

## FORUM NAZIONALE DELL'AGRICOLTURA SOCIALE

### LINEE GUIDA PER UNA NORMATIVA SULL'AGRICOLTURA SOCIALE

#### 1. Principi e finalità dell'agricoltura sociale

Da tempo si stanno affermando e diffondendo, in Italia ed altri paesi europei, esperienze di agricoltura sociale (AS) nel contesto dell'agricoltura multifunzionale. L'Agricoltura Sociale attiene a quelle pratiche che utilizzano le attività agricole per generare benefici inclusivi e promuovere l'inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati e a rischio di emarginazione (i soggetti di cui all'articolo 2, del REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 DELLA COMMISSIONE del 12 dicembre 2002), nonché lo sviluppo e la coesione sociale delle comunità locali.

Ovunque in Europa, l'agricoltura sociale risponde ai nuovi bisogni degli abitanti delle aree rurali ed urbane ed è il frutto di una diversa integrazione del mondo dell'agricoltura con il mondo dei servizi socio-sanitari, educativi, della formazione e del lavoro, della giustizia. L'attualità dell'agricoltura sociale nasce dalla riorganizzazione della sfera dell'intervento pubblico nei sistemi di welfare urbani e rurali e, allo stesso tempo in risposta ad una crescente domanda di personalizzazione e qualificazione delle reti di protezione sociale. Nelle aree rurali l'agricoltura sociale consente di ovviare ai limiti sociali dello sviluppo e alla crisi dei servizi che rende questi territori sempre più difficili da abitare, per nuove e vecchie generazioni, con vincoli crescenti per la permanenza e lo sviluppo delle attività economiche. (Di Iacovo, Segrè, Senni, 2010). In tal modo, l'agricoltura sociale da un contributo innovativo rilevante allo sviluppo agricolo e rurale, sia perché genera un'offerta di servizi e di benessere per le persone e le comunità, sia perché contribuisce a diversificare le fonti di reddito e ad accrescere i beni relazionali e la reputazione delle aziende agricole. I capisaldi delle esperienze di AS sono: la multifunzionalità dell'impresa, la centralità del processo produttivo agricolo, la sostenibilità ambientale, la promozione e la realizzazione dello sviluppo locale, l'inclusione e coesione sociale perseguito attraverso l'integrazione delle politiche agricole e di welfare, l'adozione di percorsi partecipativi dei soggetti interessati, nonché la collaborazione e co-progettazione tra i settori dell'agricoltura, del Terzo settore e delle istituzioni pubbliche locali.

Le finalità delle pratiche e delle modalità di svolgimento dell'AS sono diverse e ad oggi prevedono:

- percorsi riabilitativi, terapeutici e di cura per persone in situazione di disagio (persone con disabilità psico-fisica, persone con disagio psichico, tossicodipendenti) attraverso attività terapeutiche o di co-terapia (ortoterapia, pet-therapy, onoterapia), le cosiddette “terapie verdi”, svolte in collaborazione con i servizi socio-sanitari del territorio;
- formazione e inserimento socio lavorativo di soggetti svantaggiati e disabili;
- attività sociali, “rigenerative” e di accoglienza per persone e fasce “fragili” di popolazione o con particolari esigenze (anziani, bambini, minori e giovani in difficoltà o a rischio di devianza, rifugiati, disoccupati di lungo corso, nuove povertà ecc).
- interventi e servizi finalizzati al benessere complessivo dell'insieme della cittadinanza. L'agricoltura multifunzionale, di cui l'agricoltura sociale è parte, consente infatti di offrire un'ampia gamma di servizi finalizzati al benessere complessivo dell'insieme della cittadinanza, nell'ottica di un nuovo welfare diffuso e partecipativo. Ciò è tanto più utile nelle aree rurali fragili e a rischio di abbandono, concorrendo a rafforzare le reti di protezione sociale in via di rarefazione in tali aree. L'agricoltura multifunzionale e sostenibile può infatti concorrere a soddisfare vecchi e nuovi bisogni sociali, di protezione e di servizi alla persona provenienti tanto dalle aree rurali e da quelle urbane, cui il welfare centralistico non è più in grado di rispondere, attraverso servizi per la prima infanzia, attività rigenerative per adulti e anziani (agri-nidi e asili, campi estivi, accoglienza per persone in difficoltà momentanea, ecc.), nonché attività di aggregazione e socialità delle popolazioni delle aree rurali.

## 2. **Dimensioni del fenomeno**

Negli ultimi anni il fenomeno è cresciuto in concomitanza di due fattori: da un lato, la crisi del welfare-state centralizzato, a seguito della crisi economica e fiscale che interessa tutta l'area del mondo occidentale, ha posto il problema di una revisione profonda del modello di welfare e la necessità di individuare politiche e prassi partecipative, legate alle risorse del territorio; dall'altro la crisi dell'agricoltura di tipo agro-industriale impone l'urgenza di un modello di impresa agricola diversificato e multifunzionale, capace di tutelare i beni comuni materiali e immateriali del contesto rurale e di generare benefici sia ai produttori che alla comunità.

Sull'entità del fenomeno non esistono dati statistici ufficiali istituzionali, tuttavia l'esperienza empirica e diverse fonti, nazionali ed europee, registrano alcuni tratti comuni delle aziende agri-sociali, riscontrabili in un tipo di conduzione agricola ad alto impiego di manodopera, il ricorso a metodi di produzione biologica, biodinamica e a basso impatto ambientale, una spiccata multifunzionalità, il ricorso a canali di vendita a filiera corta, la propensione a lavorare in rete in stretto rapporto con il territorio. In tal modo l'agricoltura sociale si fa carico di difendere i beni comuni materiali e immateriali delle comunità. Significativo in proposito l'incidenza crescente sul totale degli operatori del privato profit rispetto alla cooperazione sociale, a testimonianza dell'interesse crescente dell'imprenditoria agricola verso l'AS. Secondo una indagine condotta sull'agricoltura sociale a conduzione biologica, su un campione di oltre 300 realtà, nel giro di un triennio, l'incidenza degli operatori privati è passata dal 25% al 30%.

## 3. **Perché una legge nazionale**

La legge nazionale si propone di offrire un quadro regolamentare di base **unificante ma non omologante**, si intende promuovere una legge quadro che fissi i principi e le modalità di riconoscimento/accreditamento delle pratiche di Agricoltura sociale, evitando di rinchiudere le diverse forme di espressione dell'AS in norme statiche e rigide, rispettando le diversità delle forme e modalità espressione dello stretto rapporto con i **fabbisogni sociali del territorio** e delle risorse e vocazioni agricole disponibili a livello locale. Il carattere "soft" della legge tiene conto della competenza esclusiva delle Regioni in materia di agricoltura e politiche sociali, come previsto dal Titolo V della Costituzione, mentre per la materia sanitaria la Costituzione prevede la concorrenza della legislazione statale e regionale. Nello specifico, la Costituzione affida allo Stato (L. 3/2001 - art. 117, secondo comma, lettera *m* della Costituzione) "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (L. 328/2000), mentre per le politiche sanitarie la Costituzione inserisce la tutela della salute fra le materie a legislazione concorrente, ovvero "spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello stato". In conseguenza la normativa nazionale relativa al SSN prevede la definizione di un Piano Sanitario Nazionale, elaborato di concerto con le regioni. In tale ambito vengono definiti in una commissione mista Stato-Regioni i livelli essenziali di assistenza (LEA), da garantire su tutto il territorio nazionale. Alle Regioni spetta la definizione, attuazione e gestione con proprie leggi dei rispettivi piani sanitari regionali. Sono, invece di esclusiva competenza statale le materie relative al sistema tributario e alla previdenza sociale e quindi le definizioni delle agevolazioni fiscali e contributive proposte nelle misure di sostegno all'AS.

## 4. **Il contesto normativo in Italia**

Al momento esistono in Italia, depositate alla Camera dei deputati, due proposte di legge Nastri, Carlucci (PDL) e Di Giuseppe (IDV) che si rifanno alla proposta di legge della senatrice De Petris (Verdi) della passata legislatura. Le regioni che hanno adottato provvedimenti sono 6 (Toscana, Abruzzo, Friuli, Campania, Marche e Calabria). Ma solo la Toscana e l'Abruzzo hanno previsto una legge ad hoc, mentre Friuli e Calabria hanno inserito l'AS nei provvedimenti riguardanti l'agriturismo e l'attività didattica e le Marche la multifunzionalità.

Sono state inoltre presentate proposte di legge in Sardegna, Lombardia e Lazio.

Alcune proposte nazionali (Di Giuseppe) e leggi regionali (Toscana, Abruzzo) introducono distinzioni tra agricoltura sociale, fattorie sociali e poteri sociali, che appaiono al momento inopportune e incomprensibili.

## 5. Definizione di Agricoltura sociale

L'AS comprende l'insieme di pratiche svolte su un territorio da aziende agricole, cooperative sociali e altre organizzazioni del Terzo Settore che coniugano l'utilizzo delle risorse agricole e il processo produttivo multifunzionale a basso impatto ambientale, prioritariamente e progressivamente con metodo biologico, con le attività sociali, finalizzate a generare benefici inclusivi, a favorire percorsi terapeutici, riabilitativi e di cura, a sostenere l'inserimento sociale e lavorativo delle fasce di popolazione svantaggiate e a rischio di marginalizzazione, e a favorire la coesione sociale, in modo sostanziale e continuativo. Tali attività devono essere realizzate in cooperazione con i servizi socio-sanitari e gli enti pubblici competenti del territorio e sottoposte a verifiche periodiche, attraverso un apposito **rendiconto sociale**.

**L'agricoltura sociale è una prassi di sviluppo locale sostenibile socialmente economicamente e ecologicamente.** Inoltre l'agricoltura sociale, in quanto parte dell'agricoltura multifunzionale, può offrire un'ampia gamma di servizi finalizzata a perseguire il benessere dell'intera cittadinanza e quindi rispondere ad un più ampio bisogno di politiche di welfare.

## 6. Modalità e tipologie delle pratiche di agricoltura sociale e di welfare

Tutte le realtà che impiegano attività e risorse agricole rivolte a soggetti svantaggiati compongono il variegato panorama dell'agricoltura sociale. I soggetti e le forme di esercizio dell'AS possono essere distinte nei seguenti raggruppamenti:

- a) realtà rivolte alla produzione e al mercato, a prescindere dalla loro natura giuridica (aziende agricole individuali e cooperative, cooperative sociali di tipo B iscritte alla CdC come agricole ed altri soggetti imprenditoriali), che operano in collaborazione, anche tramite convenzioni e/o protocolli d'intesa, con le istituzioni socio-sanitarie competenti per territorio.
- b) Strutture terapeutiche riabilitative, socio-sanitarie e socio-assistenziali che utilizzano l'attività agricola a fini prevalentemente di riabilitazione, terapia, cura e di intervento sociale (cooperative sociali di tipo A, altre organizzazioni di Terzo Settore, enti pubblici, Asl, centri diurni, laboratori terapeutici, ecc.) che operano comunque in collaborazione con le istituzioni sociosanitarie competenti per territorio.
- c) Interventi e servizi finalizzati al benessere complessivo dell'insieme della cittadinanza, nell'ottica di un nuovo welfare diffuso e partecipativo, in particolare nelle aree rurali fragili e a rischio di abbandono. A titolo di esempio i servizi per la prima infanzia, le attività rigenerative per adulti e anziani (agri-nidi e asili, campi estivi, attività educative di promozione della salute, accoglienza per persone in difficoltà momentanea, ecc.), nonché attività di aggregazione e socialità delle popolazioni delle aree rurali

## 7. Riconoscimento dei soggetti agricolo-sociali

Le Regioni, definiscono i requisiti essenziali dei soggetti agro-sociali, in cooperazione con gli attori dell'AS delle rispettive regioni, tenendo conto della specificità e delle varietà di modalità di esercizio dell'agricoltura sociale, prevedendo anche azioni di verifica e monitoraggio periodici.

A livello centrale, il Tavolo interministeriale, d'intesa con l'Osservatorio nazionale, definisce le Linee guida da sottoporre al Tavolo Stato-Regioni.

## 8. Misure di sostegno

- Incentivi e agevolazioni fiscali e contributive per le aziende e organizzazioni/associazioni che svolgono attività e servizi rivolti a soggetti svantaggiati e disabili ai sensi del Regolamento (CE) N. 2204/2002 della commissione del 12 dicembre 2002)
- Assegnazione da parte delle istituzioni pubbliche concernenti gare per mense scolastiche e ospedaliere di criteri di priorità ai prodotti dell'AS

- Assegnazione di spazi nei mercati agricoli di vendita diretta (L. n. 296/2006 sui mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli), ai produttori agri-sociali
- Priorità nell'assegnazione di terreni demaniali o a vincolo di uso civico a soggetti che praticano l'AS
- Priorità nell'assegnazione dei beni sottratti alla mafia agli operatori dell'AS (L. n. 109/96)
- Agevolazioni contributive per l'impiego di soggetti svantaggiati di cui Regolamento CE n. 2204/2002
- Misure di formazione e aggiornamento per gli operatori agri-sociali nei programmi del Fondo Sociale Europeo
- Riconoscimento, agevolazione e carattere di priorità nel coinvolgimento del Servizio civile nazionale e europeo

### **9. Strumenti di intervento:**

prevedere l'istituzione di:

- a) Un Fondo nazionale per lo sviluppo di progetti pilota, istituito presso il Ministero delle politiche agricole, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministero della salute, le cui disponibilità saranno ripartite alle Regioni, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La legge potrà indicare in termini generali le priorità di selezione, a cura delle Regioni, dei progetti da finanziare.
- b) Un Osservatorio nazionale sulle pratiche di AS, con composizione paritetica fra Stato e Regioni, composto da soggetti significativi a livello nazionale del mondo agricolo e sociale, con funzione di monitoraggio, individuazione di programmi di formazione e promozione dell'AS.

### **ALL.1 Promemoria le decisioni di Firenze su: “le politiche, la normative e i protocolli per l’agricoltura sociale”**

L’ assemblea costitutiva del Forum ha approvato all’unanimità la decisione di predisporre una proposta di legge nazionale per la definizione di un quadro normativo omogeneo all’interno del quale siano presenti le seguenti linee guida:

la legge quadro nazionale deve essere finalizzata a:

- a) L’ integrazione delle politiche (agricole, sociali, sanitarie, della formazione e lavoro e della giustizia), con la costituzione di organismi di coordinamento interistituzionale a livello centrale e regionale
- b) La promozione di partnership tra aziende agricole, organismi del terzo settore, istituzioni pubbliche e integrazione delle attività in equipe multidisciplinari a livello territoriale, finalizzate a generare politiche inclusive, di coesione sociale e di sviluppo locale
- c) La valorizzazione del territorio quale luogo di realizzazione dell’agricoltura sociale
- d) Adozione di misure di sostegno per il supporto e la promozione dell’AS:
  - agevolazioni fiscali e contributive
  - facilitazione nell’accesso al credito
  - sostegni al mercato dei prodotti dell’agricoltura sociale
  - assegnazione con priorità ai progetti di AS per l’acquisizione di terreni sottratti alla mafia e/o terreni pubblici inutilizzati
- e) costituzione di fondi ad hoc da destinare a progetti pilota di AS a livello di territorio che prevedano l’ integrazione delle competenze dei soggetti interessati
- f) costituzione di un Osservatorio nazionale rappresentativo di tutte le componenti dell’AS

**ALL.2 REGOLAMENTO (CE) N. 2204/2002 DELLA COMMISSIONE del 12 dicembre 2002  
relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione**

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

**Articolo 1**

**Campo di applicazione**

1. Il presente regolamento si applica ai regimi che costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato e che prevedono aiuti alla creazione di posti di lavoro, aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili o aiuti volti a coprire i costi supplementari legati all'assunzione di lavoratori disabili.

2. Il presente regolamento si applica agli aiuti in tutti i settori, incluse le attività connesse alla produzione, trasformazione o commercializzazione dei prodotti elencati nell'allegato I del trattato.

Esso non si applica agli aiuti ai settori dell'industria carboniera o della costruzione navale, né agli aiuti alla creazione di posti di lavoro, ai sensi dell'articolo 4, concessi nel settore dei trasporti. Tali aiuti restano soggetti all'obbligo di notificazione preventiva alla Commissione conformemente all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.

3. Il presente regolamento non si applica:

- a) agli aiuti a favore di attività connesse all'esportazione, vale a dire agli aiuti direttamente connessi ai quantitativi esportati, alla costituzione e gestione di una rete di distribuzione o ad altre spese correnti connesse all'attività d'esportazione; oppure
- b) agli aiuti condizionati all'impiego preferenziale di prodotti interni rispetto ai prodotti d'importazione.

**Articolo 2**

**Definizioni**

Ai fini del presente regolamento, si intende per:

- a) «aiuto»: qualsiasi misura che soddisfi tutti i criteri di cui all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato;
- b) «piccola o media impresa», un'impresa quale definita all'allegato I del regolamento (CE) n. 70/2001;
- c) «intensità lorda dell'aiuto», l'importo dell'aiuto espresso in percentuale dei costi di cui trattasi. Tutti i valori utilizzati sono al lordo di qualsiasi imposta diretta. Quando un aiuto è concesso in forma diversa da una sovvenzione diretta in denaro, l'importo dell'aiuto è l'equivalente della sovvenzione. Gli aiuti erogabili in più quote sono attualizzati al loro valore al momento della concessione. Il tasso di interesse da applicare ai fini dell'attualizzazione e del calcolo dell'importo dell'aiuto nel caso di prestiti agevolati è il tasso di riferimento applicabile al momento della concessione;
- d) «intensità netta dell'aiuto», l'importo attualizzato dell'aiuto dopo deduzione delle imposte, espresso in percentuale dei costi di cui trattasi;
- e) «numero di dipendenti», il numero di unità di lavoro-anno (ULA), vale a dire il numero di lavoratori occupati a tempo pieno durante un anno, conteggiando il lavoro a tempo parziale ed il lavoro stagionale come frazioni di ULA;
- f) «lavoratore svantaggiato», qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:
  - i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;
  - ii) qualsiasi lavoratore migrante che si sposti o si sia spostato all'interno della Comunità o divenga residente nella Comunità per assumervi un lavoro;
  - iii) qualsiasi persona appartenente ad una minoranza etnica di uno Stato membro che debba migliorare le sue conoscenze linguistiche, la sua formazione professionale o la sua esperienza lavorativa per incrementare le possibilità di ottenere un'occupazione stabile;
  - iv) qualsiasi persona che desideri intraprendere o riprendere un'attività lavorativa e che non abbia lavorato, né seguito corsi di formazione, per almeno due anni, in particolare qualsiasi persona che abbia lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita familiare;

- v) qualsiasi persona adulta che viva sola con uno o più figli a carico;
  - vi) qualsiasi persona priva di un titolo di studio di livello secondario superiore o equivalente, priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
  - vii) qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo;
  - viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;
  - ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale;
  - x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;
  - xi) qualsiasi donna di un'area geografica al livello NUTS II nella quale il tasso medio di disoccupazione superi il 100 % della media comunitaria da almeno due anni civili e nella quale la disoccupazione femminile abbia superato il 150 % del tasso di disoccupazione maschile dell'area considerata per almeno due dei tre anni civili precedenti;
- g) «lavoratore disabile»:**
- i) qualsiasi persona riconosciuta come disabile ai sensi della legislazione nazionale, o
  - ii) qualsiasi persona riconosciuta affetta da un grave handicap fisico, mentale o psichico;