

L'AGRICOLTURA SOCIALE: UNO SGUARDO AL QUADRO NORMATIVO

1 L'evoluzione normativa in Italia

L'agricoltura sociale si è sviluppata in Italia a partire dalla seconda metà del 1970 mediante la realizzazione di interventi locali da parte di soggetti eterogenei, affermandosi come un fenomeno complesso che racchiude notevoli differenze in termini di attori coinvolti e attività (Giarè, Ricciardi, Ascani, 2020). L'AS, che in Italia si caratterizza per essere attuata secondo un approccio misto, istituzionale e privato, si presenta come una declinazione del concetto di multifunzionalità, capace di fornire risposte a bisogni della società, soprattutto in ragione dei cambiamenti che interessano e interesseranno negli anni a venire il sistema del *welfare*.

Per decenni, nonostante l'assenza di una disciplina giuridica specifica sia a livello europeo UE che nazionale, si è assistito ad un proliferare di progetti e iniziative locali con un approccio «dal basso verso l'alto» e alla conseguente creazione di reti locali che sono state capaci di supportare lo sviluppo globale dei territori. A tal fine, gli attori dell'AS hanno avviato protocolli, convenzioni e accordi di collaborazione sulla base di norme rese disponibili di volta in volta nei settori sociale, sanitario e agricolo; molte Regioni italiane, infatti, si sono dotate di uno strumento normativo sull'AS ancora prima dell'emanazione della legge nazionale n. 141/2015.

Lo sviluppo dell'AS dalla fine del XX secolo in tutte le aree rurali europee quale nuova pratica sostenibile sotto il profilo economico ha spinto il Comitato economico e sociale europeo ad elaborare nel 2012 un parere sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie» (2013/C 44/07). Il parere rappresenta una pietra miliare nella presa di coscienza da parte delle istituzioni europee della portata crescente del fenomeno e dell'impatto esercitato nello sviluppo economico e sociale delle aree rurali. Tra i contributi forniti col parere, oltre ad una prima definizione generale dell'AS e ad osservazioni sul suo sviluppo in Europa in assenza di una disciplina giuridica specifica, rilevante è la proposizione di una serie di azioni da adottare, da parte delle istituzioni dell'UE e dei governi degli Stati membri, per riconoscerla, censirla e disciplinarla, ma anche per promuoverne lo sviluppo nei programmi di ricerca, di formazione e nei fondi strutturali.

2 La normativa nazionale

La legge 18 agosto 2015, n. 141, recante "Disposizioni in materia di agricoltura sociale", promuove l'agricoltura sociale come aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole, riconoscendone il valore sociale, sanitario, educativo e di inserimento socio-lavorativo. Introducendo una qualificazione giuridica unitaria alle attività di welfare svolte in contesti rurali e stabilendo un coordinamento tra le esigenze pubbliche e i soggetti che operano nell'AS, la legge rappresenta una pietra miliare nel processo di costruzione di un «nuovo welfare partecipativo».

Secondo il dettato normativo, fanno parte dell'AS quattro tipi di attività, volte rispettivamente all'inclusione sociale e lavorativa delle persone svantaggiate e all'offerta di servizi socio-sanitari, educativi e ambientali alla popolazione.

Agricoltura Sociale (AS) (Cfr. art. 2, comma 1, legge n. 141/2015)	
Definizione	<p>Per agricoltura sociale si intendono le attività dirette a realizzare:</p> <ul style="list-style-type: none">• inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati (art. 2, n.3) e 4), Reg. (UE) n. 651/2014), di persone svantaggiate (art. 4, legge 381/1991 e s.m.i.) e di minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale;• prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e di capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana;• prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante;• progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica.

Dopo aver individuato con precisione anche gli operatori dell'AS ed avere previsto la possibilità per gli stessi di costituire per i prodotti dell'agricoltura sociale anche specifiche organizzazioni di produttori (cfr. decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102), la legge fornisce indicazioni in merito alle modalità

L'AGRICOLTURA SOCIALE: UNO SGUARDO AL QUADRO NORMATIVO

attraverso le quali le Regioni e Province autonome debbano procedere al loro riconoscimento.

Operatori dell'AS (Cfr. art. 2, comma 1, legge n. 141/2015)	
Definizione	<ul style="list-style-type: none"> • imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, in forma singola o associata; • cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, il cui fatturato derivante dall'esercizio delle attività agricole svolte sia prevalente; nel caso in cui il suddetto fatturato sia superiore al 30 per cento di quello complessivo, le medesime cooperative sociali sono considerate operatori dell'agricoltura sociale, ai fini della presente legge, in misura corrispondente al fatturato agricolo.

Con riguardo ai fabbricati già esistenti destinati alle attività di AS, la legge, dopo aver chiarito che gli stessi *"mantengono il riconoscimento della ruralità a tutti gli effetti, nel rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici"*, prevede espressamente che

Interventi di sostegno (Cfr. art. 6, legge n. 141/2015)	
Elenco sintetico	<ul style="list-style-type: none"> • Le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche e ospedaliere possono prevedere, nelle gare concernenti i relativi servizi di fornitura, criteri di priorità per l'inserimento di prodotti agroalimentari provenienti da operatori dell'AS. • I Comuni definiscono modalità idonee di presenza e di valorizzazione dei prodotti provenienti dall'AS nelle aree pubbliche (art. 28 D. lgs. 114/1998, e s.m.). • Nell'ambito delle operazioni di alienazione e locazione dei terreni demaniali agricoli e di quelli appartenenti agli enti pubblici territoriali e non territoriali (di cui all'art. 66 del DL 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge 27/2012 e s.m.) sono previsti criteri di priorità per favorire l'insediamento e lo sviluppo delle attività di AS, anche utilizzando i beni e i terreni confiscati. • Definizione di requisiti e criteri per l'accesso ad ulteriori agevolazioni e interventi di sostegno per le attività di AS con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, nell'ambito delle risorse previste dalla legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. • Nella predisposizione dei PSR, le regioni possono promuovere la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo della multifunzionalità delle imprese agricole e basati su pratiche di progettazione integrata territoriale e di sviluppo dell'agricoltura sociale, promuovendo a tal fine tavoli regionali e distrettuali di partenariato tra i soggetti interessati alla realizzazione di programmi di AS.

le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possano *"promuovere il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso degli imprenditori agricoli ai fini dell'esercizio di attività di agricoltura"*.

Come previsto dall'art. 2, comma 2, della legge 141/2015, nel 2018 il Ministero delle Politiche agricole ha emanato il decreto n. 12550/2018 recante la *"Definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di agricoltura sociale"*. Il Decreto fornisce, innanzitutto, indicazioni generali sui requisiti di carattere temporale e sulle modalità di esercizio delle attività di agricoltura sociale (art. 1), stabilendo che sono riconosciute come attività di AS quelle esercitate *"regolarmente e con continuità, anche con carattere stagionale"* e rimettendo alle Regioni il compito di fissare i termini temporali atti a garantire il carattere continuativo. Individua, poi, le categorie di soggetti pubblici e privati con le quali gli operatori dell'AS, che possono ricorrere anche a strumenti contrattuali di natura associativa, sono chiamati a collaborare nell'esercizio delle attività; tale collaborazione può essere attestata con convenzione, accordo o altra forma contrattuale riconosciuta dalla normativa vigente. Con specifico riguardo alle tipologie di attività identificate all'art. 2, comma 1, della Legge n. 141/2015, il decreto individua i requisiti minimi, le modalità di svolgimento e le categorie dei destinatari (artt. 2-5), prevedendo la possibilità di esercitare congiuntamente anche più attività di AS a condizione che sia garantita la "compresenza dei requisiti" indicati per ciascuna attività dal medesimo decreto. All'art. 7, infine, fornisce indicazioni di dettaglio sulle caratteristiche delle strutture e dei luoghi utilizzati per l'esercizio delle attività di AS.

Il quadro di riferimento per lo sviluppo dell'AS in Italia sarà completo non appena saranno definite, da parte dell'Osservatorio nazionale sull'AS di cui all'art. 7 della legge 141/2015, le linee guida che dovrebbero fornire alle istituzioni pubbliche:

- criteri omogenei per il riconoscimento delle imprese e per il monitoraggio e la valutazione delle attività di AS;
- indicazioni per la semplificazione delle procedure amministrative e per la definizione di strumenti di assistenza tecnica, di formazione e di sostegno per le imprese;
- indicazioni per definire percorsi formativi per gli operatori;
- indicazioni sui modelli efficaci di AS e su contratti tipo tra imprese e pubblica amministrazione.

3 Le normative regionali

Le Regioni e Province autonome italiane hanno iniziato a disciplinare l'insieme delle attività riconducibili all'AS dal 2004, anno in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia ha previsto erogazioni di contributi a favore dei Comuni per sostenere le attività rivolte a persone con forme di fragilità o di svantaggio psicofisico o sociale. L'ultimo intervento normativo in materia è stato adottato dalla Regione Veneto ad inizio del 2020, con l'emanazione della legge regionale 24 gennaio 2020, n. 1 che contiene "*Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2019 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali*"; la legge 1/2020 interviene per modificare, tra l'altro, anche la legge regionale 22/2002 relativa all'autorizzazione e all'accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali, disponendo che i suoi contenuti siano da considerare principi per l'integrazione delle attività di agricoltura sociale nella programmazione locale degli interventi e servizi sociali. Tale legge si riferisce alle attività di AS "*come definite dalla legge regionale 28 giugno 2013, n. 14 "Disposizioni in materia di agricoltura sociale"*", ma non contiene alcun riferimento alla legge 141/2015. Il 2015, anno di approvazione della legge 141/2015, rappresenta un momento cruciale di snodo nell'analisi della normativa regionale sull'AS.

Ad oggi, eccezion fatta per la Valle d'Aosta, tutte le Regioni e Province autonome italiane hanno disciplinato l'AS, fornendo definizioni, regolamentandone l'attuazione e il monitoraggio e/o stabilendo specifiche misure di sostegno per incoraggiarne l'attivazione e lo sviluppo. Alcune regioni hanno emanato leggi specifiche sull'AS, altre l'hanno disciplinata come aspetto della multifunzionalità dell'azienda agricola e/o della diversificazione delle attività agricole, a volte citandola nel titolo della legge; altre regioni si sono limitate ad inserire specifici articoli in atti normativi di portata più ampia in quanto riferiti all'agricoltura e/o allo sviluppo rurale e in un caso (Sicilia), nonostante il ripetuto avvio dell'iter legislativo per l'adozione di una legge specifica sul tema, l'AS risulta disciplinata in leggi di stabilità regionale.

Le norme regionali, approvate sia prima che dopo l'entrata in vigore della legge 141/2015, prevedono sempre attività di inserimento socio-lavorativo per persone appartenenti alle fasce deboli, anche con esplicito riferimento all'attuazione delle politiche attive di inserimento socio-lavorativo; prevedono, inoltre, attività di servizio indirizzate alle comunità e

alle popolazioni locali, iniziative educative, assistenziali e di accoglienza, anche in collaborazione con autorità giudiziarie ed enti locali, attività che promuovono forme di benessere personale e relazionale e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative (es. pet therapy, ippoterapia, onoterapia, ortoterapia, attività socio-sanitarie). In generale, risulta che alcune delle attività previste nelle normative regionali differiscano soltanto formalmente da quelle indicate nella legge 141/2015, riproponendo di fatto i medesimi contenuti; in alcuni casi, però, le attività indicate non sono riconducibili a quelle definite nella legge nazionale, e ciò mette in evidenza come la legge, nel tentativo di razionalizzare e disciplinare la pratica dell'AS, nata spontaneamente a livello locale per rispondere ad esigenze specifiche di varia natura, abbia finito col restringerne la portata.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 141 del 18/08/2015 hanno legiferato in materia le Province Autonome di Trento e Bolzano e sette Regioni, tra le quali la Sicilia, in ultimo con la legge di stabilità regionale del 2017. Nei casi citati, eccezion fatta per la Lombardia, le norme richiamano espressamente i contenuti della legge 141/2015, ma la piena conformità ad essa si ha soltanto nelle disposizioni normative di Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Basilicata e Sicilia. Negli altri casi si assiste ad una situazione variegata: a volte viene modificato il campo delle attività dell'AS, restringendolo (Lombardia) o ampliandolo (Basilicata), altre volte la categoria dei destinatari di determinate attività, ristretta a Bolzano. La Regione Lazio, infine, anche se non dispone ancora di una legge specifica sull'AS, con legge regionale 7/2018 ha introdotto l'AS "*di cui alla legge 18 agosto 2015, n. 141*" tra le attività da promuovere per sostenere l'agricoltura e la diversificazione agricola, senza descriverne però né caratteristiche né modalità attuative.

Nelle leggi regionali successive alla legge nazionale sull'AS si riscontra spesso l'indicazione chiara dei destinatari delle attività di AS e degli specifici ambiti di intervento; in alcuni casi, vengono esplicitati i riferimenti inseriti in modo indiretto nella legge nazionale, come avviene nella l.r. 16/2013 della Liguria che contempla espressamente anche le attività agricole sociali promosse dagli istituti penitenziari ai sensi degli articoli 21 e 21-bis della legge 354/1975, in altri casi vengono inseriti riferimenti aggiuntivi, come accade nella l.r. 5/2014 del Molise, unico caso in cui gli "*immigrati*" vengono citati espressamente tra i destinatari delle attività di AS, o nella legge di stabilità 16/2017 della Sicilia, ove

L'AGRICOLTURA SOCIALE: UNO SGUARDO AL QUADRO NORMATIVO

si citano anche gli “*extracomunitari profughi*” e si annoverano tra le attività di AS quelle volte ad offrire ospitalità alle loro famiglie.

Nel prossimo futuro, come previsto dalla legge nazionale sull'AS, tutte le regioni dovranno garantire l'adeguamento delle proprie disposizioni normative in materia di AS al quadro normativo nazionale e provvedere all'istituzione o revisione degli albi o registri regionali degli operatori del settore.

Per una trattazione più approfondita della normativa in materia a livello nazionale e regionale si rimanda alla seguente pubblicazione: Giarè F., Ricciardi G., Ascani M. (2020). La normativa italiana sull'agricoltura sociale e il ruolo dell'impresa agricola, *Italian Review of Agricultural Economics* 75(2): 45-64. DOI: 10.13128/rea-12069, consultabile al seguente link:

<https://oajournals.fupress.net/index.php/rea/article/download/12069/11637/>.

Bibliografia

Canfora I. (2017). L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale. *Diritto agroalimentare* n. 1/2017: 5-25.

Camera dei Deputati, XVI legislatura, Commissione XIII Agricoltura, Indagine conoscitiva sull'agricoltura sociale, Documento conclusivo approvato nella seduta del 4 luglio 2012, pp. 6.

Giarè F., Ricciardi G., Ascani M. (2020). La normativa italiana sull'agricoltura sociale e il ruolo dell'impresa agricola. *Italian Review of Agricultural Economics* 75(2): 45-64. DOI: 10.13128/rea-12069.

Papaleo A., Ricciardi G. (2019). L'agricoltura sociale nella normativa regionale italiana - Aggiornamento Ottobre 2019, CREA Politiche e Bioeconomia, Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020 - Scheda 21.1 “Promozione e supporto alla diffusione dell'Agricoltura sociale”.

Comitato economico e sociale europeo (2013). Parere sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie» (2013/C 44/07).

Sitografia

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20462>.