



Disposizioni in materia di agricoltura sociale

A.C. 303

Dossier n° 75 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
26 giugno 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	303
Titolo:	Disposizioni in materia di agricoltura sociale
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	8
Commissione competente :	XIII Agricoltura

Contenuto

Il testo unificato della proposte di legge C.[303](#) Fiorio, C.[760](#) Russo, C.[903](#) Bordo, C.[1019](#) Zaccagnini e C.[1020](#) Schullian, approvato in sede referente dalla XIII Commissione Agricoltura in data 26 giugno 2014, si compone di **7 articoli**.

L'**art. 1** definisce le **finalità** dell'intervento normativo, individuate nella promozione dell'**agricoltura sociale**, quale aspetto del ruolo multifunzionale dell'impresa agricola, chiamata, in tale ambito, a fornire servizio socio-sanitari nelle aree rurali; l'intervento normativo viene riferito alla competenza statale definita dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, lettera m), relativa alla **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**.

L'**art. 2** introduce la **definizione** di agricoltura sociale.

Ai sensi del **comma 1** sono tali le attività svolte dall'imprenditore agricolo (di cui all'[art. 2135 del codice civile](#)) volte a realizzare:

1. l'inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati, disabili e minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione sociale;
2. servizi sociali per le comunità locali, tra i quali gli agrisili e servizi di accoglienza di persone in difficoltà fisica e psichica;
3. prestazioni e servizi terapeutici, anche attraverso l'ausilio di animali e la coltivazione delle piante;
4. iniziative di educazione ambientale ed alimentare, di salvaguardia della biodiversità animale, anche attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche.

Un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali è chiamato a definire i requisiti minimi delle attività indicate (**comma 2**). Il **comma 3** qualifica le attività di cui ai nn. 2, 3 e 4 come **attività connesse** all'attività agricola ai sensi dell'art. 2135 del cc.

Il **comma 4** prevede che le attività elencate in precedenza possano essere svolte anche dalle **cooperative sociali** disciplinate dalla legge n.381/1991 purché il **fatturato** derivante dall'esercizio dell'attività agricola sia **prevalente**; nel caso in cui esso sia compreso tra il 30 ed il 50 per cento sono considerate operatori dell'agricoltura sociale in proporzione allo stesso fatturato agricolo.

Il **comma 5** prevede, inoltre, che l'imprenditore agricolo possa svolgere attività di agricoltura sociale **in associazione** con:

- le cooperative di cui alla [L. n. 381/1991](#);
- le imprese sociali di cui al [D.Lgs. n. 155/2006](#) (Disciplina dell'impresa sociale);
- le associazioni di promozione sociale di cui alla [L. n. 383/2000](#), ([Disciplina delle associazioni di promozione sociale](#));
- i soggetti di cui alla [art. 1, co. 5, L. 328/2000](#) (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi) e cioè soggetti pubblici, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati.

Il **comma 6**, infine, prevede che le attività di agricoltura sociale siano realizzate in collaborazione con i **servizi socio-sanitari**. Gli enti pubblici territoriali sono chiamati a predisporre **piani territoriali di sostegno** a tali attività.

L'**art. 3** prevede che le regioni adeguino le proprie disposizioni in materia al fine di permettere il

riconoscimento degli operatori dell'agricoltura sociale presso gli enti preposti, stabilendo che per coloro che già svolgono tali attività da due anni, le stesse regioni provvedono ad un riconoscimento provvisorio. In caso di inadempienza, si applicano le disposizioni relative al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni, in attuazione di quanto previsto dall'[art. 120 della Costituzione](#).

L'**art. 4** stabilisce che possano essere riconosciute **organizzazioni di produttori (OP)** per prodotti dell'agricoltura sociale.

L'**art. 5** dispone che acquisiscono il requisito della **ruralità** i fabbricati o le porzioni di fabbricati destinati all'esercizio dell'agricoltura sociale (c.1). Le regioni sono chiamate a valorizzare il patrimonio edilizio esistente ai fini di un recupero e di un'utilizzazione dello stesso per le attività in esame.

L'**art. 6** reca taluni **interventi di sostegno**, che si sostanziano nella facoltà:

- per le istituzioni pubbliche che gestiscono **mense scolastiche ed ospedaliere**, di inserire come **criteri di priorità** per l'assegnazione delle gare di fornitura, la provenienza dei prodotti agroalimentari da operatori di agricoltura sociale;
- per i comuni, di prevedere specifiche misure di valorizzazione dei prodotti in esame nel **commercio su aree pubbliche**;
- per gli enti pubblici territoriali e non, di prevedere criteri di priorità per favorire lo sviluppo delle attività in esame nell'ambito delle procedure di **alienazione e locazione dei terreni pubblici agricoli**;
- per gli enti pubblici territoriali, di poter dare in **concessione** a titolo gratuito anche agli operatori dell'agricoltura sociale i **beni immobili confiscati alla criminalità organizzata**.

Viene, poi, previsto (**co. 5**) che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali e con il Ministro del lavoro, siano definiti i criteri ed i requisiti per l'accesso ad ulteriori **agevolazioni** ed interventi di sostegno; anche per le regioni sono chiamate ad adottare provvedimenti per la concessione di agevolazioni (**co. 7**).

Al co. 6 viene stabilito che nei **piani regionali di sviluppo rurale** vengano definiti specifici programmi finalizzati allo sviluppo dell'impresa di agricoltura sociale.

Infine l'art. 7 istituisce l'**Osservatorio sull'agricoltura sociale** che avrà il compito.

- di definire le linee guida delle attività in esame (con particolare riferimento alle procedure per il riconoscimento, alla semplificazione delle stesse nonché alla predisposizione di strumento di assistenza e di formazione);
- di monitorare lo sviluppo delle stesse attività;
- di valutare le ricerche sull'efficacia delle pratiche di agricoltura sociale;
- di predisporre iniziative di coordinamento tra l'agricoltura sociale e le politiche di sviluppo rurale;
- di definire azioni di comunicazione territoriale.

L'Osservatorio è composto da: 5 rappresentanti delle amministrazioni dello Stato (in rappresentanza, rispettivamente, dei Dicasteri agricolo, del lavoro, dell'istruzione, della salute e della giustizia); 5 rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, nominati dalla Conferenza permanente Stato-regioni; 2 rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole; due rappresentanti delle reti nazionali di agricoltura sociale; 2 rappresentanti delle organizzazioni del terzo settore maggiormente rappresentative a livello nazionale, nominati dalla Conferenza Stato-regioni; 2 rappresentanti delle associazioni di promozione sociale; 2 rappresentanti delle organizzazioni maggiormente rappresentative della cooperazione nominati dal Ministro dello sviluppo economico. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, si provvede alla definizione delle modalità organizzative.

Relazioni allegate o richieste

Trattandosi di proposte di legge di iniziativa parlamentare, esse sono corredate della prescritta relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento in esame appare riconducibile alle materie **agricoltura** e **servizi sociali**, che rientrano entrambe nella competenza legislativa residuale delle regioni.

L'articolo 1, nella definizione delle finalità, richiama inoltre il rispetto, oltre che delle competenze regionali, dei principi previsti dall'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., che rimette alla competenza esclusiva dello Stato la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**.

Si ricorda in proposito che secondo la giurisprudenza costituzionale, l'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a

tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2011, n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 222 del 2013, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004).

Non si tratta, infatti, di una «materia» in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie. Siffatto parametro costituzionale consente, infatti, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista, espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, comma secondo, Cost., che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e l'uguaglianza in senso sostanziale dei cittadini (sentenze n. 62 del 2013 e n. 10 del 2010).

La giurisprudenza costituzionale più recente ha peraltro ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali anche norme di semplificazione amministrativa, quali quelle sull'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), in quanto «anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di 'prestazione' (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un 'livello essenziale' a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati» (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2014)».

Si ricorda che talune regioni già hanno legiferato in materia. Possono richiamarsi in particolare:

- la legge della regione Toscana 26 febbraio 2010, n.24, recante disposizioni in materia di agricoltura sociale;
- la legge della regione Marche del 14 novembre 2011, n.21, recante disposizioni regionali in materia di multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione in agricoltura;
- la legge della regione Abruzzo 6 luglio 2011, n.18, recante disposizioni in materia di agricoltura sociale;
- la legge della regione Campania n.5 del 30 marzo 2012, recante norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali;
- la legge della regione Liguria 21 novembre 2013 n.36, recante disposizioni in materia di agricoltura sociale;
- la legge della regione Veneto 28 giugno 2013, n.14, recante disposizioni in materia di agricoltura sociale.

L'**articolo 2, comma 2**, rimette ad un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, la definizione dei requisiti minimi e delle modalità di svolgimento delle attività che il comma 1 definisce come agricoltura sociale.

Si valuti l'opportunità di prevedere un coinvolgimento delle regioni nell'emanazione del suddetto decreto, alla luce delle competenze regionali in materia.

Un ulteriore atto governativo di attuazione è previsto dall'**articolo 6, comma 5**, che attribuisce ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la definizione dei criteri per l'accesso ad ulteriori agevolazioni ed interventi di sostegno per le attività di agricoltura sociale.

Anche in tal caso, si valuti l'opportunità di prevedere un coinvolgimento delle regioni nell'emanazione del decreto ministeriale.

L'**articolo 3, comma 3**, introduce il **potere sostitutivo dello Stato** nel caso in cui le regioni e le province autonome non provvedano, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, all'adeguamento normativo al fine dell'accreditamento degli operatori dell'agricoltura sociale.

L'[articolo 120, secondo comma, Cost.](#) dispone che Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di **mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria** oppure di **pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica** ovvero quando lo richiedono la **tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica** e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In questi casi è rimessa alla legge la definizione delle procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

La sentenza n. 240 del 2004 della Corte costituzionale ha ricordato i limiti entro i quali il legislatore statale può disciplinare il potere sostitutivo nei confronti delle regioni. La Corte ha ritenuto in proposito necessario che «l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'an; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga **congrue garanzie procedurali**, in conformità al **principio di leale collaborazione**».

L'attuazione dell'[art. 120, secondo comma, Cost.](#) è recata dall'[articolo 8 della L. 131/2003](#) (cd. "legge La Loggia"), che prevede che nei casi e per le finalità previsti dall'art. 120, secondo comma, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, **assegna all'ente interessato un congruo termine** per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario.

Con riferimento a singole disposizioni possono essere richiamate altresì materie di competenza esclusiva statale.

In particolare:

- l'**articolo 4**, recante disposizioni in materia di organizzazioni di produttori, appare riconducibile alle materie **tutela delle concorrenza e ordinamento civile**.
- l'**articolo 5, comma 1**, sul regime giuridico dei locali per l'esercizio delle attività di agricoltura sociale, è riconducibile alla materia **ordinamento civile**;
- l'**articolo 6, comma 4**, sulla destinazione dei beni immobili confiscati in base alla legislazione antimafia, è ascrivibile anch'esso alla materia **ordinamento civile**.

L'istituzione dell'Osservatorio sull'agricoltura sociale, prevista dall'**articolo 7**, è infine riconducibile alla materia **organizzazione amministrativa dello Stato**. Intervenendo tale organismo in un ambito che incide su competenze regionali, è assicurato il coinvolgimento delle regioni attraverso l'intesa con la Conferenza Stato-regioni ai fini del decreto ministeriale istitutivo dell'osservatorio nonché attraverso la nomina da parte della Conferenza Stato-regioni di cinque rappresentanti delle regioni e delle province autonome e di due rappresentanti di organizzazioni del terzo settore.

Si ricorda infine che nelle regioni che hanno adottato una legge in materia di agricoltura sociale sono istituiti osservatori regionali.