

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVII

n. 19

DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE (AGRICOLTURA)

nella seduta del 4 luglio 2012

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 22 settembre 2011

SULL'AGRICOLTURA SOCIALE

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

PAGINA BIANCA

Indagine conoscitiva sul documento conclusivo**SOMMARIO**

<i>1. Obiettivi e svolgimento dell'indagine</i>	<i>Pag.</i>	<i>5</i>
<i>2. L'agricoltura sociale</i>	<i>»</i>	<i>6</i>
<i>3. Il quadro giuridico vigente a livello europeo e nazionale .</i>	<i>»</i>	<i>11</i>
<i>4. Le proposte di intervento</i>	<i>»</i>	<i>13</i>
<i>5. Conclusioni</i>	<i>»</i>	<i>18</i>

PAGINA BIANCA

Indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

1. 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 Tuscia;

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 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 carattere amministrativo e giuridico. Sono infine emerse valutazioni e proposte circa l'esigenza di un intervento legislativo na-

zionale 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 ristantanze 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.

2. 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 idonee 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 e 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’autosostenibilità 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 assitito 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 relati-

vamente 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 periurbani per anziani;

educazione: azioni volte ad ampliare le forme e 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 lavorativa 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 mobilizzazione 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

e 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 consi-

derazione 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 solida-

rietà in grado di catturare potenzialità inespresse 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 richiesta 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, possono arrivare a strumenti di indagine che

documentino i percorsi terapeutici e di inclusione sociale.

Infine, nel corso dell'indagine sono 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 extragricole 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.

3. *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 Fenuola), 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 esclusivamente 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 (per esempio, 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, per-

ché 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 extragricole.

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.

4. 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 asseconti 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 nelle 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 espe-

rienze 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 i casi sono necessarie le competenze 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 socio-sanitarie; 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 e 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, già illustrata in precedenza: 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 que-

sta 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 multi-

funzionali 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, interno (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 audit, l'intervento legislativo dovrebbe prevedere una fase di programma-

zione, 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 valorizza-

zione 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 impedisce 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 finanziamento 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 nazionale 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 sociosanitarie 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 devono trasformarsi in esercizi agrituristicci. 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 esplicazione 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 (dottor 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, strumenti 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).

5. *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 agevolarne 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 svil-

luppo 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 ricongdurre 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 extragricole.

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 ricopre 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 ricoprendano 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 audit — 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.