

Luglio | 2011



L'agricoltura Sociale nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007/2013

a cura di

Dr. Massimo Autieri* – Dr. Paolo Scarpino*

Indice

- 1. L'agricoltura sociale nei programmi di sviluppo rurale 2007/2013**
- 2. L'agricoltura sociale negli avvisi pubblici del PSR**
- 3. Le interviste telefoniche ai responsabili della misura 311**
- 4. Conclusioni**

La finalità del presente documento è quella di esaminare gli interventi proposti dalle Regioni italiane, nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale, volti a riconoscere e a valorizzare le attività legate all'Agricoltura Sociale.

1. L'agricoltura sociale nei programmi di sviluppo rurale 2007/2013

Inizialmente è stata svolta una lettura dei Programmi di Sviluppo Rurale per verificare se a seguito dell'ultimo aggiornamento effettuato dalle Regioni (fine 2009), si siano introdotti o implementati gli interventi rivolti all'Agricoltura Sociale¹, in particolare nell'asse I, misura 121(ammodernamento delle aziende agricole) e nell'asse III, misura 311(diversificazione verso attività non agricole). Si è constatato pertanto che dall'analisi dei singoli PSR non emergono ulteriori e sostanziali modifiche di programmazione rispetto alla precedente stesura. L'opportunità offerta dalla revisione del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale alla luce degli orientamenti emersi a seguito dell'Health Check² non è stata colta dalle Regioni. In tale testo l'agricoltura sociale come azione-chiave per il raggiungimento di una pluralità di obiettivi è stata ulteriormente rafforzata inserendola in più punti. In merito ai fabbisogni dell'Asse I, tra i problemi da affrontare per superare la debolezza strutturale del settore agro-industriale e forestale si indica “la realizzazione di apposite azioni di commercializzazione, marketing e informazione verso i consumatori riguardanti i prodotti provenienti dall'agricoltura sociale”. E' stato precisato ulteriormente uno dei due obiettivi dell'Asse III “Mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali” con riferimenti espliciti ai nuovi orientamenti CE circa la priorità vincolante “Creazione di opportunità di lavoro e delle condizioni per la crescita”. In tale ambito, è stata aggiunta una nuova azione-chiave così definita: “realizzazione di attività formative e informative, rivolte agli operatori economici che diversificano verso forme di agricoltura sociale, con lo scopo di sviluppare le loro competenze e la loro capacità di migliorare la loro presenza sul mercato dei servizi forniti dall'agricoltura sociale”.

¹ Finuola R., Pascale A., L'Agricoltura Sociale nelle politiche pubbliche, INEA, Roma 2008. AIAB (a cura di), Agricoltura Biologica e Sociale. Strumento del welfare partecipato, Roma 2008.

² Vedi http://www.reterurale.it/downloads/cd/PSN/Psn_21_06_2010.pdf

Per quanto riguarda le priorità territoriali, nel nuovo testo viene precisato che i Poli Urbani potrebbero usufruire dei sostegni alla diversificazione di attività aziendali verso attività multifunzionali, in particolare servizi ambientali e sociali (Misura 311), solo dopo aver dimostrato con idonei indicatori socio-economici, l'opportunità di intervenire con l'Asse III in tali aree. Ma purtroppo nessuna Regione, nel rivedere il proprio PSR, ha introdotto idonei indicatori socio-economici per giustificare il sostegno a progetti di agricoltura sociale con la Misura 311 nell'ambito dei Poli Urbani. Pertanto, in tutti i PSR permane la preclusione ad attivare la Misura 311 nei Poli Urbani nonostante la grande domanda di servizi sociali che queste realtà presentano e che potrebbe essere soddisfatta proprio dalle campagne urbane.

Da una lettura complessiva dei PSR si rileva che gli intenti comuni della maggior parte delle Regioni, se pur con interventi diversi, risalgono al concetto di multifunzionalità dell'azienda agricola prestando, non sempre in modo esplicito, attenzione all'inclusione di soggetti svantaggiati, all'offerta di servizi sociali, al rafforzamento del Capitale Sociale³ nelle comunità rurali. Nella maggior parte delle regioni l'attenzione si è così concentrata sulla diversificazione aziendale e sull'economia rurale incentivando, nella maggiore parte dei casi, investimenti strutturali orientati a favorire lo svolgimento di attività di tipo agriturismo e didattico, sociale (infanzia e anziani), sanitario (riabilitazione e terapie), rivolte a soggetti diversamente abili.

³ Con il termine capitale sociale sono intese le relazioni, le interazioni i reticoli che si formano nella comunicazione e nello scambio tra soggetti appartenenti ad una determinata area, gruppo o comunità. L'appartenenza di un individuo ad una comunità presuppone la condivisione di norme, valori, obbligazioni, mutuamente riconosciute tra i partecipanti (Di Iacovo, 2003). Nelle aree rurali l'idea di capitale sociale è spesso legata alla presenza di reti di relazioni organizzate su basi di reciprocità tra famiglie e gruppi, e su un'attitudine alla collaborazione e alla presa in carico dei problemi della località, spesso dettata dalle necessità.

2. L'agricoltura sociale negli avvisi pubblici del PSR

Si è passati poi alla ricerca dei provvedimenti attuativi che le Regioni hanno emanato per realizzare i presupposti indicati nei PSR. A questo scopo, si è voluto analizzare gli avvisi pubblici (bandi) che ogni Regione ha emesso in particolare sulla misura 121 e sulla misura 311. Da un'analisi globale e dalla successiva elaborazione di schede esplicite per bando, è emerso che nella maggior parte delle Regioni si è giunti a emanare almeno un bando sia per la misura 121, sia per la 311 a eccezione della Valle d'Aosta, Molise, Umbria e le province autonome di Trento e Bolzano.

Si è constatato inoltre che, rispetto alle direttive europee e nazionali, la maggior parte delle Regioni non ha rispettato i tempi prefissati per l'emanazione dei bandi aumentando il rischio di dispersione delle risorse finanziarie che sono comunque non sufficienti a garantire il soddisfacimento delle necessità territoriali.

Per la misura 311 si presenta un variegato evolversi di provvedimenti ed emanazioni che presentano differenze in relazione ai territori rurali e ai loro piani di sviluppo. Nel complesso, si evince che nelle Regioni del nord Italia solo il Veneto e il Friuli Venezia Giulia hanno annoverato fra gli interventi espliciti riferimenti all'Agricoltura Sociale, con l'obiettivo di incentivare una crescita equilibrata dei territori rurali e dei servizi alla persona.

Tuttavia, le regioni prevedono obiettivi e interventi che mirino a sviluppare un solido sistema economico e sociale nelle aree rurali, capaci di creare, consolidare o esaltare il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola: non più solo produttrice di beni ma anche di servizi sociali, ambientali, formativi, turistico e ricreativi. Si tratta di funzioni che rappresentano modalità d'integrazione del reddito aziendale contribuendo al mantenimento e/o creazione di nuove opportunità occupazionali in aree rurali attraverso il sostegno di investimenti volti a favorire il miglioramento delle strutture, l'accrescimento dell'attrattività e vitalità dei territori rurali.

Gli obiettivi comuni che emergono in tutte le Regioni si riassumono in:

- favorire la permanenza sul territorio delle popolazioni rurali, in particolare di quelle giovanili e femminili, contribuendo al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, contenendo i fenomeni di spopolamento;
- valorizzare la funzione ricreativa, sociale e culturale dell'azienda agricola per lo sviluppo, la qualificazione e il presidio territoriale;
- qualificare e valorizzare l'offerta agrituristica;
- incrementare la qualità dell'ospitalità, attraverso la valorizzazione delle tradizioni e della cultura locale enogastronomica e contadina;
- promuovere iniziative per la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- valorizzare le risorse endogene locali, stimolando la diversificazione economica.

Nella maggior parte dei bandi regionali, a eccezione della Toscana che limita l'accesso ai finanziamenti solo all'imprenditore agricolo professionale, le tipologie d'intervento presentano come beneficiari le imprese agricole in forma singola e/o associata, società, cooperativa, membri della famiglia agricola (art. 2135 del Codice Civile). Si evidenzia inoltre che tra i beneficiari solo alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Marche) hanno ritenuto opportuno prendere in considerazione anche le cooperative sociali di tipo B offrendo così un'opportunità di inclusione socio-lavorativa per soggetti svantaggiati.

Per quando riguarda le localizzazioni degli interventi ammissibili possiamo affermare che le priorità ai fini dell'assegnazione delle risorse e della selezione della domanda risultano essere gli investimenti di aziende agricole ubicate nelle zone classificate come C e D (aree rurali in forte ritardo di sviluppo).

Le motivazioni che ci hanno guidato nell'analisi della misura 121 sono radicate nel comprendere se le Regioni hanno messo in moto processi di cambiamento atti a maturare, da parte dell'imprenditore agricolo, la capacità di adeguamento e di trasformazione dell'impresa agricola coniugando gli aspetti strutturali a quelli gestionali per far fronte alla continua crescita della concorrenza sui mercati

internazionali, e a una domanda sempre più pressante di prodotti di qualità e rispettosi dell'ambiente.

Gli adeguamenti e le trasformazioni strutturali e gestionali di un'impresa agricola devono essere rivolti non solo alla produzione di beni, ma anche alla creazione di valore aggiunto e di una competitività basata sullo sviluppo di una economia strettamente legata alla produzione di Capitale Sociale nelle aree rurali.

La Calabria è stata l'unica Regione che ha saputo cogliere questi aspetti inserendo l'Agricoltura Sociale nella misura 121 dedicata all'ammodernamento delle aziende agricole.

Gli interventi previsti nel bando della misura 121 non mirano soltanto a migliorare le condizioni strutturali e gestionali delle aziende agricole calabresi ma anche a ricostruire, attraverso l'utilizzo di beni confiscati alla mafia e destinati a persone svantaggiate, il tessuto sociale già abbastanza delicato di una regione con un tasso altissimo di reati mafiosi.

3. Le interviste telefoniche ai responsabili della misura 311

L'indagine è proseguita con le interviste telefoniche ai responsabili della misura 311. Dalle interviste dirette è emerso un quadro molto diversificato da Regione a Regione per quanto riguarda l'apertura dei bandi, la gestione delle misure e delle domande di finanziamento (GAL, Province). Complessivamente scaturisce la necessità di animazione nei territori per diffondere l'AS in quanto, dai dati a oggi disponibili, si registrano domande di finanziamento per interventi riconducibili alle pratiche di agricoltura sociale solo nella Regione Veneto (5), Lazio (4) e Toscana (2).

Nelle Regioni settentrionali sono emerse delle differenze sostanziali. La Regione Friuli Venezia Giulia e il Piemonte non hanno previsto interventi diretti a incentivare iniziative di AS, ma esclusivamente rivolti alla diffusione di attività didattiche nel primo caso e agriturismo ed energie rinnovabili nel secondo. La Regione Lombardia presenta il bando aperto nella misura 311 e al momento le domande pervenute su

l'azione C sono cinque di cui due nella provincia di Pavia, una nella provincia di Bergamo, una nella provincia di Brescia, una in quella di Mantova.

Nella Regione Veneto, per quanto riguarda la programmazione PSR 2007/2013, le misure relative all'asse tre "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" sono state attuate, in un primo momento, a regia regionale, poi a seguito dell'approvazione dei PSL sono state attuate dai GAL, nei rispettivi ambiti territoriali designati, attraverso l'Asse 4 LEADER del PSR. A tal riguardo la Giunta Regionale con DGR n. 545 del 10 marzo 2009 ha approvato la graduatoria finale relativa alla selezione dei Gruppi di Azione Locale e dei relativi Piani di sviluppo locale, individuando 14 GAL nel territorio regionale. Dall'esamina dei relativi Piani di sviluppo locali si rileva che ben 13 GAL su 14 hanno previsto finanziamenti per quanto riguarda la misura 311 azione 1 "Diversificazione in attività non agricole", creazione e consolidamento di fattorie polifunzionali (DGR 4082 del 29.12.2009). Nella tabella seguente sono indicati i risultati con riferimento ai due bandi, relativi alla misura 311 azione 1, che sono stati aperti direttamente a regia regionale⁴. Tutte le domande inserite nella graduatoria sono state decretate finanziabili dall'organismo pagatore AVEPA per l'attivazione delle seguenti attività:

Attività	N. Domande
1. Fattoria sociale	
1.1a - micro nidi	1 Verona
1.1d - mini alloggi per anziani	1 Treviso
1.3 - offerta di servizi in convenzione ... (recupero di soggetti diversamente abili)	1 Rovigo, 1 Treviso, 1 Verona
2. Fattoria didattica	1 Belluno 2 Padova 2 Rovigo 5 Treviso 2 Venezia 2 Verona 1 Vicenza
3. Trasformazione e lavorazione delle produzioni aziendali	1 Padova
Totale	21

⁴ DGR n.199/2008 il cui ambito territoriale di applicazione è stato tutto il territorio regionale, ad esclusione delle zone, indicate dallo stesso PSR quali "Poli Urbani"- Zona A.

DGR n. 4083/2009 il cui ambito territoriale di applicazione era il territorio regionale con esclusione dei poli urbani (Zona A) e delle aree interessate dai Programmi di sviluppo locale predisposti dai Gruppi di Azione Locale approvati con DGR n. 545/2009.

Nella Regione Veneto il bando è scaduto il 31 marzo 2010 e al momento non si dispone di ulteriori dati ufficiali, sono invece in fase di apertura i bandi gestiti direttamente dai GAL. Gli unici criteri di priorità atti a favorire le aziende agricole che prevedono di avviare attività di fattoria sociale sono quelli specifici previsti dai bandi. Non sono presenti albi specifici rivolti a fattorie sociali nel Veneto⁵.

Fra le Regioni che hanno approvato una legge sull'AS si è constatato che la Toscana ha ricevuto due domande, limitando l'accesso al bando ai soli IAP.

Nella Regione Campania non sono state presentate domande e la misura di riferimento non è la 311, ma la 321. Il Friuli Venezia Giulia emanerà un bando, nei prossimi mesi, specifico per l'agricoltura sociale a seguito dell'approvazione del nuovo Regolamento riguardante i requisiti, i criteri e le modalità per l'ottenimento della qualifica di Fattoria didattica e/o sociale. Con la Legge 04/09⁶, la Regione Emilia Romagna prevede l'opportunità di diversificazione in attività non agricole a carattere sociale esclusivamente nelle aziende agrituristiche. E' attesa nell'autunno 2010 la riapertura del bando sulla 311 con questa novità.

Dalle interviste ai responsabili della misura 311 delle regioni meridionali, si è potuto constatare che le azioni messe in atto non si discordano da quelle settentrionali. Nella maggior parte delle regioni i bandi riguardanti la misura sono gestiti dai GAL. Nella Regione Calabria il GAL "Sila Greca Basso Jonio Cosentino" ha pubblicato, nel febbraio 2011, un bando sulla misura 311 azione 2 – inerente la diversificazione dell'impresa agricole in attività multifunzionali⁷ per un valore complessivo di 600.000€.

⁵ Per la raccolta dei dati relativi alla Regione Veneto si ringrazia il Dott. Jacopo Testoni (Direzione Agroambiente e Servizi per l'Agricoltura - Servizio Ricerca Sperimentazione e Diversificazione Aziendale - Ufficio Diversificazione attività aziendali) per la collaborazione e la gentile concessione dei dati.

⁶ REGIONE EMILIA ROMAGNA - Legge Regionale N. 4 DEL 31-03-2009 - Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole - Pubblicata sul B.U.R. della Regione Emilia Romagna, n. 52 del 31/03/09

⁷ DECRETO DIRIGENZIALE N. 4711 DEL 06 aprile 2010 (Pubblicato sul BURC del 16 aprile 2010)

ASSE	MISURA	AZIONE	COSTO TOTALE (euro)	QUOTA PUBBLICA (euro)	QUOTA PRIVATI (euro)
413	311	2	600.000,00	300.000,00	300.000,00

Il parametro massimo di contribuzione pubblica erogabile secondo la normativa in vigore è del 50% dei costi ritenuti ammissibili.

Investimento complessivo attualmente disponibile: € 600.000,00 (*) (euro seicentomila/00) così suddivisi:

Intensità di contribuzione pubblica:	(50,00%)	euro	300.000,00
di cui Quota FEASR	(28,75%)		172.500,00
Quota Stato	(14,88%)		89.280,00
Quota Regione	(6,37%)		38.220,00
Quota privata	(50,00%)		300.000,00

Le finalità dell'azione sono la realizzazione di investimenti destinati alla creazione e/o al consolidamento di imprese agricole multifunzionali: sviluppo di fattorie sociali e servizi come agro asili, fattorie didattiche, fattorie creative, eco-fattorie e farm hospital. Il bando ha riscontrato la partecipazione di numerose fattorie e attualmente è in corso l'esamina delle diverse richieste.

La Puglia e la Sicilia danno priorità ai giovani e alle donne nell'accesso ai finanziamenti. Nella Regione Puglia è complesso determinare il quadro degli interventi; per i primi due semestri sulla misura 311 sono state presentate 215 richieste di finanziamento, dato che non permette di conoscere realmente se le intenzioni dell'imprenditore agricolo sono rivolte a progetti di fattorie sociali. Attualmente è stato pubblicato dai GAL Pugliesi il bando sulla misura 311 relativo all'azione rivolta allo sviluppo delle masserie didattiche e per iniziative di agricoltura sociale. In particolare l'azione vuole promuovere investimenti funzionali alla fornitura di servizi educativi, didattici, socio-sanitari a vantaggio delle fasce deboli.

E' da evidenziare inoltre che in alcune Regioni (Sicilia e Basilicata) nei rispettivi bandi è contenuta la condizione di presentare delle convenzioni con USL ed enti Pubblici per poter usufruire dei sostegni a favore dell'agricoltura sociale.

In Sicilia il 5% delle imprese che ha partecipato al bando sulla misura 311 ha richiesto sostegni allo sviluppo di iniziative di agricoltura sociale; in Calabria e in Basilicata sono ancora in fase di elaborazione. La Regione Campania è l'unica che ha istituito un "Albo delle Fattorie Sociali"⁸ definendole come "imprese no profit

⁸ Decreto Dirigenziale n. 145 del 28 aprile 2008

economicamente e finanziariamente sostenibili, condotte con etica di responsabilità verso la comunità e verso l'ambiente:

- *che utilizza fattori di produzione locali e svolge attività agricola e/o zootecnica garantendo la tutela e la valorizzazione dell'ambiente;*
- *che nel proprio statuto prevede l'inserimento socio-lavorativo di persone appartenenti alle fasce deboli oltre che, eventualmente la fornitura di servizi culturali e/o educativi e/o assistenziali e/o formativi a vantaggio di soggetti con fragilità sociale beneficiari del Welfare locale;*
- *che, soprattutto attraverso l'inserimento lavorativo nell'ambito di attività coerenti con il modello di sviluppo sostenibile, è disponibile a collaborare con le istituzioni pubbliche e con gli altri organismi del terzo settore in modo integrato, attivando sul territorio reti di relazioni, creando mercati di beni relazionali, aumentando la dotazione di capitale sociale e offrendo risposte a bisogni sociali latenti o che i servizi tradizionali non sono in grado di soddisfare;*
- *che, laddove ciò è possibile, riutilizza i beni sottratti alle organizzazioni criminali e quindi promuove quale ulteriore valore aggiunto la cultura della legalità”.*

La Regione Campania, inoltre, riconosce le Fattorie Sociali come fornitrici di servizi sociali che arricchiscono l'offerta del Welfare regionale e che pertanto sono tra i beneficiari delle azioni a titolarità regionali.

A differenza delle altre Regioni, la Campania non riconosce interventi di Agricoltura Sociale nella misura 311 ma solo interventi di ospitalità aziendale anche rivolti a soggetti svantaggiati. Le domande di finanziamento per interventi di AS devono essere presentate sulla misura 321, ma dai dati raccolti emerge che non sono pervenute domande per interventi di fattorie sociali.

ha costituito un gruppo di lavoro sulla Misura 321, azione 1, servizi sociali, per l'elaborazione della “carta servizi delle fattorie agro sociali” e dei criteri di selezione

che i GAL dovranno utilizzare nella predisposizione dei bandi relativi a questa misura. L'azione 1 prevede aiuti a favore degli Enti Pubblici per l'avviamento di servizi di utilità sociale da realizzare presso le fattorie sociali.

A tal fine sono stati invitati i GAL, l'ANCI, il Forum del Terzo Settore e l'Agenzia LAORE Sardegna a designare una o più persone quali membri del gruppo di lavoro e le Associazioni di categoria a inviare osservazioni e proposte alla "carta dei servizi"⁹. I primi risultati delle domande pervenute sulla misura 311 nella Regione Sardegna sono ancora in fase di elaborazione.

Le interviste telefoniche ai responsabili della misura 311 delle Regioni del centro Italia fanno emergere una situazione incerta sia sull'emanazione e apertura dei bandi sia sulla diffusione dei progetti di Agricoltura Sociale. Nella Regione Abruzzo i bandi sulla misura 311, così come tutte le misure dell'asse III, non sono stati aperti poiché sono in esame le indicazioni presentate dai GAL che gestiscono anche le azioni riguardanti l'agricoltura sociale sulla misura 311. L'esame delle indicazioni dei GAL e la conseguente emanazione del bando avverranno nell'autunno 2010. Nelle Regioni del Molise, Marche e Umbria sarà emanato nei prossimi mesi il bando riguardante la misura 311. Nelle Marche è in discussione un regolamento su l'AS.

⁹ <http://www.regione.sardegna.it>

4. Conclusioni

Dall'esame complessivo delle diverse situazioni regionali si può, a nostro avviso, concludere che il mantenimento e il potenziamento dell'azienda agricola multifunzionale vista nell'ottica esclusivamente della diversificazione delle attività aziendali è obiettivo comune a tutte le Regioni intervistate.

La criticità risiede nella scarsa conoscenza da parte dei soggetti pubblici e privati sulle potenzialità dell'Agricoltura Sociale di agire come strumento attraverso il quale è possibile non solo erogare una serie di servizi alle comunità locali ma potenziare le capacità dei soggetti svantaggiati nel promuovere il proprio ben-essere mediante percorsi di autonomia.

Possiamo affermare inoltre che l'agricoltura sociale trova migliore e maggiore diffusione dove si è capaci di integrare le politiche dell'agricoltura, del sociale e della sanità, con l'obiettivo di assicurare servizi più diffusi su scala locale e reddito per le aziende agricole.

Infine dall'indagine complessiva possiamo affermare con certezza, dato il numero irrisorio di richieste di finanziamento sui bandi della misura 311 del PSR 2007-2013, che questa da sola non rappresenta lo strumento finanziario idoneo per sviluppare le fattorie sociali. Bisognerà attendere i risultati della Progettazione Integrata Territoriale (le Regioni che hanno adottato tale strumentazione sono Friuli Venezia Giulia, Lazio, Veneto, Lombardia, Calabria, Liguria, Campania) e l'esito dei bandi gestiti dai GAL per verificare se in percorsi partecipativi di sviluppo locale aumenta la richiesta di sostegno ad iniziative di agricoltura sociale. Ma la complessità delle procedure che queste modalità di intervento mostrano di avere e, in molti casi, lo scollamento tra l'utilizzo delle misure dell'Asse III con quelle degli Assi I e II non lasciano ben sperare nemmeno sulle performance della progettazione integrata e dell'approccio LEADER.