sviluppo rurale e le politiche strutturali in una direzione che apra nuove opportunità all'agricoltura sociale.

Gli aspetti sui quali è stata richiamata particolare attenzione sono relativi al coordinamento delle relative programmazioni, con riferimento al nuovo quadro strategico comune, e al miglioramento delle possibilità offerte dalla proposta di regolamento sullo sviluppo rurale alle iniziative di sviluppo locale (dr. Finuola, ARSIAL), nonché alla più efficace articolazione della priorità relativa all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà (Rete delle fattorie sociali).

Un elemento di criticità segnalato concerne inoltre il fatto che nella vigente programmazione dello sviluppo rurale le esperienze di agricoltura sociale trovano collocazione nella misura 311 « Diversificazione in attività non agricole », soggetta a zonazione, con la conseguenza che le iniziative sorte nei poli urbani, dove maggiore è la domanda di servizi, non possono ricorrervi (ARSIAL).

È ritenuto utile, inoltre, anche in vista della nuova fase di programmazione, dare seguito all'attuazione dei nuovi piani integrati territoriali (PIT), finora poco applicati nel piano strategico nazionale e nei piani regionali di sviluppo rurale, che tuttavia potrebbero contenere norme, stru-

menti e risorse utili per la diffusione delle pratiche di agricoltura sociale (professori Di Iacovo e Senni).

Al riguardo, è stato altresì notato che le difficoltà che si sono verificate finora nel conciliare le risorse che vengono dal Fondo sociale europeo con quelle dei programmi di sviluppo rurale, e quindi dei fondi strutturali destinati alle attività agricole, potranno essere superate perché l'impianto della nuova politica agricola per lo sviluppo rurale è improntato alla massimizzazione dell'utilizzo delle risorse, consentendo progetti integrati e utilizzo integrato dei diversi fondi (Coldiretti).

#### *Conclusioni.*

Nel trarre le conclusioni dell'attività conoscitiva svolta, la Commissione intende in primo luogo manifestare apprezzamento per l'impegno, la competenza e la passione dimostrati dalle tante persone che stanno dedicando le loro energie all'agricoltura sociale, operando per lo sviluppo di esperienze di grande valore umano e sociale.

La considerazione del valore di tali esperienze costituisce la premessa di fondo dalla quale la Commissione trae le ragioni per cercare di fornire il suo contributo, sul piano parlamentare, per sostenere gli operatori coinvolti e agevolare le attività, finora avviate in un contesto di difficoltà normative e amministrative.

Nel far questo, la Commissione ritiene che la realtà dell'agricoltura sociale vada sostanzialmente rispettata e valorizzata, nella varietà delle forme e delle tipologie di intervento che si sono concretamente realizzate, senza cercare di ridurla in modelli di riferimento rigidi, che inevitabilmente finirebbero per snaturarla. In particolare, non si intende obbligare gli operatori dell'agricoltura sociale a diventare altro da quello che sono, ma si intende fornire loro alcuni essenziali strumenti per operare meglio e per sviluppare tutte le potenzialità ben evidenti nelle esperienze sinora messe in campo.

Ciò premesso, dalle analisi e dalle proposte emerse nel corso dell'indagine conoscitiva, si è maturata la convinzione della necessità di dotare l'agricoltura sociale di un definito quadro di riferimento legislativo a livello nazionale, al fine di accompagnarne compiutamente lo sviluppo in un percorso coordinato sul piano istituzionale.

In linea generale, l'intervento normativo dovrebbe porsi l'obiettivo di promuovere il riconoscimento delle pratiche dell'agricoltura sociale nel pieno rispetto dei fabbisogni del territorio, delle risorse e delle vocazioni agricole disponibili, mediante la definizione di linee generali che ne favoriscano uno sviluppo uniforme nel nostro Paese, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle regioni e alle province autonome.

Si dovrebbero quindi individuare a livello nazionale i principi regolatori dell'attività, al fine di costruire una cornice di riferimento per la legislazione regionale e di coordinare il complesso delle politiche e delle competenze interessate, evitando tuttavia i rischi di un eccesso di codificazione più volte paventati nel corso dell'indagine.

Per quanto riguarda le questioni relative alla multifunzionalità, ampiamente discusse nel corso delle audizioni, si ritiene utile non affrontarle sul piano concettuale e delle definizioni normative, ma piuttosto intervenire sui nodi aventi effetti pratici più evidenti. Infatti, se è vero che il codice civile è la base fondamentale della multifunzionalità dell'agricoltura, si deve pur prendere atto di alcune distorsioni segnalate soprattutto in relazione alla legislazione sull'agriturismo, che costituisce un'espressione della multifunzionalità oggetto di una organica disciplina normativa.

In particolare, la Commissione intende approfondire le soluzioni da adottare per i casi in cui l'attività di agricoltura sociale dell'azienda agricola non determina il pagamento di un corrispettivo per la prestazione di servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola (per esempio, l'inserimento

lavorativo di persone disagiate) e, quindi, non appare inquadrabile nello schema delle attività connesse disciplinate dal codice civile. È stata al riguardo richiamata l'attenzione sul fatto che il cardine della connessione è quello che permette di ricondurre alla sfera agricola le attività e i servizi svolti nell'ambito della multifunzionalità e che la connessione con l'attività agricola si misura in termini di prevalenza del lavoro assorbito, con il conseguente problema della valutazione dell'apporto di lavoro delle professionalità extraagricole.

Al riguardo, si condivide in linea generale l'esigenza di riconoscere pari dignità a tutte le attività connesse.

Per quanto riguarda i soggetti dell'agricoltura sociale e il rapporto tra il mondo agricolo e quello sociale, si ritiene – secondo le premesse generali in precedenza indicate – che la nuova legge deve fornire un riconoscimento a tutte le realtà che già operano in questo campo, che comprendono sia imprese agricole, prevalentemente orientate alla produzione e al mercato, sia soggetti del terzo settore (che a sua volta ricomprende una varietà di figure) sia ancora attraverso diverse tipologie, spesso caratterizzate da una collaborazione tra differenti soggetti.

Sulla base di questa impostazione, viene in evidenza soprattutto il sistema territoriale nel quale le varie realtà operano e quindi il complesso variegato di politiche, di normative e di livelli istituzionali, cui esse devono fare riferimento.

Si condivide pertanto l'esigenza di stabilire sedi e regole basilari di coordinamento, che consentano di superare i problemi e le rigidità derivanti dall'impostazione fortemente settoriale delle politiche agricole, socio-assistenziali, educative e del lavoro e dalla diversificata articolazione delle competenze – nei citati settori – tra le diverse autorità e tra i diversi livelli di governo. Si ritiene inoltre necessario individuare i nodi prioritari sui quali si rende necessario un intervento di semplificazione e snellimento burocratico.

L'istituzione di appositi organismi che nella loro composizione ricomprendano il complesso e la varietà delle competenze

interessate potrebbe essere funzionale non solo allo svolgimento di attività di programmazione, monitoraggio e promozione dell'agricoltura sociale, ma anche alla definizione di quadri di riferimento e modalità operative, in grado di creare le precondizioni di accesso alle pratiche di agricoltura sociale e facilitare l'avvicinamento di nuovi operatori.

In proposito, la Commissione ritiene che il ruolo di capofila nel coordinamento delle attività istituzionali in materia vada riconosciuto al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Per quanto riguarda le misure di sostegno, molti dei soggetti auditi – come detto – hanno sottolineato che l'agricoltura sociale non chiede un diretto sostegno finanziario, ma soprattutto la definizione di strumenti di contesto che permettano agli operatori di trovare un riconoscimento dell'attività svolta sul territorio e di esprimere le loro potenzialità.

Tuttavia, nel corso delle audizioni sono state illustrate anche molte proposte specifiche, che la Commissione ritiene di grande interesse e che si riserva di valutare – con riferimento alle implicazioni della loro eventuale attuazione – partendo

dal presupposto della necessità di riconoscere il valore aggiunto svolto dall'agricoltura sociale.

Si desidera altresì riservare particolare attenzione alla questione dell'inquadramento dell'attività di agricoltura sociale come attività agricola, al pari delle altre attività connesse e in primo luogo dell'agriturismo, anche per i conseguenti risvolti fiscali e per quelli relativi all'utilizzazione dei fabbricati rurali.

Di grande rilievo appaiono inoltre le proposte più strettamente attinenti all'attività produttiva, come l'istituzione di uno specifico marchio o la promozione di sistemi di sostegno alla logistica e alla commercializzazione dei prodotti dell'agricoltura sociale.

Per quanto riguarda gli interventi di carattere non legislativo, la Commissione accoglie la sollecitazione ad orientare l'azione del Governo nei negoziati europei riguardante la politica di sviluppo rurale e le politiche strutturali in una direzione che apra nuove opportunità all'agricoltura sociale, con riferimento alle numerose questioni illustrate in dettaglio nel corso delle audizioni.

## ALLEGATO 2

**Indagine conoscitiva sulla situazione del sistema agroalimentare, con particolare riferimento ai fenomeni di illegalità che incidono sul suo funzionamento e sul suo sviluppo****PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO***1. Oggetto e svolgimento dell'indagine.*

I gravi fatti che si sono verificati a Rosarno all'inizio del 2010 ed in precedenza, nel settembre 2008, a Castelvoturno, hanno posto all'attenzione generale i fenomeni di disagio sociale connessi alla diffusione di forme di irregolarità nel mercato del lavoro agricolo, che coinvolgono principalmente, ma non esclusivamente, i lavoratori stranieri.

Questi fatti hanno sollecitato la Commissione Agricoltura a svolgere una riflessione più ampia sui fenomeni di illegalità che caratterizzano, in generale, il sistema agroalimentare italiano, considerato che gli stessi rischiano di alterare pesantemente il normale funzionamento dei mercati, con serie conseguenze per la sicurezza e la qualità delle produzioni nazionali e per le potenzialità di sviluppo di un settore strategico dell'economia.

Il programma dell'indagine è stato finalizzato ad approfondire il fenomeno in tutti i suoi aspetti.

Innanzitutto, si è inteso approfondire la situazione del mercato del lavoro agricolo, con i noti fenomeni del « lavoro nero », dello sfruttamento della manodopera, spesso immigrata e irregolare, attraverso il cosiddetto « caporalato », dell'inosservanza delle normative sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori, nonché i casi di vere e proprie truffe agli enti previdenziali, realizzate, per esempio, attraverso la costituzione di rapporti di lavoro totalmente o parzialmente fittizi.

Altro campo sul quale si è inteso svolgere un approfondimento, in quanto di rilevante interesse per il settore, è quello delle frodi e delle contraffazioni dei prodotti agroalimentari, fenomeno che produce danni non solo ai consumatori, ai quali non si garantisce una corretta informazione in termini di spesa e di sicurezza alimentare, ma anche ai produttori onesti, che vedono alterato il gioco della concorrenza, e, più in generale, all'intera economia nazionale, in considerazione dell'incidenza negativa a livello internazionale sull'immagine e sui consumi dei prodotti interessati.

Altrettanto gravi sono apparse poi le denunce circa i tentativi delle organizzazioni criminali di esercitare un controllo delle filiere di produzione e di commercializzazione dei prodotti agroalimentari o addirittura di acquisire il controllo e la proprietà delle aziende. Tali tentativi si realizzano attraverso pressioni, minacce, furti ed estorsioni nei confronti degli agricoltori oppure attraverso il fenomeno dell'usura, che trae alimento dalla tradizionale carenza di liquidità e di redditività delle imprese del comparto. È stata per esempio denunciata l'esistenza di un vero e proprio « mercato fondiario parallelo », in cui gli agricoltori sono costretti a cedere la terra o l'attività ai clan. In tal modo, un gran numero di imprese legali rischiano di finire nell'orbita delle organizzazioni delinquenziali, a scapito del mercato e delle aziende che operano in condizioni di legalità.

Tutte le tematiche sopra richiamate sono state approfondite chiamando in au-

dizione i rappresentanti degli enti e delle istituzioni competenti, delle associazioni di categoria e sindacali, di altre organizzazioni interessate alla materia nonché alcuni giornalisti che hanno svolto particolari inchieste sul fenomeno.

Sono stati, in particolare, ascoltati:

i rappresentanti delle organizzazioni sindacali FAI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL e UGL Agroalimentare (29 aprile 2010 e 27 maggio 2010);

i rappresentanti della Confagricoltura, della Coldiretti, della CIA, della Copagri, dell'AGCI-Agrital, della Fedagri-Confcooperative, della Legacoop-Agroalimentare e dell'UNCI-Coldiretti (19 maggio 2010 e 3 giugno 2010);

il Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (7 luglio 2010);

i rappresentanti delle associazioni Legambiente e Fare ambiente (15 febbraio 2010);

i rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI) e dell'Unione province d'Italia (UPI) (23 febbraio 2010);

i rappresentanti delle associazioni Medici senza frontiere e Integra - Associazione per l'integrazione degli immigrati - ONLUS (1° marzo 2011);

i rappresentanti dell'Associazione nazionale imprese agrofarmaci (Agrofarma) (2 marzo 2011);

i rappresentanti dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (8 marzo 2011);

il sindaco di Rosarno (24 marzo 2011)

i rappresentanti della Guardia di finanza (29 marzo 2011);

l'Autorità di gestione del Programma operativo nazionale (PON) Sicurezza per lo sviluppo-Obiettivo 2007-2013 (30 marzo 2011);

il Capo del Corpo forestale (5 aprile 2011);

i rappresentanti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (12 aprile 2011);

l'assessore all'agricoltura e alla forestazione della Regione Calabria (28 aprile 2011);

il direttore della Direzione investigativa antimafia (DIA) (3 maggio 2011);

il sostituto procuratore presso la Direzione nazionale antimafia (DNA), Maurizio de Lucia (4 maggio 2011);

il prefetto di Reggio Calabria (4 maggio 2011);

il Comandante del Comando carabinieri politiche agricole e alimentari (28 giugno 2011);

il Presidente dell'Istituto di studi politici economici e sociali (Eurispes) (13 luglio 2011);

i rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome (14 luglio 2011);

il direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (20 luglio 2011);

la giornalista Maria Pirro della testata « Panorama » (26 luglio 2011);

il giornalista Antonio Corbo della testata « L'Espresso » (11 ottobre 2011).

## 2. I fatti di Rosarno e la situazione dell'agricoltura calabrese.

La Commissione ha in primo luogo verificato il contesto nel quale sono maturati i gravi fatti di Rosarno, approfondendo le problematiche relative alla produzione agricola della zona, gli interventi effettuati per risolvere lo stato di grave disagio riscontrato nonché le prospettive di crescita dell'attività agricola calabrese unitamente agli interventi necessari per favorire tale processo.

Il prefetto di Reggio Calabria, Luigi Varratta, ha ricordato la situazione dell'agricoltura in Calabria. Mentre nel 1951 il settore produceva il 43 per cento della ricchezza totale, attualmente la percentuale si attesta intorno al 7,9, mentre il numero di occupati è sceso dal 65 al 16 per cento. L'agricoltura calabrese continua comunque ad avere un certo peso: i settori più importanti sono l'olivocultura, l'agrumicoltura, la cerealicoltura e la vitivinicoltura. Le problematiche del settore sono legate alla scarsa redditività di alcune produzioni e ad alcuni fenomeni di illegalità riscontrati nel mercato del lavoro, manifestatesi con comunicazioni di assunzioni che si sono rivelate fittizie.

L'assessore all'agricoltura e alla forestazione della regione Calabria ha ricordato che nella regione tre sono le zone agricole importanti: la piana di Sibari, con le sue produzioni di eccellenza, tra le quali le clementine IGP, la piana del Lametino, con alcune colture ortive di qualità, e la piana di Gioia Tauro, all'interno della quale insiste il comune di Rosarno. L'agricoltura è, quindi, da un lato, un settore importante per l'economia della regione; dall'altro, manifesta forti elementi di debolezza in quanto soggetta alle influenze della criminalità organizzata. Tali organizzazioni dispongono, infatti, di ingenti capitali liquidi e possono intercettare, soprattutto in periodi di crisi, una domanda di credito da parte delle imprese agricole che rimane in larga parte insoddisfatta. Proprio le difficoltà nell'ottenere un giusto ricavo dalla coltivazione di alcuni prodotti determina per i produttori la necessità di ridurre i costi della manodopera che, poi, finisce per essere gestita in nero e con il fenomeno di intermediazione illecita, più propriamente noto come caporalato. Molto spesso le imprese sono in apparenza legali, con i certificati antimafia in ordine; spesso le società vengono intestate a dei prestanome per gestire e « ripulire » i proventi delle organizzazioni criminali. L'agricoltura calabrese deve, quindi, essere incentivata a divenire settore produttivo autonomo in un contesto di legalità.

Il prefetto di Reggio ha sottolineato, inoltre, che i fatti di Rosarno sono scoppiati quando la Commissione europea ha mutato il parametro di riferimento per la concessione dei contributi, non più legato al quantitativo raccolto, ma riferito a quello dell'estensione del terreno. Il contributo si è abbattuto da 8.000 euro per ettaro a 1.500-1.600 euro. Così le imprese non hanno più avuto interesse a raccogliere le arance industriali di Rosarno. Per quanto riguarda il fenomeno delle dichiarazioni fittizie, si è trattato di lavoratori locali che sono stati iscritti all'INPS e che percepivano l'indennità di malattia o di disoccupazione, nonostante lo svolgimento del lavoro venisse realmente effettuato da persone diverse, in prevalenza emigrate. Quando il contributo si è abbattuto, i 2.500 migranti sono spariti e a distanza di un anno ne sono arrivati solo 700-800. Tra i caporali è stata riscontrata l'esistenza di cittadini extracomunitari. Nel 2011 le condizioni di vita dei lavoratori di Rosarno non sono molto cambiate, salvo il miglioramento delle strutture, la scomparsa dei ghetti e la realizzazione di un centro di accoglienza. Sono state, inoltre, effettuate numerose verifiche fiscali e nel 2011, per la prima volta dopo vent'anni, sono stati registrati all'INPS 800 contratti regolari di migranti extracomunitari. C'è stata quindi una svolta nel senso del rispetto della legalità. Il prefetto ha in ogni caso sottolineato come una maggiore attenzione al rispetto delle regole può determinare nel breve periodo effetti contrastanti quali, per esempio, l'acuirsi di un senso di paura tra gli abitanti locali nel concedere in locazione le abitazioni all'interno dell'azienda, nella preoccupazione che qualcosa possa non essere in regola. La prefettura si è fatta carico di realizzare un nuovo centro di accoglienza, utilizzando le risorse del Programma operativo nazionale 2007-2013 (PON-Sicurezza, che si propone di migliorare le condizioni di sicurezza e legalità nelle regioni Obiettivo convergenza, ossia Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). È stato, inoltre, sotto-

scritto, il protocollo di intesa con la Regione Calabria per l'emersione del lavoro nero e per la formazione.

Il sindaco di Rosarno ha rilevato che la crisi del settore agrumicolo nella zona è dovuta alla scarsa qualità delle arance e alla tipologia di contributo europeo erogato, rivolto direttamente all'agricoltore senza tener conto della quantità raccolta. Inoltre, sussistono rilevanti problemi di logistica, considerata la distanza dai luoghi distributivi e la mancanza di una filiera commerciale che goda di un aiuto all'inserimento nella distribuzione. La difficoltà maggiore è la mancanza di vere cooperative tra gli agricoltori. La rivolta di Rosarno è legata a queste questioni. Le modalità di gestione della manodopera mal si raccordano con le caratteristiche del territorio, dove l'estensione fondiaria è ridotta e per raccogliere il prodotto servono, utilizzando una manodopera pari a 5 operai, 15-20 giorni di lavoro, meno di quanti ne servono per metterli in regola. L'agricoltura di quelle zone risulta oramai datata e occorre investire su un processo di riconversione degli agrumeti, incentivando attività di nicchia quali le arance biologiche, inserite in un contesto di qualità e di legalità che escluda il ricorso alla manodopera in nero. Il sindaco ha reso noto alla Commissione che sono in atto, tra le istituzioni, iniziative per l'emersione del lavoro nero e per configurare piani di aiuto per gli agricoltori nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale in atto, anche al fine di fornire alloggi dignitosi ai lavoratori. Dal Ministero dell'interno è arrivato un contributo di 1 milione e 800 mila euro, che è stato destinato alla costruzione di un centro di accoglienza su un bene confiscato alla mafia. Preoccupante è che, durante i fatti di Rosarno, tra gli stessi lavoratori extracomunitari vi erano soggetti riconducibili alla figura di caporali. Nel Mezzogiorno e in particolare in Calabria i *voucher* si sono rilevati inefficaci perché troppo cari rispetto al prezzo di acquisto delle arance. Negli anni '70 si tentò una prima riconversione del biondo comune, ma sono state introdotte alcune varietà tipiche dell'agricoltura sic-

liana, come il moro e il tarocco, che sono consigliabili per i succhi bevibili e non per quelli concentrati. Inoltre, per le caratteristiche climatiche della zona, caratterizzata da frequenti gelate, tali varietà non riescono a raggiungere una maturazione sufficiente. È stata, quindi, tentata una riconversione in pescheti, ma essa non ha funzionato.

L'Autorità di gestione del Programma operativo nazionale (PON) Sicurezza per lo sviluppo ha illustrato il programma 2007-2013, che prevede come linee strategiche la promozione ed il sostegno alla competitività, all'occupazione ed all'inclusione sociale. Questi obiettivi generali sono ripartiti in tre assi: l'asse 1, per la sicurezza e la libertà di imprese, con particolare riguardo all'economia imprenditoriale; l'asse 2, per la diffusione della legalità e per la gestione dell'impatto migratorio; l'asse 3, per l'assistenza e la comunicazione. La dotazione complessiva è per il periodo 2007-2013 di circa 1 miliardo e 258 milioni di euro. Il primo asse ha una dotazione di 573 milioni e ha come obiettivi: il miglioramento delle condizioni di controllo del territorio; il controllo delle vie di comunicazione; la tutela dell'ambiente; la lotta alla contraffazione e, infine, la formazione degli operatori di polizia. L'asse 2 ha una dotazione di 538 milioni di euro e ha come obiettivo la gestione dell'impatto migratorio (l'obiettivo 2.2. tutela il lavoro regolare). I progetti possono essere presentati dalle amministrazioni centrali o dagli enti del territorio. Al 30 marzo 2011 i progetti finanziati sono 171, di cui 64 di iniziativa delle amministrazioni centrali e 107 di provenienza territoriale. Sono stati assegnati 716 milioni di euro mentre 400 milioni sono ancora da spendere. Le risorse impegnate ammontano a 396 milioni di euro. A fronte di un'erogazione di 700 milioni di euro è stato, quindi, impegnato il 65 per cento delle risorse disponibili. Mentre per il 2010 è stata superata la soglia di spesa richiesta dall'Unione europea per non perdere i finanziamenti, nel 2011 tale risultato ancora non era stato raggiunto. Per l'agricoltura, e soprattutto per far fronte

alla situazione di disagio verificatasi a Rosarno, è stato disposto un finanziamento di 2 milioni di euro per il recupero di un bene confiscato da destinare ad una casa di accoglienza e l'avvio di un progetto di monitoraggio degli impiegati in agricoltura. Vi sono, poi, altri progetti che interessano indirettamente il settore e che riguardano l'impatto migratorio e l'inclusione dei lavoratori in alcune località, come Somma Vesuviana, Battipaglia, Pachino e Canosa. Le difficoltà del programma possono essere individuate nella sostenibilità da parte dei piccoli comuni a portare avanti e gestire i singoli progetti; in particolare è stato segnalato lo scarso interesse dei comuni nel portare avanti progetti nel settore agricolo. Risulta, al riguardo, particolarmente importante assicurare una sinergia tra i PON ed i POR regionali.

La Commissione ha poi ascoltato i rappresentanti di alcune associazioni che hanno realizzato specifici interventi per aiutare l'integrazione degli immigrati.

In particolare è stata chiamata in audizione l'organizzazione medico-umanitaria Medici senza frontiere, che ha partecipato a progetti umanitari anche in Italia, iniziati negli anni '90 con l'organizzazione del primo soccorso sanitario alle popolazioni che arrivavano sulle coste pugliesi e proseguiti, poi, con l'assistenza ai lavoratori stagionali, una popolazione costituita da circa 10.000 cittadini stranieri che si spostano ogni anno dal Nord al Sud dell'Italia, ritornando periodicamente negli stessi luoghi. Nel 2004 è stato redatto un primo rapporto, ripetuto nel 2007, sulle condizioni di vita, di lavoro e di salute di questa popolazione; i risultati hanno fatto emergere un quadro spaventoso in ordine alle condizioni di igiene e sanitarie nelle quali sono costrette a vivere queste persone. Con le regioni Puglia e Sicilia è stato avviato un percorso di collaborazione, anche attraverso la stipula di protocolli di intesa, che ha portato al miglioramento delle condizioni di sicurezza nelle quali sono gestiti gli sbarchi degli immigrati, anche attraverso la prestazione di im-

mediate prestazioni di soccorso sanitario. Sono state avviate collaborazioni con le regioni Puglia e Sicilia per fornire servizi di assistenza igienico-sanitaria a tali popolazioni. Dal lavoro svolto emerge come la manodopera utilizzata è per circa il 90 per cento irregolare e vive in condizioni di sfruttamento.

L'Associazione per l'integrazione degli immigrati - Integra Onlus opera in sinergia con i vari enti del territorio prevalentemente salentino e pugliese, avendo come obiettivo la valorizzazione e l'integrazione degli immigrati, e basa la propria attività sulla progettazione, il reperimento di fondi, la presentazione di bandi e l'attivazione di sinergie con le amministrazioni pubbliche. Grazie al PON Sicurezza è stato attivato il progetto INEA che, attraverso un'analisi condotta sui territori del sud Italia, mira ad individuare l'entità e la mappa del lavoro dei braccianti agricoli. Secondo tale associazione, sarebbe importante attivare nuove sinergie per migliorare le condizioni di vita dei braccianti agricoli che, sovente, appartengono alla categoria dei richiedenti asilo o dei rifugiati politici.

Infine, sono intervenuti i rappresentanti di LIBERA, associazione attenta ai temi della formazione e dell'educazione alla legalità, con attenzione particolare al ricordo delle vittime della mafia. Libera è impegnata in progetti di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, in particolare terreni agricoli, affidati a cooperative sociali che operano in Sicilia, Puglia, Calabria e Campania, le quali gestiscono circa 1.000 ettari di terreno. Mentre nei primi progetti le terre confiscate ai mafiosi erano spesso di cattiva qualità, abbandonate ed incolte, oggi si acquisiscono realtà pienamente produttive. L'attenzione che la criminalità organizzata riserva ai terreni agricoli è dovuta anche al fatto che le aree agricole possono essere oggetto di modificazioni in ordine alla destinazione d'uso, potendo essere sfruttate per costruire o per produrre energia da fonti rinnovabili. L'associazione Libera non gestisce direttamente i terreni agricoli, ma promuove l'applicazione della legge n. 109 del 1996,

che prevede l'affidamento di questi terreni a cooperative sociali, anche ai fini dello svolgimento della cosiddetta agricoltura sociale. Le cooperative sono tenute a rispettare un disciplinare per poter utilizzare il marchio «*Libera terra*»; in tal senso è richiesto il rispetto di tutti i requisiti di legge; vengono, inoltre, sottoscritti accordi con i produttori locali, dove una particolare attenzione viene rivolta al rispetto dei diritti dei lavoratori. Il prezzo del prodotto conferito dalle cooperative riesce a garantire un buon livello di remuneratività e smentisce la convinzione di taluni che per essere competitivi sul mercato è necessario tollerare una certa dose di illegalità. Certo, occorre garantire una filiera nella quale al produttore è riconosciuto il giusto prezzo, le intermediazioni sono minime e l'attività è corretta; in tal caso non sussiste alcuna ragione economica perché le cooperative sociali in questione non riescano a stare in piedi con le loro gambe, non ricevendo alcun contributo pubblico a fondo perduto. Questo non significa che svolgendo un'attività di interesse pubblico, le stesse cooperative non necessitino di politiche premianti da parte delle regioni; inoltre, esse non hanno la proprietà del bene che gestiscono in comodato d'uso e incontrano numerosi problemi per l'accesso al credito. I rappresentanti di Libera ritengono, quindi, che si potrebbe pensare a costituire un fondo di garanzia in capo all'Agenzia nazionale dei beni confiscati.

### 3. Documenti e rapporti.

L'Associazione Legambiente produce ogni anno il rapporto Ecomafia, l'unico studio in Italia sul fenomeno dell'illegalità ambientale. Il settore agroalimentare, che rappresenta (dati 2010) il 15 per cento del PIL ed è il secondo comparto manifatturiero nazionale, risulta continuamente colpito dall'agropirateria e dal falso *made in Italy*. All'estero tre prodotti alimentari italiani su quattro sono falsi. I dati sull'illegalità nel settore agroalimentare sono riportati annualmente nel dossier « Italia a

tavola » e dimostrano che gli interessi della criminalità organizzata continuano a crescere in maniera incisiva nel settore. La mafia è nata nelle campagne e da lì si è espansa, investendo i suoi interessi anche nel settore della commercializzazione dei prodotti agroalimentari al punto da influenzarne la formazione dei prezzi. Tutto ciò costa 3,5 miliardi di euro all'anno alle aziende, ovvero 5.400 euro ad azienda. I reati più frequenti vanno dal furto di attrezzature, all'usura, al *racket*, all'abigeato, alle estorsioni, alle macellazioni clandestine, alle corse clandestine di cavalli, alle truffe all'Unione europea e al caporalato. L'associazione Legambiente ha sottolineato, in particolare, le numerose infiltrazioni criminali riscontrabili nei mercati ortofrutticoli: in tale contesto si sono costituiti pericolosi cartelli che gestiscono e controllano le rotte della commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli verso le diverse zone d'Italia. Le quotazioni dei prodotti all'origine sono bassissime, mentre subiscono rincari sproporzionati nel momento in cui devono essere distribuiti. Risulta, a tal fine, particolarmente importante attuare le misure normative che garantiscono la tracciabilità dei prodotti alimentari e rafforzare la rete dei controlli. Occorre, inoltre, una politica di investimenti nella prevenzione coinvolgendo l'Autorità europea per la sicurezza alimentare. È necessario infine assicurare maggiori controlli sulla presenza di OGM e sulla qualità dei mangimi.

Fareambiente è un'associazione che si occupa prevalentemente del settore agroalimentare e redige il Rapporto sulle frodi. Nel 2010 l'analisi svolta dall'Associazione ha evidenziato un aumento degli illeciti nel mercato dei prodotti di qualità a marchio registrato. Il rapporto ha inteso inoltre approfondire il grado di consapevolezza dell'acquirente italiano e straniero in ordine alla negatività del fenomeno della contraffazione e al livello di efficienza dell'attuale sistema di controlli. Per monitorare la situazione avendo riguardo al settore imprenditoriale, è stato predisposto un piano di comunicazione *ad hoc* e sono stati istituiti appositi corsi da realizzare

nelle scuole. Il settore agroalimentare può costituire un volano importante per il turismo e per lo sviluppo di un modello imprenditoriale non più legato esclusivamente all'industria pesante.

L'Eurispes elabora e pubblica il « Rapporto sulle agromafie ». All'interno del rapporto sono state segnalate due prevalenti criticità. La prima è data dalla forte presenza delle organizzazioni criminali nel settore agricolo. Secondo l'Eurispes, il fatturato complessivo delle agromafie ammonta a 12,5 miliardi di euro, circa il 5-7 per cento del fatturato complessivo delle organizzazioni criminali che, nel complesso è pari a circa 220 miliardi di euro. Secondo l'Istituto è soprattutto la difficoltà delle imprese, in particolare meridionali, nel riuscire ad ottenere il credito bancario di cui hanno bisogno, a determinare una richiesta di aiuto alla criminalità organizzata locale che dispone, di converso, di consistente liquidità monetaria; a ciò consegue un subentro di fatto nel controllo della gestione dell'azienda fino a quando l'imprenditore originario non diventa un mero prestanome. Il secondo fattore di criticità è connesso al fenomeno dell'*italian sounding*, il cui fatturato si aggira tra i 51 ed i 60 miliardi di euro. La diffusione del fenomeno è in larga parte dovuta al fatto che una parte delle materie prime agricole viene importata in Italia e classificata come importazione temporanea; dopo una qualche trasformazione sul territorio nazionale, i prodotti vengono, poi, rivenduti sul mercato estero come prodotti italiani. Queste merci, pur contenendo prodotti agricoli non italiani, possono, con l'attuale normativa, essere rivendute all'estero con il marchio *made in Italy*. Pertanto su 27 miliardi di euro di importazioni di materie prime, parte di queste sono riesportate, in forma di nuovi prodotti, come se fossero prodotte in Italia. Su un fatturato complessivo di 154 miliardi di euro, il 33 per cento della produzione complessiva agroalimentare diretta all'*export*, pari a 51 miliardi di fatturato, deriva da materie prime importate. I marchi italiani hanno bisogno di un'incisiva e coordinata attività di tutela in

ambito europeo, considerato che per molti prodotti di eccellenza (pasta, formaggi, latte a lunga conservazione, carne di maiale, di coniglio e ovicaprine, derivati dal pomodoro, frutta e verdura, derivati dai cereali) non è prevista l'indicazione obbligatoria in etichetta dell'origine del prodotto. Il sistema di controlli italiano è tra i più efficienti; il problema è fuori dal Paese, in ambito internazionale, dove vengono copiati i *brand* italiani. Infine, dal Rapporto emerge come l'agricoltura è il comparto, all'interno della filiera agroalimentare, con minor potere contrattuale e con gli utili più bassi. Le cause possono essere rinvenute nella eccessiva polverizzazione delle imprese, nella scarsa trasparenza nella formazione dei prezzi, nella mancanza di una vera concorrenza, nel numero troppo elevato di intermediari, nell'inadeguatezza delle piattaforme logistiche; nell'eccessivo potere detenuto dalla grande distribuzione.

#### 4. Le organizzazioni agricole.

I rappresentanti della Coldiretti hanno osservato che il fenomeno dell'illegalità in agricoltura interessa sia comportamenti aventi rilevanza penale (estorsioni con minacce a beni aziendali, attività penalmente rilevanti nei mercati ortofrutticoli, macellazioni clandestine), per i quali risultano necessarie un'intensificazione dei controlli, una maggiore certezza della pena e l'utilizzazione di strumenti di confisca del bene, sia comportamenti aventi natura di illecito amministrativo e civilistico.

Per quanto riguarda il fenomeno della contraffazione, occorrerebbero un'intensificazione della dotazione organica delle forze dell'ordine preposte ai controlli nonché l'evidenziazione dell'origine territoriale dei prodotti in etichetta, anche attraverso il potenziamento di apposite ricerche sui marcatori molecolari. Viene, inoltre, ritenuto importante l'ampliamento della possibilità di costituirsi parte civile, il riconoscimento della legittimazione ad intraprendere azioni a carattere collettivo e

la diffusione di sportelli per agevolare le persone che debbono sporgere denunce contro le condotte delittuose.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro agricolo, le parti sociali insieme ai sindacati hanno siglato avvisi comuni per dare una risposta al problema del lavoro nero o del caporalato. Sono stati, inoltre, adottati nuovi provvedimenti che hanno semplificato l'assunzione di manodopera in agricoltura, anche attraverso l'introduzione di appositi voucher. L'Istituto nazionale di previdenza sociale è oggi in grado di controllare i dati delle aziende attraverso le denunce che le stesse sono tenute a presentare; con la lettura dei documenti si può capire se vi sia un uso giustificato di manodopera. Certo, occorre evitare che i controlli si concentrino solo su quelle aziende che si autodenunciano e pagano i contributi. Il settore agricolo è quello maggiormente penalizzato nell'ambito del costo finale del prodotto, che poi ricade interamente sui consumatori. Si potrebbe immaginare di attribuire al riguardo maggiori poteri all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

I rappresentanti della Confagricoltura hanno sottolineato il particolare interesse dell'organizzazione per le problematiche riguardanti il lavoro in agricoltura che coinvolge (dati riferiti al 19 maggio 2010) circa un milione di persone e che, in caso di lavoro irregolare o non dichiarato, comporta problemi oltre che di legalità anche di concorrenza sleale per le imprese che rispettano le regole. Le caratteristiche principali del mercato del lavoro agricolo sono la maggiore presenza di operai rispetto agli impiegati e una prevalenza di rapporti a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato. Occorre, secondo Confagricoltura, intervenire sul costo del lavoro, prevedendo un esonero dall'obbligo contributivo per i rapporti di lavoro agricolo fino a 110 giornate annue. Sono stati creati numerosi organismi bilaterali che assolvono a determinate funzioni rispetto sia ai datori di lavoro e che ai lavoratori (FORAGRI, AGRIFORM per la formazione, FISLAF e FIA in materia sanitaria e AGRIFONDO in materia di

previdenza complementare). Gli assetti della contrattazione collettiva si caratterizzano per un marcato decentramento degli aspetti fondamentali della contrattazione. Sono stati sottoscritti tre avvisi comuni tra tutte le parti sociali agricole (2004, 2007 e 2009) nei quali sono state formulate proposte per alleggerire il peso degli oneri sociali, per eliminare le rigidità burocratiche, per restituire alla previdenza agricola l'importanza e la dignità che merita all'interno dell'INPS e per risolvere alcune criticità interpretative. Per favorire una reale emersione del lavoro nero, è necessario introdurre una semplificazione in merito agli adempimenti burocratici, con particolare riguardo alle modalità di assunzione dei lavoratori extracomunitari, e ridurre i costi per le imprese. Le aliquote previdenziali agricole in vigore in Italia sono tra le più alte in Europa, a causa dell'elevata incidenza della contribuzione antinfortunistica. Sarebbe auspicabile l'istituzione di una commissione tripartita presso i centri di impiego, composta dalla parte datoriale, da quella sindacale e dalle amministrazioni pubbliche per cercare di intervenire in maniera più trasparente sul mercato del lavoro.

La Confederazione italiana agricoltori (CIA) ha elaborato tre rapporti (2003, 2005 e 2009) sulla criminalità organizzata nelle campagne; dagli ultimi dati acquisiti emerge un'attenzione particolare sulla distribuzione, sul trasporto e sulla commercializzazione dei prodotti agricoli. Le associazioni dei produttori sono state oggetto di attentati in alcune zone da parte delle organizzazioni criminali. I nuovi ambiti nei quali le mafie investono interessano: l'usura, la contraffazione e adulterazione dei prodotti agricoli, le truffe all'AGEA, il controllo della filiera agroalimentare, il lavoro nero in agricoltura, la modifica del paesaggio agricolo, con investimenti in grandi infrastrutture viarie, in aree agricole e zone limitrofe.

La COPAGRI ha messo in risalto come la crisi economica ha aggravato alcune questioni che interessano il mondo agricolo; infatti, nonostante i numerosi tentativi delle organizzazioni sindacali di inter-

venire e stimolare la legalità nel settore, la disoccupazione tende ad aumentare, con conseguente aumento di manodopera disponibile e di fenomeni illeciti di intermediazione, mentre il credito alle aziende stenta ad essere erogato e i prodotti spesso non vengono più raccolti in quanto i prezzi non sono remunerativi.

Le principali cooperative agricole AGCI-Agrital, Fedagri-Confcooperative e Legacoop agroalimentare hanno ritenuto necessario che si provveda con urgenza a riorganizzare il modello imprenditoriale agricolo; l'eccessiva frammentazione non permette, infatti, l'innovazione di prodotto, il perseguimento di economie di scala ed un soddisfacente accesso ai mercati. Nel mercato del lavoro occorre semplificare e rendere compatibili le scadenze burocratiche con i normali tempi di lavoro dell'agricoltura, per esempio emanando il cosiddetto « decreto flussi » quando sta per cominciare la stagione di raccolta in modo da consentire alle aziende di mettersi in regola. Occorre, poi, che i controlli siano effettuati in maniera regolare e non eccezionale.

L'Unci Coldiretti (Associazione nazionale delle cooperative agricole e di trasformazione agroindustriale) ha sottolineato che occorrerebbe vietare alle aziende che non sono in regola di accedere alle agevolazioni fiscali e ai piani di sviluppo rurale. La legislazione deve tutelare e favorire la certificazione di origine, lo sviluppo della vendita diretta e l'apposizione di un marchio etico al prodotto che assicuri il giusto valore aggiunto alle produzioni di quelle imprese che hanno fatto del rispetto della legalità il proprio *modus operandi*. In questo senso, risulta determinante l'efficienza del sistema dei controlli alle frontiere e prevedere un'etichettatura obbligatoria che garantisca la tracciabilità dei prodotti.

##### 5. Le organizzazioni sindacali.

Il coordinatore delle politiche agricole della UILA-UIL ha sottolineato che nel 2004 e nel 2007 sono stati stipulati con

Confagricoltura, Coldiretti e CIA taluni avvisi comuni in materia di lavoro nero e di emersione. Il fenomeno del caporalato è collegato a quello delle false cooperative create per far figurare in maniera fittizia come lavoratori persone residenti nel luogo; la durata di tali cooperative è mediamente di circa un anno, al termine del quale le stesse vengono sciolte. L'INPS effettua i controlli dopo due o tre anni, disconoscendo, i rapporti di lavoro falsamente denunciati. La pubblica amministrazione, detentrica di un'enorme quantità di informazioni sulle aziende agricole, deve effettuare controlli incrociati tra gli organismi che erogano i contributi europei, l'Agenzia delle entrate, le camere di commercio, l'INPS e l'INAIL, in modo da individuare gli eventuali illeciti che avvengono a livello previdenziale. È stato richiesto di poter costituire degli organismi territoriali trilaterali, ai quali partecipino le organizzazioni sindacali, le organizzazioni dei datori di lavoro e le istituzioni, al fine di promuovere una politica attiva del lavoro, incrociando domanda ed offerta. Ai fini dell'emersione del lavoro nero, dovrebbe essere prevista una premialità dal punto di vista fiscale o contributivo per quelle aziende che si rapportano con gli organismi trilaterali al fine di soddisfare il bisogno di manodopera. Per quanto riguarda in particolare i fatti di Rosarno, i ricavi che si possono ottenere dalla raccolta delle arance non coprono i costi; per garantire a quei lavoratori un salario contrattuale, occorrerebbe prevedere un sostegno da parte della collettività. Per quanto riguarda l'utilizzo dei *voucher*, essi possono essere uno strumento utile di semplificazione e di emersione se riservato a soggetti che non sono imprenditori agricoli. Nell'impresa agricola vi sono due tipologie di lavoratori. La prima è costituita da pochi lavoratori a tempo indeterminato e da un numero abbastanza consistente di lavoratori a tempo determinato che lavorano presso l'azienda in periodi ripetuti dell'anno. La seconda tipologia è rappresentata da lavoratori stagionali che nei periodi di raccolta si aggiungono ai lavoratori organici dell'azienda. Occorre

operare una semplificazione delle procedure attraverso l'introduzione della comunicazione di assunzione cumulativa e non individuale e la registrazione sul libro unico del lavoro, da considerarsi sufficiente in caso di ispezione. Per sconfiggere il fenomeno del caporalato, oltre a suggerire di introdurre nell'ordinamento una specifica fattispecie di reato (effettivamente introdotto in data successiva), è stata puntualizzata particolarmente la necessità di istituire delle commissioni trilaterali, composte dai sindacati, dai datori di lavoro e dalle istituzioni che facciano incontrare la domanda e l'offerta di lavoro. Esiste poi il problema degli immigrati, che non si iscrivono alla previdenza in quanto clandestini; al riguardo, è necessario prevedere la possibilità di mettersi in regola, denunciando i rapporti di lavoro che hanno avuto.

Il segretario della FAI-CISL ha rilevato che l'utilizzo dei *voucher* in agricoltura rappresenta un elemento di destrutturazione delle tutele assistenziali e previdenziali dei lavoratori.

Il segretario dell'UGL Agroalimentare ha sottolineato come il nuovo regime del disaccoppiamento dei pagamenti della politica agricola comune ha tolto il controllo sui volumi e ha dato libertà all'impresa; il fatto di percepire un aiuto senza il controllo sulla quantità e qualità del prodotto potrebbe aver fornito una sponda al lavoro nero.

#### 6. Gli enti previdenziali e assicurativi.

Il Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha sottolineato che il settore agricolo è caratterizzato da agevolazioni particolari, in quanto soggetto a discontinuità lavorativa e a calamità naturali. Il sistema degli elenchi anagrafici annuali rappresenta un sistema non più efficiente. Attualmente, infatti, i modelli di dichiarazione trimestrale vengono presentati entro la fine del mese successivo alla scadenza e la riscossione avviene circa sei mesi dopo. Gli elenchi della manodopera a tempo determinato

vengono compilati annualmente entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di svolgimento delle prestazioni lavorative. Tale sistema ha favorito l'instaurarsi di comportamenti fraudolenti, tesi alla dichiarazione di rapporti di lavoro fittizi, finalizzati alla percezione indebita di prestazioni assistenziali e previdenziali. I fenomeni di illegalità maggiormente riscontrati riguardano: le aziende agricole fantasma, create *ad hoc* per denunciare rapporti di lavoro fittizi; le aziende che denunciano manodopera in esubero con una compresenza sia di rapporti di lavoro regolari che irregolari; la somministrazione irregolare di lavoro agricolo mediante denuncia di rapporti da parte di aziende diverse da quelle per le quali hanno lavorato, le cosiddette « cooperative senza terra ». L'Istituto ha negli ultimi anni incrementato l'attività ispettiva, fornendo dettagliate istruzioni alle sedi provinciali. Sarebbe opportuno, quindi, abrogare gli elenchi nominativi dei braccianti agricoli, assimilando il sistema alla generalità dei dipendenti. In merito all'indennità di malattia ai lavoratori agricoli a tempo determinato, si potrebbe o corrisponderla qualora l'evento malattia si verifici in costanza di rapporto di lavoro, prescindendo dall'iscrizione negli elenchi che hanno validità annuale; o innalzare il requisito delle 51 giornate arrivando ad un minimo di 70 giornate annue. In tal modo si recupererebbero quelle ulteriori giornate lavorate in nero, oltre la media delle 56-60 giornate denunciate in vaste zone del Paese, salvaguardando comunque i comportamenti corretti che si riscontrano nel centro-nord, in cui la media si attesta intorno alle 75 giornate. Per i lavoratori a tempo indeterminato, occorrerebbe effettuare un controllo sul numero di giornate di malattia anticipate e sul relativo importo conguagliato tramite compensazione sulle dichiarazioni trimestrali di manodopera occupata. Per le prestazioni economiche di maternità e di paternità, occorre effettuare controlli tempestivi, da effettuare anche incrociando le informazioni contenute negli archivi automatizzati. L'INPS registra un forte squilibrio finan-

ziario nel settore agricolo. Il doppio danno che l'ente subisce è quello di pagare prestazioni assistenziali non dovute e la mancata percezione dei contributi da parte delle aziende che occupano lavoro in nero. Sui *voucher*, ritiene che essi abbiano aiutato a regolarizzare i rapporti che prima avvenivano in forma illegale. Esistono nel settore forti differenze territoriali; il Veneto ha il primato assoluto nell'utilizzo e il Friuli ha fatto registrare un incremento addirittura fuori da qualsiasi previsione.

Il rappresentante dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) ha sottolineato che i rapporti di lavoro agricoli sono interamente gestiti dall'INPS il quale riversa all'INAIL il flusso finanziario relativo ai premi assicurativi versati dai datori di lavoro per la copertura previdenziale degli infortuni e delle malattie professionali. In caso di infortunio, tuttavia, la procedura prevede che la denuncia debba essere indirizzata all'INAIL. Pertanto l'INAIL non ha dati riguardo al numero delle aziende agricole; vorrebbe però iniziare a gestire in maniera diretta il rapporto con le imprese anche per costruire una base di dati di conoscenza per il fenomeno antinfortunistico. Per il Mezzogiorno è stato adottato il piano straordinario di vigilanza che ha interessato la Puglia, la Campania, la Sicilia e la Calabria, con 7.500 ispezioni in agricoltura. Per mandato istituzionale, l'INAIL si è dedicata maggiormente all'attività di vigilanza in edilizia, mentre l'INPS ha seguito maggiormente l'agricoltura. Dai dati pubblicati dal Ministero del lavoro emerge che nel settore agricolo si registra, rispetto alle aziende ispezionate, una media del 50 per cento di aziende irregolari. Occorre, quindi, condividere le informazioni, anche in ragione di quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale che impone a tutte le pubbliche amministrazioni di scambiare i propri dati in rete. Ciò potrebbe servire anche per realizzare quei sistemi denominati di *business intelligence* per mirare l'attività ispettiva su aziende che presentano profili di irregolarità più mirati. Nel caso di ispezioni

condotte dall'INAIL vi sono percentuali di irregolarità più alte; il profilo infortunistico presenta un *trend* in discesa.

#### 7. Gli organi di controllo.

I rappresentanti della Guardia di finanza hanno svolto un'analisi sui principali fenomeni di illegalità nel settore agricolo, enucleato i tratti salienti della loro missione istituzionale e fornito talune indicazioni sulle iniziative da intraprendere. Riguardo ai fenomeni di illegalità, essi si manifestano in varie forme, dall'evasione fiscale e contributiva, al lavoro nero, alle illecite percezioni di finanziamenti pubblici, alle contraffazioni, alle frodi commerciali fino alle infiltrazioni da parte della criminalità organizzata. Per quanto riguarda l'evasione fiscale, nei tre anni precedenti il 2011 il Corpo ha scoperto 1.200 evasori fiscali che operano nel ramo agricolo e ha individuato quasi 9 mila lavoratori in nero o irregolari (uno dei fenomeni più ricorrenti è l'intermediazione abusiva; sono poi state scoperte indebite percezioni di sussidi destinati ad aziende operanti nell'agroalimentare per oltre 45 milioni di euro). Altro fenomeno frequente sono le frodi perpetrate a danno dei fondi comunitari e della spesa pubblica nazionale. Vi sono poi condotte delittuose pericolose per la salute dei consumatori, che riguardano l'importazione e l'immissione in commercio di prodotti con falsa indicazione *made in Italy* o prodotti che riportano ingannevolmente denominazioni di origine protetta. Il comparto inoltre soffre di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata.

Quanto alle competenze della Guardia di finanza, essa svolge il ruolo di forza di polizia economico-finanziaria e si occupa: del controllo in ordine all'entrate fiscali e ai conseguenti fenomeni di evasione fiscale e contributiva; della vigilanza sulle uscite, comprese le frodi al bilancio comunitario; del controllo del mercato dei capitali attraverso la lotta al riciclaggio e all'usura; del mantenimento della sicurezza attraverso il contrasto dei traffici illeciti; della

tutela del mercato dei beni e servizi, nell'ambito del quale rientrano le azioni di contrasto ai fenomeni di carovita. Le fenomenologie illecite che si manifestano nell'agroalimentare tendono ad intersecarsi essendo rivolte a conseguire profitti di natura diversa. A ciò consegue la necessità che ogni azione di contrasto coinvolga le diverse forze di controllo e i vari livelli istituzionali, tra i quali i Ministeri dello sviluppo economico, del lavoro e della salute. Per il coordinamento dell'attività di contrasto alle frodi comunitarie è stato istituito il COLAF (Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie) mentre, sul fronte della lotta al lavoro sommerso, è stato attivato un piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia nel Mezzogiorno. Sul fronte della tutela della salute, la Guardia di finanza ha dato il proprio contributo alla predisposizione del piano nazionale integrato dei controlli in materia di sicurezza alimentare e ha fornito uno strumento operativo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La Guardia di finanza ritiene importante rafforzare sul piano internazionale la tutela del *made in Italy*, estendendo ad altri Stati gli accordi, per lo più di natura bilaterale, sottoscritti dall'Unione europea (per esempio con la Svizzera e la Corea del Sud). Sul piano interno, il Corpo ha avviato due iniziative che riguardano l'implementazione di una piattaforma informatica in materia di contraffazione e l'esecuzione di un progetto in materia di frodi comunitarie. Sebbene l'Italia detenga un primato nelle frodi comunitarie (dati 2010), con il 38,59 per cento degli illeciti perpetrati, i controlli svolti nel Paese rappresentano un *unicum* in quanto nessun Paese dell'Unione europea dispone di una forza di polizia economico-finanziaria.

Il Capo del Corpo forestale dello Stato ha ricordato come il Corpo, fortemente radicato sul territorio, dipende dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e collabora strettamente con i Ministri dell'ambiente e dell'interno. La legge n.4 del 2010, sull'etichettatura obbligatoria di origine, ha inserito il Corpo forestale nelle sezioni di polizia giudiziaria

istituite presso ciascuna procura della Repubblica presso il tribunale ordinario, al fine di meglio collaborare alla tutela della sicurezza agroalimentare. I numeri sull'attività espletata (riferiti al 2010, secondo il rapporto del Corpo sulla sicurezza agroambientale) sono in aumento. Nel rapporto del 2010 è evidenziato che su 5.056 controlli effettuati, i reati accertati sono stati 102, le persone segnalate all'autorità giudiziaria 120, gli illeciti amministrativi 772. Rispetto al 2009, i dati sono in aumento anche in ragione dell'incremento dei controlli effettuati. Il Corpo si avvale in questa attività di 1.100 comandi stazione dell'amministrazione, localizzati soprattutto in zone montane e rurali. Una delle azioni più rilevanti del Corpo è la lotta alla contraffazione.

Quattro le proposte di intervento avanzate dal Corpo per meglio tutelare la produzione agroalimentare italiana. In primo luogo, si ritiene necessario estendere il meccanismo dell'articolo 517-*quarter* del codice penale anche ad alcuni prodotti « non certificati » di particolare importanza per il Paese, in caso di illecita etichettatura dei prodotti. In secondo luogo, viene suggerito di realizzare una banca dati che possa individuare le varietà in modo da poter distinguere la provenienza del prodotto; la ricerca in tal senso ha fatto passi da gigante e attraverso l'analisi degli isotopi (caratteristiche di ossigeno presenti) è possibile distinguere tra il pomodoro cinese e quello italiano. Inoltre, occorre dare attuazione a quanto già previsto in un decreto interministeriale relativamente all'istituzione del comparto di specializzazione agroambientale. Infine, risulterebbe opportuna l'istituzione di una Direzione nazionale di sicurezza agroalimentare interforze con compiti di coordinamento investigativo.

Il Comandante del Comando carabinieri politiche agricole ed alimentari ha ricordato che il Corpo, ferma restando la subordinazione gerarchica al Ministero della difesa – Arma dei carabinieri, segue le direttive del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ai sensi del decreto ministeriale 2 dicembre 1997,

sotto cui è posto in dipendenza funzionale. La sua azione è volta a contrastare le frodi sui finanziamenti comunitari e l'agropirateria (in quest'ambito opera in collaborazione con i NAS sugli aspetti igienico sanitari). Il Comando ha in organico 83 uomini e tre nuclei, uno a Parma, uno a Roma ed uno a Salerno. Collabora anche con il Nucleo ispettorato del lavoro (NIL) e con il Nucleo operativo ecologico (NOE). Nel 2010, ha controllato 1.375 aziende, sequestrato 12 mila tonnellate di prodotti alimentari e accertato 17 milioni di finanziamenti illeciti. Sulle frodi alimentari, il flusso di finanziamenti si aggira intorno ai 6 miliardi di euro, comprensivi degli aiuti alimentari agli indigenti; gli organi europei hanno evidenziato ultimamente che tassi più elevati di sospetta frode non significano necessariamente una maggiore attività fraudolenta; in conseguenza di ciò l'attenzione è stata spostata su quei Paesi che rivelano tassi piuttosto bassi di sospetta frode. Risulta comunque importante definire un sistema di controlli uniformi a livello europeo. La specificità italiana è di avere un vero e proprio apparato investigativo *ad hoc*. La tipologia delle frodi comunitarie è prevalentemente riconducibile alle false attestazioni di conduzione di superficie agricola e all'attestazione di operazioni inesistenti. Nel 2009, su 18 milioni di euro di finanziamenti controllati, gli illeciti accertati sono stati pari ad 8 milioni; nel 2010 su 21 milioni di euro di finanziamenti controllati, gli illeciti accertati sono stati pari a quasi 17 milioni, con un incremento del 123 per cento rispetto all'anno precedente. Esiste una certa contiguità tra truffe ai danni dell'Unione europea e nei confronti dell'INPS. Per quanto riguarda le linee strategiche di azione è risultato importante il rafforzamento del rapporto di collaborazione con la Corte dei conti, che ha permesso l'utilizzo del sequestro conservativo e ha incentivato il recupero delle somme, pena la riduzione dei finanziamenti comunitari a favore dello Stato. Per migliorare l'azione di recupero sarebbe importante prevedere l'estinzione della sanzione nel caso in cui il beneficiario

restituisca i contributi percepiti illecitamente. Sull'attività di contrasto delle frodi nel settore agroalimentare particolare importanza può assumere la legge n. 4 del 2011 che permette la tracciabilità degli alimenti. Tra il 2009 ed il 2010 c'è stato un incremento del 43 per cento delle violazioni, con 11.862 tonnellate di prodotti sequestrati. Le violazioni più comunemente riscontrate riguardano la falsa evocazione dei marchi DOP nei settori delle carni e dei pomodori; la commercializzazione di pomodoro concentrato cinese, di carne e pomodoro biologici falsi e di olio di oliva adulterato, l'indicazione di false date di scadenza e di prelevamento di prodotti ittici nonché irregolarità nel regime di conservazione. Per migliorare la situazione sarebbe auspicabile: una maggiore trasparenza nei dati dell'*import/export* commerciale dei vari operatori, ove vige una regime di riservatezza nelle comunicazioni; la modifica della normativa contenuta nel codice doganale onde evitare interpretazioni restrittive, quali quelle adottate da una parte della giurisprudenza, secondo le quali risulta possibile etichettare come *made in Italy* anche prodotti che contengono materie prime provenienti dall'estero. Occorre, inoltre, un *corpus iuris* comune a livello internazionale. Altri circuiti di illegalità riguardano: i mercati ortofrutticoli del sud pontino, usura e attività estorsive, ippica, *doping* e mercato degli agrofarmaci.

Sarebbe importante un intervento normativo volto ad incrementare la pena edittale per quelle frodi alimentari per le quali la pena prevista di soli due anni potrebbe rilevarsi poco efficace. Il reato di frode in commercio, che è compreso tra i reati contro l'economia, se realizzato nel comparto agroalimentare dovrebbe prevedere una pena edittale più incisiva. Infatti, l'incremento della pena non solo ha l'effetto della deterrenza, ma permette anche l'arresto in flagranza. Inoltre, in determinati casi si potrebbe inserire l'agropirateria tra i reati di competenza della Direzione distrettuale antimafia. Importante sarebbe inoltre stilare dei protocolli a livello comunitario da applicare in ma-

niera omogenea in tutti gli Stati membri per il sistema dei finanziamenti comunitari. L'Arma dei Carabinieri non ritiene necessaria la creazione di un organismo *ex novo* che finirebbe con il disperdere il background investigativo di ciascuna forza di polizia.

I rappresentanti dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali hanno ricordato che l'Ispettorato svolge attività di controllo (30.000 ispezioni l'anno), attività di laboratorio (6 laboratori che effettuano analisi di revisione) e attività di vigilanza sugli organismi di controllo sulle DOP, IGP e produzioni biologiche. Nell'ambito degli organi di controllo operanti presso il Dicastero agricolo, l'Ispettorato svolge l'84 per cento dei controlli a fronte del 13,8 per cento svolto dal Corpo forestale e del 2,5 per cento effettuato dal Comando carabinieri politiche agricole e alimentari. Le principali contestazioni hanno carattere amministrativo, essendo stata la materia quasi del tutto depenalizzata; quelle più numerose attengono al settore vitivinicolo; seguono i mezzi tecnici, nei quali rientrano i concimi ed i mangimi, e il settore lattiero caseario. Particolarmente rilevante l'attività legata alla lotta alla contraffazione. In ordine alla necessità di un maggior coordinamento tra gli organi di controllo, l'Ispettorato ha messo a punto due programmi di ricerca: uno per il miglioramento dell'efficienza per verificare quali sono i settori, i tempi, i territori, gli operatori da controllare; l'altro mira a mettere in una banca-dati a disposizione degli organi di controllo i controlli effettuati. Ogni organo di controllo ha la sua specificità: il Corpo forestale si interessa prevalentemente di impatto ambientale, la Guardia di finanza di questioni fiscali, i Carabinieri dei NAS dell'impatto sulla salute, mentre l'Ispettorato si occupa prevalentemente degli aspetti commerciali. Già si è costituita una banca dati in cui far affluire tutte le informazioni interessanti. Per esempio, è possibile tracciare il vino; a livello comunitario esiste il progetto

della costituzione di una banca dati delle uve, per tipizzare i vini dal punto di vista della caratterizzazione carbonio/ossigeno. L'Ispettorato non ha mandato per operare all'estero. In ordine all'adeguatezza del sistema di controllo, sicuramente poter contare su una quantità di risorse sufficienti permette comunque lo svolgimento di un lavoro capillare. Inoltre, l'istituzione di un osservatorio potrebbe permettere di far incontrare i diversi segmenti della filiera (logistica, scienziati, tecnologi, operatori) per individuare gli elementi di rischio in ciascun settore ed ottimizzare i controlli.

Il direttore della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), dopo aver illustrato la specificità professionale della struttura cui è preposto, la sua articolazione territoriale e i compiti attribuiti, ha elencato i principali fenomeni di illegalità in agricoltura: l'abigeato, considerato dal codice un aggravante del furto; il danneggiamento e il furto di macchine ed attrezzature agricole; la macellazione clandestina; le truffe ai danni dell'Unione europea, con l'Italia destinataria di circa 8 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, una cifra che ha destato l'interesse della criminalità organizzata (in questo ultimo caso, le fattispecie di reato riscontrabili sono all'articolo 316-ter del codice penale, che configura un'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, e all'articolo 640-bis del codice penale, che configura la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche); il lavoro nero ed il caporalato; la creazione di finte cooperative agricole e le frodi ai danni degli enti previdenziali; la contraffazione e l'adulterazione alimentare (importante al riguardo la legge n.99 del 2009 sulla tutela dei marchi). Inoltre, durante l'audizione è stato evidenziato l'aumento esponenziale dei prezzi agricoli dal produttore al consumatore per effetto di monopoli nei trasporti (i prezzi dalla produzione al consumo si triplicano, i ricavi variano, secondo dati Coldiretti, dal 70 per cento in caso di filiera corta al 300 per cento in caso di filiera lunga; sempre

secondo la Coldiretti su 47,5 miliardi di euro circa 7,5 sono di arricchimento illecito);

Quanto all'azione di contrasto, l'agricoltura, in quanto settore dell'economia dove è possibile fare *business*, è oggetto di interesse da parte della criminalità organizzata anche per simulare tipologie tradizionali di illecito. Per esempio, è stata constatata la costituzione nel mercato ortofrutticolo di Milano di società che camuffavano il traffico di stupefacenti. Nel mercato di Fondi, il clan dei casalesi ha attuato il controllo mafioso del mercato della distribuzione dei prodotti agroalimentari. Quanto allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, il fenomeno non è limitato ai soli territori gravati dalla presenza di criminalità organizzata. Quanto alla necessità di creare una maggiore collaborazione interistituzionale, si ritiene già buona la collaborazione tra i diversi organi incaricati del contrasto dell'illegalità nell'agroalimentare; anche dal punto di vista informatico, non è opportuno creare una nuova piattaforma informatica. La DIA ritiene molto importante agire in modo preventivo per regolarizzare il mercato, magari attraverso un organismo a livello nazionale con una visione onnicomprensiva, anche attraverso le competenze già attribuite all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Spesso i fenomeni di irregolarità, come l'elevato aumento dei rincari lungo la filiera, può essere dovuto ad un monopolio di fatto che non necessariamente implica la presenza della criminalità organizzata.

Il Sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Maurizio de Lucia, ha messo in risalto che nel settore dell'agricoltura l'interesse delle organizzazioni mafiose è lo stesso che si registra in tutti gli altri settori della produzione; laddove si possono realizzare dei profitti e c'è la possibilità di lucrare su queste attività, le organizzazioni criminali sono presenti e cercano di infiltrarsi. Dai dati dell'Agenzia nazionale per la gestione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata risultano confiscate 1.323 aziende, di

cui 87 nel settore agricolo, ma soprattutto su 9.660 beni confiscati 1941 sono terreni agricoli. Uno dei grandi problemi è che, contrariamente alle banche, particolarmente restie ad erogare prestiti alle imprese, le organizzazioni criminali dispongono di molta liquidità. Il meccanismo prevede che, in un primo tempo, l'imprenditore ottiene iniezioni di liquidità per la sua impresa e, in cambio di questi nuovi capitali, accetta che l'organizzazione criminale si interessi dell'attività fino ad acquisirne la proprietà. Un altro rischio è l'uso distorto del territorio, con particolare riguardo allo sviluppo delle fonti fotovoltaiche. Quanto al fatto che l'Italia risulta ai primi posti nelle classifiche delle frodi, è stato sottolineato che il nostro sistema di controllo è il più efficiente rispetto agli altri Paesi e questo può anche incidere nel determinare questo primato. Quanto all'infiltrazione nel territorio, ricorda come negli Stati Uniti si è posto per un determinato tempo un problema di infiltrazione della criminalità nel ciclo del cemento. Lo Stato di New York ha, quindi, deciso la nazionalizzazione delle imprese per un periodo di due anni consentendo, così, l'eliminazione della presenza criminale. Anche a Palermo, alcune cave della regione occidentale sono state poste sotto il controllo dell'amministrazione giudiziaria e questo ha fatto venir meno l'interesse delle organizzazioni criminali.

Il Direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha sottolineato che l'Italia è il Paese che segnala più sospette frodi tra i 27 Paesi dell'Unione europea e ciò è dovuto anche al fatto di essere all'avanguardia nel sistema investigativo. Si può solo dire che rispetto agli altri Paesi le frodi italiane presentano un carattere più vasto quanto a numero di soggetti coinvolti e sono maggiormente legate al territorio, probabilmente in quanto legate alla criminalità organizzata. Gli elementi di debolezza del sistema possono essere rinvenuti nella durata della prescrizione, troppo limitata

rispetto alla durata media dei processi, e nella difficoltà di recuperare le somme dovute.

#### 8. *Le autonomie locali.*

I rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome hanno illustrato quali sono i principali fenomeni di illegalità in agricoltura, individuati nella contraffazione, nell'elusione delle norme nazionali e comunitarie e nel lavoro irregolare. Rispetto al primo fenomeno, la percentuale dei casi accertati è aumentata. Risulta, pertanto, necessaria un' incisiva azione politica per l'istituzione di un sistema di riconoscimento delle indicazioni geografiche protette a livello internazionale; al riguardo risulta di particolare interesse quanto previsto da ultimo in sede europea in ordine all'introduzione della protezione *ex officio*, ossia la possibilità riconosciuta agli Stati membri di porre in essere le adeguate azioni amministrative per fermare l'uso improprio delle indicazioni DOP e IGP. Oltre a ritenere importante l'estensione in sede europea delle disposizioni contenute nella legge n. 4 del 2011, si ritiene necessario la realizzazione di un unico sistema integrato di reti di controllo in modo che gli stessi siano svolti in modo intelligente e senza accanimenti nei confronti di talune aziende.

I rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI) hanno sottolineato, in merito al lavoro stagionale in agricoltura, la necessità che il sindaco sia consapevole del numero di richieste regolari di permessi di soggiorno per lavoro; sarebbe, quindi, necessaria l'attivazione di protocolli per l'accoglienza dei lavoratori stagionali. Per i controlli sul territorio sarebbe indispensabile avere una mappatura delle aree interessate da forme di illegalità nel settore agricolo. I comuni hanno partecipato ad un programma operativo nazionale di contrasto alla contraffazione dei marchi di prodotti, che ha consentito, tra l'altro, di intervenire sui mercati all'ingrosso, verificando le variazioni dei prezzi. Sono stati firmati proto-

colli affinché i comuni, nell'ambito del PON Sicurezza, possano accedere ai fondi per la costruzione di alloggi temporanei, mentre diverso è il caso di interventi strutturali relativi agli alloggi sociali, rispetto ai quali il sindaco non ha una reale cognizione del flusso dei lavoratori regolari.

I rappresentanti dell'Unione province italiane (UPI) hanno ritenuto necessaria l'istituzione di una cabina di regia nazionale. Per quanto riguarda le attività di contrasto al lavoro nero, si ritiene utile la possibilità di avvalersi del *voucher* formativo in agricoltura e l'impiego dei familiari come collaboratori.

#### 9. *Altri soggetti.*

I rappresentanti dell'Associazione nazionale delle imprese produttrici di agrofarmaci (Agrofarma) hanno rilevato che il mercato degli agrofarmaci illegali ha acquisito un'incidenza del 4 per cento del mercato complessivo, per un valore di circa 30 milioni di euro. Tre sono i filoni: furti di prodotti registrati e autorizzati di proprietà delle aziende o dei distributori (circa 1 milione di euro di furti ai produttori e ai rivenditori, come i consorzi agrari); importazioni illegali parallele; contraffazioni vere e proprie con camuffamento del marchio commerciale della confezione. Le regioni più colpite sono l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Puglia. È stata effettuata una campagna di sensibilizzazione ed istituito un numero verde per la segnalazione di casi di illegalità; sono stati, altresì, istituiti corsi di formazione per gli organi di controllo e per i distributori. Importante, oltre ad una costante opera di sensibilizzazione, è la possibilità che gli organi di controllo dialoghino tra di loro. Il sistema sanzionatorio risulta troppo blando per scongiurare l'illegalità; si potrebbe immaginare anche la sospensione dell'autorizzazione alla distribuzione oppure un'ammenda proporzionale al mercato del distributore. Per l'agricoltore si potrebbe immaginare una condizionalità

rispetto alla percezione dei benefici comunitari.

Sono stati, infine, ascoltati due giornalisti, Maria Pirro e Antonio Corbo, che hanno riferito delle inchieste giornalistiche da loro condotte in merito all'illegalità nel comparto agroalimentare.

#### *10. L'attività del Parlamento e della Commissione Agricoltura.*

Partendo dal presupposto che i fatti di Rosarno hanno avuto delle scaturigini ben precise, non solo di carattere antropologico e sociale, ma anche e soprattutto economico e criminale, il Parlamento ha già fornito talune risposte alle problematiche emerse nell'indagine approvando talune disposizioni particolarmente significative.

In particolare, la novità più importante ha riguardato l'introduzione, con l'articolo 12 del decreto-legge n. 138 del 2011, del reato specifico di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, che viene commesso da chi « svolge un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori ». La pena consiste nella reclusione da cinque a otto anni e nella multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato. La legge indica anche alcune « spie » dello sfruttamento. Tra queste ci sono una retribuzione palesemente non in linea con il contratto collettivo o sproporzionata rispetto al lavoro svolto; la violazione sistematica delle norme su orari, riposo, ferie e maternità e di quelle su sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; condizioni di lavoro, sorveglianza o alloggio particolarmente degradanti. Come pena accessoria, i condannati rischiano di non poter più ricoprire cariche direttive nelle imprese né prendere finanziamenti, agevolazioni o appalti pubblici.

Altre disposizioni, seppur non direttamente attinenti all'illegalità, sono interve-

nute su alcune questioni che incidono profondamente nei rapporti di filiera e nel sistema di controlli effettuati.

In primo luogo con l'articolo 62 del decreto-legge n. 1 del 2012 sono state dettate nuove regole per i rapporti tra gli agricoltori e la distribuzione. Si è infatti previsto che i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano a pena di nullità la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento. I contratti devono essere informati a principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, con riferimento ai beni forniti. La nullità del contratto può anche essere rilevata d'ufficio dal giudice. Viene introdotto il divieto, nelle relazioni commerciali tra operatori economici, di imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive; di applicare condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti; di subordinare la conclusione, l'esecuzione dei contratti e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto degli uni e delle altre; di conseguire indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali; di adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento. Il pagamento del corrispettivo deve, oggi, essere effettuato, per le merci deteriorabili, entro il termine di trenta giorni e, per tutte le altre merci, entro il termine di sessanta giorni. In entrambi i casi, il termine decorre dall'ultimo giorno del mese di ricevimento della fattura. Gli interessi decorrono au-

automaticamente dal giorno successivo alla scadenza del termine. In questi casi il saggio degli interessi è maggiorato di ulteriori due punti percentuali. Sono, poi, previste sanzioni specifiche nel caso in cui si contravvenga agli obblighi introdotti, prevedendo che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è incaricata della vigilanza sull'applicazione delle disposizioni in esame e all'irrogazione delle sanzioni ivi previste.

L'articolo 25 del decreto-legge n.5 del 2012 ha previsto misure di semplificazione per le imprese agricole, stabilendo che l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) possa utilizzare, per l'acquisizione delle informazioni necessarie, anche le banche dati informatiche dell'Agenzia delle entrate, dell'INPS e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e che i dati relativi alla azienda agricola contenuti nel fascicolo aziendale elettronico fanno fede nei confronti delle pubbliche amministrazioni per i rapporti che il titolare della azienda agricola instaura ed intrattiene con esse anche per il tramite dei centri autorizzati di assistenza agricola.

La Commissione Agricoltura ha inoltre, iniziato l'esame di alcune proposte di legge in materia di salvaguardia e valorizzazione dei prodotti italiani di qualità e riorganizzazione delle competenze in materia di lotta alle frodi e alla contraffazione di prodotti agroalimentari (C. 3422, 3537 e 4209). Alcune di tali proposte (C. 3422 e 3577) prevedono il riordino delle competenze dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari, mentre una (C. 4209) istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un nuovo Ufficio nazionale per il coordinamento delle attività di tutela dei prodotti agricoli ed agroalimentari.

La XIII Commissione ha, inoltre, dato seguito a quanto affermato nel corso delle audizioni in ordine al fatto che « il prezzo che pagano le multinazionali per l'acquisto di prodotto da destinare ai succhi di frutta non è equo » e che « così si costringono le piccole aziende dell'area a sottopagare gli

operai ». Sono state, quindi, presentate tre proposte di legge (C. 4108, 4114 e 5090) volte a modificare la legislazione vigente per aumentare la quantità minima di frutta presente nelle bevande analcoliche. La Commissione ha, in merito, adottato un testo unificato delle tre proposte che prevede per le bevande analcoliche con denominazioni di fantasia e per le bevande analcoliche commercializzate con il nome di uno o più frutti una quantità minima di succo di agrumi non inferiore al 20 per cento. Si prevede, inoltre, l'obbligo di riportare nell'etichetta dei succhi di frutta e delle bevande analcoliche a base di frutta, oltre alle indicazioni già obbligatorie, il luogo di provenienza e di origine della frutta, istituendo un logo nazionale per le bevande il cui processo di produzione e di trasformazione è interamente realizzato sul territorio nazionale e che riportano nell'etichettatura l'indicazione di origine o di provenienza italiana della frutta utilizzata. Viene, poi, previsto che siano potenziati i programmi straordinari di lotta alle frodi e alle contraffazioni, stabilendo che i laboratori dell'Ispettorato per la tutela della qualità e per la repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari effettuino analisi riguardanti il rispetto dei parametri qualitativo-merceologici delle bevande in esame. Il provvedimento interviene, inoltre, in materia di controlli antifrode e di lotta alla contraffazione, estendendo la previsione dell'articolo 517-*quater* del codice penale – che punisce con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a 20.000 euro chi contraffà o altera indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari ovvero introduce nel territorio dello Stato, detiene per la vendita o pone in vendita tali prodotti al fine di trarne profitto – a chiunque, chiunque, al fine di trarne profitto, introduce nel territorio dello Stato, detiene per la vendita, pone in vendita con offerta diretta ai consumatori o mette comunque in circolazione bibite analcoliche a base di frutta, succhi di frutta e nettari con le indicazioni di origine o di provenienza o con il logo contraffatti.

È stata, inoltre, avviata una elaborazione su alcune misure destinate a innalzare, nelle aree regionali a vocazione agrumicola, la qualità e la genuinità delle arance e a convertire e diversificare gli impianti agrumicoli, dando la priorità alle zone ad agrumicoltura commercialmente obsoleta.

## 12. Considerazioni finali.

L'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Agricoltura, a seguito dei fatti di Rosarno dell'inizio del 2010, attraverso dati di analisi e informazioni provenienti dai principali *stakeholder* di sistema, ha evidenziato in particolare le forme più diffuse di illegalità in agricoltura, nonché il ruolo e gli interessi delle organizzazioni criminali nel controllo del mercato agroalimentare italiano. Il risultato più significativo dell'indagine risiede nell'aver interiorizzato un approccio conoscitivo integrato, un metodo teso ad unificare le puntuali informazioni e le valutazioni critiche provenienti da soggetti investiti istituzionalmente del compito di contrastare le attività criminali e illegali e di effettuare controlli nel comparto agroalimentare.

Durante l'indagine, sono stati individuati i fattori più significativi di rischio circa la sicurezza e la tutela dei diritti dei lavoratori in agricoltura (in particolare, la diffusione del lavoro nero, lo sfruttamento della manodopera immigrata, le condizioni sanitarie dei braccianti stranieri) e vi sono stati specifici riferimenti ai fenomeni di turbativa del mercato agricolo e della leale concorrenza tra le imprese del settore. Si è avuto modo di constatare che il mercato del lavoro agricolo, è caratterizzato dalla presenza di forme diffuse di irregolarità e illegalità, soprattutto a causa della frammentazione e stagionalità dei processi produttivi, che favorisce l'impiego di lavoratori temporanei pagati, in molti casi, a giornata e non regolarmente registrati.

L'affinamento della capacità di organizzare truffe ai danni dell'INPS, da parte di gruppi criminali organizzati, ha favorito

la diffusione su larga scala di rapporti fittizi in agricoltura, oltre che di numerose pratiche di evasione contributiva, del lavoro nero, nonché di meccanismi fraudolenti particolarmente sofisticati ai danni del fisco. Nel corso delle audizioni, sono stati portati esempi di cooperative agricole, spesso addirittura inesistenti, che assumono fittiziamente i braccianti agricoli iscrivendoli all'INPS affinché questi ultimi percepiscano indebitamente le indennità di disoccupazione, di malattia e di maternità e maturino i requisiti pensionistici. Il meccanismo di truffa prevede che, in seguito, le organizzazioni criminali incassino da questi braccianti fittizi una quota parte delle varie indennità indebitamente percepite.

Le associazioni che realizzano interventi per favorire l'integrazione degli immigrati in agricoltura (Medici senza frontiere, Integra Onlus) hanno sottolineato le condizioni di sfruttamento lavorativo e le intollerabili condizioni sanitarie dei braccianti stranieri.

Il ruolo delle organizzazioni criminali, soprattutto nelle regioni meridionali, è preponderante anche nel controllo dei mercati agroalimentari e della grande distribuzione organizzata. La presenza sempre più pervasiva di fenomeni criminali nel settore altera la libera competizione tra le imprese e il normale funzionamento dei mercati, non ultimo quello del lavoro, introducendo pesanti condizionamenti dell'attività economica, attraverso l'asfissiante ricerca, da parte dei clan, del controllo sia delle filiere di produzione e di commercializzazione dei prodotti agroalimentari sia dei mercati ortofrutticoli.

Anche il funzionamento del mercato fondiario è condizionato dagli interessi dei clan. In alcune zone, la compravendita dei terreni è condizionata da soprusi, minacce violente e meccanismi pilotati di acquisto dei terreni agricoli, venendo a costituire, per queste vie, un vero e proprio mercato fondiario parallelo, in cui gli agricoltori sono costretti a cedere la terra o l'attività d'impresa ai clan, fortemente interessati a riciclare capitali illeciti. La proprietà di estesi fondi agricoli inoltre è un presup-

posto fondamentale per richiedere e ottenere finanziamenti pubblici (europei, nazionali e regionali) destinati allo sviluppo dell'agricoltura.

Per di più, quando l'impresa agricola, per svariati motivi, va in crisi, scattano modalità usurarie attraverso le quali i criminali assumono il controllo se non la proprietà dell'azienda agricola. Quando un'impresa finisce nell'orbita delle organizzazioni delinquenziali, soprattutto in località strategiche per gli affari criminali, tale sovranità criminale viene a configurarsi anche come strumento di controllo del territorio e come simbolo dell'onnipotenza dei clan.

Inoltre, accanto a reati di tipo tradizionale (abigeato, usura, furti di attrezzature e mezzi agricoli, estorsioni, macellazione abusiva, traffici di carne, eccetera), coesistono sofisticate operazioni finanziarie finalizzate alle truffe comunitarie. In alcune aree rurali, la criminalità organizzata monopolizza i meccanismi predatori e di frode a danno dell'Unione europea, costruendo rapporti parassitari con le imprese che richiedono i finanziamenti europei, « accompagnando » i progetti finanziati e attuando procedure di subentro o comunque di *partnership* « forzate » dei piani industriali alla base dei progetti.

L'indagine ha evidenziato anche che l'agroalimentare italiano ha subito una crescita costante della contraffazione in senso stretto e delle usurpazioni delle denominazioni di origine geografica protette, con un impatto economico di dimensioni relevantissime. Il valore della contraffazione delle merci (e dell'usurpazione delle denominazioni di origine protette) è destinato a moltiplicarsi esponenzialmente se rapportato all'intero « agganciamento » dei prodotti agroalimentari all'identità italiana, il cosiddetto *italian sounding*, che secondo alcune fonti associative esprime un valore analogo al fatturato legale dell'industria agroalimentare nazionale.

Quali dunque gli interventi che si possono implementare per restituire caratteri di legalità al sistema agroalimentare, quali

misure per contrastare l'*italian sounding* e quali politiche per ridurre l'impatto delle organizzazioni criminali sul mercato del lavoro agricolo?

Tra le varie misure sollecitate durante le audizioni, è emersa l'esigenza di razionalizzare, semplificare e unificare l'azione degli apparati amministrativi di controllo (e anche di quelli investigativi) del settore, soprattutto in materia di sicurezza alimentare. Un modello normativo organico sembrerebbe necessario perché si è in presenza di una molteplicità di soggetti istituzionali non perfettamente coordinati tra di loro, che spesso lasciano disapplicate talune norme fondamentali e altre volte rendono onerosa presso gli operatori del settore l'attuazione di altre.

La ricerca di importanti soluzioni semplificative dei rapporti di lavoro è un argomento sollevato, invece, dalle associazioni di categoria e dall'INPS, al fine di contrastare l'evasione contributiva, il lavoro nero e quello irregolare. Sempre a tal fine, è stata auspicata l'implementazione di meccanismi concertativi in grado di coniugare al meglio, soprattutto su base locale, le esigenze della parte datoriale, di quella sindacale e delle amministrazioni pubbliche. D'altro canto, quasi tutti gli *stakeholder* hanno enfatizzato la bontà e l'efficacia dei *voucher* in agricoltura. Al riguardo, si ricorda che la nuova legge sul mercato del lavoro ha sostanzialmente confermato la disciplina vigente, con alcune limitazioni. Nell'esprimere il parere su tale provvedimento, la Commissione ha rilevato in ogni caso l'opportunità di meglio definire le disposizioni riguardanti il lavoro accessorio in agricoltura, in modo che esse siano capaci di rispondere alle specifiche esigenze del mondo lavorativo agricolo.

Per contrastare le organizzazioni criminali e la loro capacità di perpetrare frodi ai danni dello Stato e dell'Unione europea, sono stati richiesti l'adozione di un *corpus iuris* comune a livello internazionale unitamente ad un inasprimento delle sanzioni penali per le frodi commerciali realizzate nel comparto agroalimentare (per esempio, in materia di illecita

etichettatura); secondo alcuni sarebbe importante anche l'istituzione di una direzione nazionale di sicurezza agroalimentare interforze, con compiti di coordinamento investigativo.

Infine, l'indagine ha evidenziato la necessità di potenziare (al fine di reprimere le frodi commerciali) i meccanismi di

tracciabilità e di etichettatura dei prodotti, attraverso tecniche di rintracciabilità di tipo genetico oppure attraverso il rafforzamento della cosiddetta « tracciabilità geografica », ossia la possibilità di identificare con certezza il contesto geografico d'origine di un certo alimento o degli ingredienti che lo formano.