

RETERURALE
NAZIONALE
20142020

CENTRO DI RICERCA POLITICHE E BIOECONOMIA

Rapporto



L'AGRICOLTURA SOCIALE: UN'OPPORTUNITÀ PER LE REALTÀ ITALIANE

a cura di Patrizia **Borsotto** e Francesca **Giarè**

L'agricoltura sociale: un'opportunità per le realtà italiane

Rapporto 2020

**RETERURALE
NAZIONALE
20142020**

Documento realizzato nell'ambito del Programma RETE RURALE NAZIONALE 2014-2020
Piano di azione biennale 2019-2020
Scheda progetto 21.1 Ente CREA, Centro di ricerca Politiche e Bio-economia
Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: PAOLO AMMASSARI

Il volume è a cura di PATRIZIA BORSOTTO e FRANCESCA GIARÈ

La stesura delle singole parti è da attribuirsi a:

Introduzione: FRANCESCA GIARÈ e PATRIZIA BORSOTTO

Capitolo 1: MARCO GAITO e ALESSIO DI CLEMENTE (par. 1.1); PATRIZIA BORSOTTO (par. 1.2.1 e 1.2.4);
MARCO GAITO (par. 1.2.2 e 1.2.3)

Capitolo 2: GABRIELLA RICCIARDI (par. 2.1 e 2.2); MICHELA ASCANI e CARMELA DE VIVO (par. 2.3)

Capitolo 3: FABIO MUSCAS e GABRIELLA RICCIARDI (da par. 3.1 a par. 3.4); GABRIELLA RICCIARDI (par. 3.4.1)
FABIO MUSCAS (par. 3.4.2)

Capitolo 4: MICHELA ASCANI e CARMELA DE VIVO

ALESSIO DI CLEMENTE ha curato la realizzazione e l'elaborazione sulla Banca dati di Agricoltura Sociale

Data: dicembre 2020

Impaginazione e grafica: FABIO LAPIANA

ISBN: 9788833851051

Indice

Introduzione	7
Capitolo 1 L'agricoltura sociale in Italia: un aggiornamento al 2020	15
1.1 L'indagine	15
1.2 I principali risultati	17
1.2.1 <i>Le Caratteristiche, le attività e i servizi offerti</i>	17
1.2.2 <i>Gli aspetti delle attività agricole</i>	23
1.2.3 <i>Chi lavora in agricoltura sociale</i>	27
1.2.4 <i>La lettura dal punto di vista economico</i>	31
Bibliografia	35
Capitolo 2 Il quadro normativo italiano	37
2.1 La disciplina nazionale	39
2.2 Le discipline regionali prevenienti e successive alla legge 141/2015	46
<i>Box: L'operatore di AS secondo la normativa nazionale e regionale</i>	51
2.3 L'agricoltura sociale nei Programmi di Sviluppo Agricolo	53
2.3.1 <i>L'agricoltura sociale nelle misure dei PSR</i>	56
2.3.2 <i>Lo stato di attuazione</i>	57
2.3.3 <i>Considerazioni conclusive</i>	62
Bibliografia	63
Capitolo 3 L'azione dei GAL nello sviluppo dell'agricoltura sociale	65
3.1. Il Leader: cenni introduttivi	65
3.2. Le tematiche sviluppate dai GAL nelle SSLTP	67
3.3. Gli interventi di promozione dell'AS programmati dai GAL	70
3.4. Peculiarità dell'attuazione della sottomisura 16.9 nelle SSLTP	73
3.4.1 <i>L'azione del GAL ISC Madonie (Sicilia) per l'integrazione sociale</i>	76
3.4.2 <i>GAL Sulcis, Iglesiente, Capoterra e Campidano di Cagliari (Sardegna)</i>	82

Capitolo 4 Il budget di salute e l'applicazione in agricoltura sociale	89
4.1. Gli strumenti di integrazione socio-sanitaria	89
4.2. La personalizzazione dei servizi nel contesto europeo	91
4.3. La personalizzazione e integrazione dei servizi socio-sanitari nel quadro delle politiche sociali dell'UE	94
4.4. Le esperienze dei budget di salute in Italia	97
4.5. Il budget di salute e l'agricoltura sociale (AS)	103
Bibliografia	106

Introduzione

Nel settore agricolo gli aspetti sociali ed etici stanno acquisendo sempre più importanza, come è possibile riscontrare dal crescente numero di operatori che si registra, dalle attività di supporto organizzate dalle amministrazioni regionali e dalle iniziative che vengono realizzate per approfondire aspetti specifici connessi a tali pratiche. L'agricoltura sociale (AS), in particolare, rappresenta un'interessante opportunità per le imprese agricole per diversificare le attività e offrire alle comunità locali servizi e luoghi di inclusione. L'attenzione su queste opportunità è aumentata anche tra gli operatori socio-sanitari, che sempre più si fanno promotori di iniziative di collaborazione con gli imprenditori agricoli per realizzare attività in risposta alle esigenze specifiche dei territori in cui operano.

I numeri delle realtà di AS, tuttavia, sono ancora contenuti, come si evince dai pochi dati disponibili a livello nazionale. Il fenomeno, infatti, continua a non essere monitorato adeguatamente: né le rilevazioni dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) né di altri enti, come per esempio il Consiglio per l'agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) in quanto organo di collegamento della Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA), fino ad oggi hanno contemplato tale voce tra le attività di diversificazione. Sarà quindi necessario aspettare i risultati del censimento 2020, che vede tale voce nel nuovo format di rilevazione, per avere un quadro più chiaro della diffusione dell'AS tra le imprese agricole. Occorre però ricordare che la legge 141/2015 prevede che anche le cooperative sociali possano svolgere AS, a condizione che il fatturato derivante dall'attività agricola sia pari almeno al 30% del totale. Le statistiche agricole, quindi, non saranno sufficienti a completare il quadro, anche se probabilmente offriranno una panoramica più esaustiva. Al momento, quindi, gli unici dati ufficiali disponibili derivano dagli Albi regionali degli operatori di AS, istituiti in attuazione delle leggi che ormai tutte le regioni ad eccezione della Valle d'Aosta e della Sicilia hanno approvato (capitolo 3), attivi in 9 regioni (Tab. 1).

Tab. 1 - Operatori iscritti negli Albi regionali dell'agricoltura sociale (aggiornamento ottobre 2020)

Regioni	Impresa agricola	Cooperativa	Altro	Totale
Lombardia*	21	3		24
Liguria**	8	1		9
Veneto	20	11	2	33
Friuli Venezia Giulia	33	4	2	39
Marche	52	4		56
Abruzzo	3	2	2	7
Campania	12	3	6	21
Calabria	15	2	1	18
Sardegna	18	3		21
Totale	182	33	13	228

* Le fattorie sociali della Regione Lombardia sono distinte in "inclusive" (5), "erogative" (8) e miste (11).

** Le Fattorie sociali iscritte nel Registro della Regione Liguria riportano tutte una data di iscrizione compresa tra il 28/01/2016 e il 06/11/2017; di queste soltanto 3 sono attive.

Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

A ottobre 2020 risultano iscritti 228 operatori, in aumento rispetto agli anni precedenti: +76% rispetto ai dati di settembre 2018 e + 23% rispetto al 2019 (CREA, Annuario 2017 e 2018). Il maggior numero di operatori è registrato nelle Marche dove il numero è più che duplicato negli ultimi due anni (56), e in Friuli Venezia Giulia (39), seguite dal Veneto (33). Lombardia, Calabria, Campania e Sardegna presentano poco più di 20 realtà ognuna, mentre in Abruzzo e Liguria sono registrate meno di 10 unità. Gli albi di Calabria e Sardegna sono stati realizzati nel 2018 e con riferimento a quello della realtà insulare si registra un riscontro positivo, con il 50% in più di iscritti nei primi due anni.

Gli albi sono costruiti in maniera differente gli uni dagli altri; per esempio, per le realtà che operano in Lombardia è prevista una distinzione tra le realtà inclusive e quelle erogative, in funzione della partecipazione al processo produttivo dei soggetti deboli, fruitori dei servizi forniti. Il Veneto, invece, registra le attività dividendole in: attività di inserimento socio-lavorativo, percorsi abilitativi e riabilitativi, iniziative educative, assistenziali, formative e per il benessere personale, reinserimento e reintegrazione sociale di detenuti ed ex detenuti. La Sardegna, infine, prevede l'elenco degli operatori come una delle sezioni in cui è articolato l'albo regionale della multifunzionalità.

Quasi l'80% degli operatori iscritti è costituito da imprese agricole, mentre le cooperative sociali rappresentano il 14,5% del totale. Sono presenti poi associazioni,

onlus, imprese sociali¹ in alcune regioni, in attuazione delle proprie leggi regionali, non ancora perfettamente armonizzate con il dettato nazionale.

Il quadro che emerge sembra divergere dai dati derivanti dalle indagini realizzate nel corso degli anni da università, centri di ricerca e altre organizzazioni (Generali Italia, Confindustria, Confartigianato e Confcommercio², 2016; RRN, 2017; Coldiretti, 2020), dalle quali risulta una presenza rilevante di cooperative sociali agricole. Una ricerca effettuata a dicembre 2020 sul Registro Imprese restituisce 539 cooperative sociali attive nell'ambito dell'agricoltura (Codice ATECO 01).

Anche l'ultima rilevazione effettuata dal CREA nell'ambito delle attività della Rete rurale nazionale³ (capitolo 2) mostra una maggiore presenza delle cooperative sociali, che nell'esperienza italiana hanno sempre costituito la fetta più consistente degli operatori.

A chiusura del periodo di programmazione comunitaria 2014-2020 è opportuno fare anche un primo bilancio dell'attenzione posta dalle regioni sull'AS in attuazione dei diversi fondi. Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, è possibile sicuramente affermare un maggiore impegno nell'individuare spazi e strumenti per sostenere l'AS (paragrafo 2.2) sia nell'ambito delle misure per la diversificazione dell'agricoltura, sia in quelle che sostengono la cooperazione, in particolare con la sottomisura 16.9, specificamente dedicata alle reti per l'AS. Un ruolo importante è stato svolto dai Gruppi di Azione Locale (GAL) (capitolo 3), che in diversi casi si sono fatti promotori di iniziative di sviluppo locale incentrate sulla promozione di un welfare di comunità e su comunità coese ed accoglienti. Alcune esperienze sono in corso di realizzazione anche nell'ambito del PEI-AGRI, che ha visto la nascita di (pochi) gruppi operativi (GO) impegnati nella realizzazione di innovazioni di tipo sociale. Ne è un esempio il progetto A.S.M (Agricoltura sociale Marche), inquadrato nella Focus Area 2a) Incoraggiare la ristrutturazione delle aziende agricole con problemi strutturali considerevoli, che ha l'obiettivo di promuovere nell'ambito della multifunzionalità dell'azienda agricola attività innovative, applicando il pensiero montessoriano rivolto a infanzia, terza età e utenti con diverse capacità psico-fisiche. Il GO prevede la realizzazione di laboratori esperienziali, esperienze educative outdoor e altre azioni volte all'adozione

1. Sono presenti 5 imprese sociali in Campania, 3 in Friuli-Venezia Giulia e 1 in Veneto.

2. Si tratta di una prima iniziativa condotta nel 2016, reiterata gli anni successivi (Rapporto Welfare Index PMI).

3. Indagine realizzata con metodo CAWI nel 2020 per aggiornare il Data base pubblicato su <https://www.reterurale.it/agricolturasociale>.

di stili di vita sani, oltre a un intervento per la continuità educativa per la fascia d'età 1-6 anni.

Un altro GO che considera l'AS un'innovazione da introdurre nelle imprese agricole è MULTINET, che fa invece riferimento alla Focus Area 6b) Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali. Si tratta di un GO umbro, che ha l'obiettivo di trasformare i modelli di business delle imprese agricole del partenariato orientandoli verso la multifunzionalità, anche sociale, e promuovere un sistema di relazioni formalizzato tra la rete delle imprese partner e Comuni, gruppi di imprese agrituristiche e gruppi di consumatori.

Anche altri fondi hanno previsto azioni a supporto dell'AS, in particolare con gli obiettivi tematici (FSE) e priorità d'intervento (FESR) finalizzati a "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione". Al momento, però, non sono disponibili dati di dettaglio sull'attuazione delle misure. Le informazioni disponibili per il FSE, ad esempio, riguardano le risorse complessivamente programmate e la spesa certificata, che per l'obiettivo 9 del FSE ammontano rispettivamente a 5,696 miliardi e al 20%, ma non le attività che possono essere riferite nello specifico all'AS.

La crescente attenzione all'agricoltura sociale è confermata anche dal numero di iniziative che si sono succedute nel corso degli ultimi anni su diversi fronti. Un esempio è dato dai progetti realizzati nell'ambito del servizio civile nazionale, che con il d.lgs. n. 40 del 2017 è diventato universale. Il decreto, all'art. 3, prevede che tra i settori di intervento in Italia e all'estero nei quali gli Enti possono proporre i progetti che vedono impegnati i volontari ci sia anche l'agricoltura sociale. Nel 2017 sono stati emanati due bandi, uno con fondi a carico del bilancio del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF) che ha selezionato 489 volontari di Servizio civile da avviare in 47 progetti di Servizio civile ordinario e uno per la realizzazione del Programma "Iniziativa Occupazione Giovani" che ha selezionato 1345 volontari da avviare in 150 progetti di Servizio civile per l'attuazione del Programma Operativo Nazionale "Iniziativa occupazione giovani" – PON IOG, (Garanzia Giovani). I dati 2018 riportano la stessa numerosità progettuale e di volontari registrata per il 2017 e in entrambi gli anni il bando Garanzia Giovani è stato rivolto specificamente ai Neet⁴.

4. Disoccupati ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 150/2015, non frequentanti un regolare corso di studi (secondari superiori, universitari o terziari non universitari), non iscritti ad alcun corso di formazione né inseriti in percorsi di tirocinio curricolare e/o extracurricolare.

Nel 2019, nell'ambito del bando servizio civile nazionale sono stati attivati progetti su agricoltura sociale e precisamente su azioni volte alle attività di riabilitazione sociale, alle attività sociali e di servizio alla comunità con l'uso di risorse dell'agricoltura e alle attività terapeutiche con ausilio di animali e coltivazione delle piante. Infine, nell'ambito del programma triennale 2020-2022 per il servizio civile nazionale sono stati confermati tra i servizi attuabili quelli volti al recupero, alla valorizzazione delle piccole comunità e allo sviluppo di quelle rurali anche attraverso l'utilizzo degli strumenti dell'agricoltura sociale.

Altre iniziative rilevanti a sostegno dell'AS riguardano la formazione indirizzata agli operatori.

Alcuni corsi di formazione su AS sono stati attivati a valere su fondi comunitari – Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo sociale europeo (FSE). Nell'ambito della misura 1 “Trasferimento di conoscenze ed azioni di informazione” dei Programma di Sviluppo Rurale, le regioni Campania e Calabria hanno previsto azioni di formazione riguardanti l'AS. In particolare, la Regione Campania nell'ambito dell'intervento 1.1.1 - Sostegno ad azioni di formazione professionale e acquisizione di competenze ha inserito nella sez. 2 del Catalogo delle competenze⁵ “Trasferimento di conoscenze fuori dall'ambito dell'allegato i del TFUE” i seguenti corsi: gestione manageriale dell'impresa agricola sociale; agricoltura sociale e competitività multifunzionale e introduzione di forme di integrazione del reddito e multifunzionalità. La Regione Calabria nell'ambito dell'intervento 1.1.1 - Sostegno alla formazione professionale e azioni finalizzate all'acquisizione delle competenze ha attivato un corso di formazione per Operatore di fattoria sociale teorico-pratico della durata di 40 ore. La Regione Lazio ha invece attivato nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) un corso di formazione di 300 ore per operatore di agricoltura sociale.

Oltre alle attività realizzate da alcune regioni, a supporto degli operatori iscritti o che intendono iscriversi all'elenco regionale, sono state realizzate negli ultimi anni anche attività finanziate dai fondi paritetici. Si tratta di corsi di aggiornamento indirizzati ai lavoratori e realizzati dalle organizzazioni professionali o dagli enti formativi ad esse legati, che hanno affrontato tra gli altri temi anche quello dell'AS.

5. http://www.agricoltura.regione.campania.it/psr_2014_2020/pdf/DRD_02-20-01-20.pdf.

Anche sul fronte della formazione universitaria si riscontrano interessanti iniziative al momento in corso:

- Master di primo livello in agricoltura sociale, università di Roma Tor Vergata, 400 ore, ripartite in otto mesi di didattica in modalità mista presenza/distanza (96% di FAD in e-learning e 4% in aula) e un periodo di tirocinio di tre mesi, sesta edizione nel 2021.
- Corso di alta formazione in Agricoltura Sociale, 50 ore di didattica e visite programmate per conoscere alcune realtà, terza edizione nel 2021.
- Corso di laurea magistrale in “Scienze Agrarie e del Territorio” – curriculum “Agricoltura sociale”, Università di Bologna, quarta edizione nel 2021.
- Modulo Agricoltura Sociale nell’insegnamento Agricoltura Sociale e Apidologia - Corso di Laurea Magistrale in Scienze e Tecnologie Delle Produzioni Animali, Università degli studi di Pisa.

In precedenza, sono state realizzate altre attività di alta formazione simili, tra le quali:

- Master di secondo livello in Manager delle imprese agro-sociali e delle reti territoriali, Università degli studi del Sannio, dal 2014 al 2018.
- Master di primo livello in Imprese e reti di agricoltura sociale, Università Politecnica delle Marche, 450 ore di lezione frontale e 225 ore di Stage con Project Work, a.a. 2016-2017.

In altri casi le iniziative sono volte a sostenere e incentivare i progetti di AS; alcuni esempi sono il premio “Coltiviamo Agricoltura Sociale”⁶, finanziato da Confagricoltura, Onlus Senior e Reale Foundation con lo scopo di promuovere e valorizzare le iniziative delle aziende agricole e delle cooperative sociali che intendono realizzare progetti di Agricoltura Sociale, e il concorso “Welfare, che impresa!” indetto da un gruppo di fondazioni (Fondazione Italiana Accenture, Fondazione Bracco, UBI Banca, Fondazione Snam, Fondazione CON IL SUD, Fondazione Peppino Vismara) che mira a premiare i migliori progetti di welfare promossi da Enti in grado di produrre benefici in termini di sviluppo locale e in particolare di agricoltura sociale. Entrambe queste iniziative sono alla quarta edizione. Nel 2020 l’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) ha emanato un avviso per l’assegnazione a titolo gratuito

6. Quella del 2020 ha la finalità di fornire un contributo concreto al rilancio ed allo sviluppo delle attività che l’agricoltura realizza in tema sociale dopo la grande emergenza del Coronavirus.

dei beni confiscati alla mafia e vincolati alla realizzazione di un progetto a finalità sociale.

Numerosi anche i progetti di ricerca che negli anni più recenti hanno avuto tra i temi di interesse proprio l'AS, a fianco dei più noti progetti finanziati a livello europeo e volti principalmente a creare rete tra gli operatori dei diversi stati e a definire le caratteristiche dell'AS nei diversi paesi (Green Care, SOFAR, SOFAB, SIMRA). Si ricorda, al riguardo, l'iniziativa finanziata dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per Le Libertà Civili e l'Immigrazione, MLPS Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione quale Autorità delegata del FAMI volta a promuovere condizioni di regolarità lavorativa, contrastando il fenomeno del caporalato.

L'agricoltura sociale in Italia: un aggiornamento al 2020

Al fine di fornire una fotografia aggiornata delle caratteristiche delle realtà operanti in Italia, il CREA, Centro di ricerca Politiche e Bio-economia, nel corso del 2020, ha effettuato una ricognizione sull'attività di agricoltura sociale in Italia. Si tratta della seconda indagine che il CREA mette in atto dopo quella condotta nel precedente biennio 2016-2017 (RRN, 2017); come in quel caso, anche con questa rilevazione ha coinvolto gli operatori di AS in maniera volontaria. Purtroppo, anche questa esperienza, come quella precedente e come quelle realizzate da altri soggetti (Coldiretti, 2020) non può essere considerata statisticamente rappresentativa dell'universo per la mancanza di un'anagrafe specifica delle realtà da coinvolgere, ma rappresenta comunque uno spaccato altamente significativo dell'AS in Italia, che permette di caratterizzare meglio il fenomeno in costante crescita (Introduzione).

1.1 L'indagine

La raccolta dei dati è stata condotta attraverso la somministrazione di un questionario con metodologia CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing*); il questionario è un aggiornamento di quello utilizzato nella precedente rilevazione e come il precedente è articolato in sezioni che contengono domande a risposta chiusa, alcune permettono una sola risposta mentre altre risposte multiple. In particolare, il questionario è composto di sei sezioni così articolate:

- A. *anagrafe aziendale*: denominazione, localizzazione e forma giuridica;
- B. *attività di agricoltura sociale*: attività di AS e servizi offerti (tipologia e modalità di coinvolgimento), soggetti destinatari delle attività, anno di inizio attività e relazioni con altri soggetti;
- C. *superficie e attività agricole*: superficie aziendale e ripartizione colturale; tipo-

logia produttiva, modalità di agrotecnica (convenzionale, integrata, biologica, ecc.), attività connesse;

D. *addetti*: unità lavorative dettagliate per genere e categorie protette e/o svantaggiate addette segnatamente alle attività di agricoltura sociale; competenze del personale (per titolo di studio con riferimento alle persone con competenze agrarie e per profilo professionale per quelle con competenze sociali); formazione;

E. *aspetti economici*: valore dei ricavi derivanti da attività agricola e da quella sociale, investimenti, commercializzazione;

F. *punti di forza e di debolezza* connessi alla realizzazione delle attività di AS.

Il questionario è stato realizzato in ambiente di sviluppo PHP con database SQL. L'interfaccia del questionario è di tipo *user friendly* e la compilazione online è guidata e facilitata; i quesiti ai quali l'intervistato non deve rispondere sono, infatti, a mano a mano disabilitati automaticamente. Inoltre, gli utenti hanno avuto la possibilità di inserire le risposte in momenti diversi, poiché la procedura web consentiva di salvarle e renderle disponibili, consultabili e modificabili sino all'invio finale.

La partecipazione all'indagine è stata veicolata tramite e-mail inviata sia a quanti avevano partecipato alla precedente iniziativa sia a tutti gli operatori che a vario titolo negli anni sono venuti a contatto con la Rete Rurale Nazionale (RRN) nell'ambito della sua attività volta alla creazione e al consolidamento di reti con e tra soggetti istituzionali, realtà private, realtà associative ecc.. Inoltre, sul sito della RRN (www.reterurale.it) è stata promossa l'iniziativa che ha permesso di ampliare i possibili partecipanti. Purtroppo, la partecipazione ha scontato gli effetti della contingente pandemia Covid-19 che ha determinato un fermo delle attività degli operatori di AS e contemporaneamente un aumento del detto *disturbo statistico* dettato dalle numerose richieste di informazioni da parte di diversi soggetti volte ad analizzare le condizioni del settore.

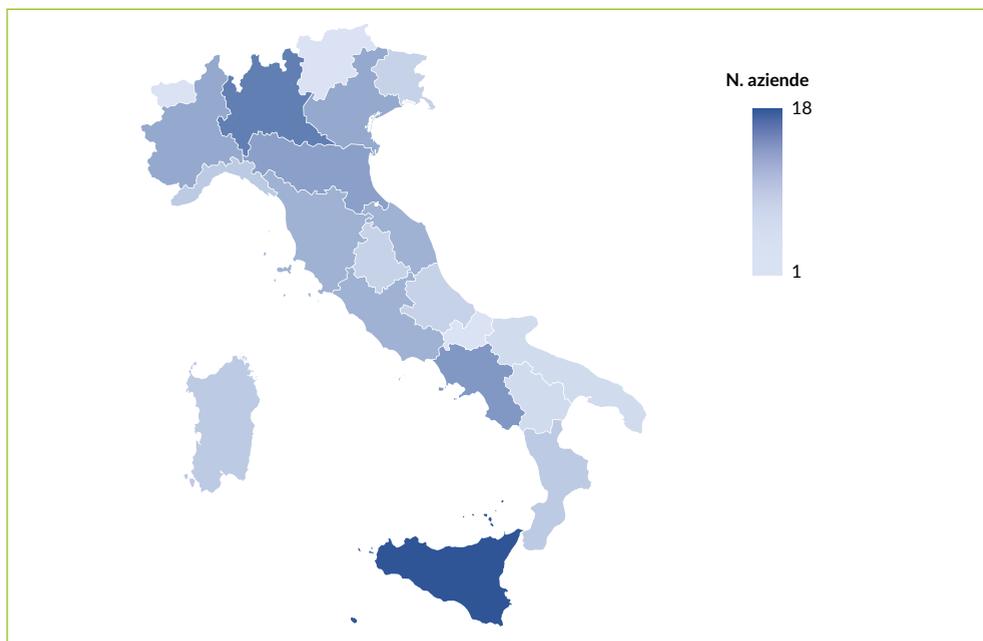
Complessivamente hanno risposto al questionario 115 soggetti e di questi solo uno ha dichiarato di non svolgere attività di AS. Delle 115 realtà 65, ovvero il 57% del campione, avevano già partecipato alla precedente rilevazione.

1.2 I principali risultati

1.2.1 Le caratteristiche, le attività e i servizi offerti

La ricerca ha coinvolto realtà presenti sull'intero territorio nazionale (Fig. 1.1), la maggior parte delle quali si trova nel Nord Italia (41%), il 38% nel Sud – Isole comprese – ed il 21% nel Centro; analizzando la numerosità regionale si osserva che le regioni che hanno partecipato più numerose all'indagine sono Sicilia, Lombardia e Campania con rispettivamente diciotto, tredici e dieci operatori, mentre le regioni Valle d'Aosta, Molise e Trentino Alto Adige contribuiscono ognuna con una sola realtà.

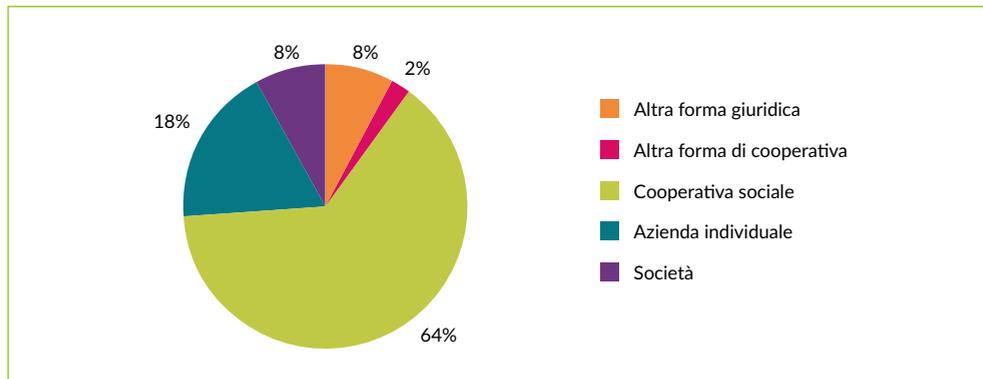
Fig. 1.1 - Distribuzione geografica delle realtà di AS (n)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

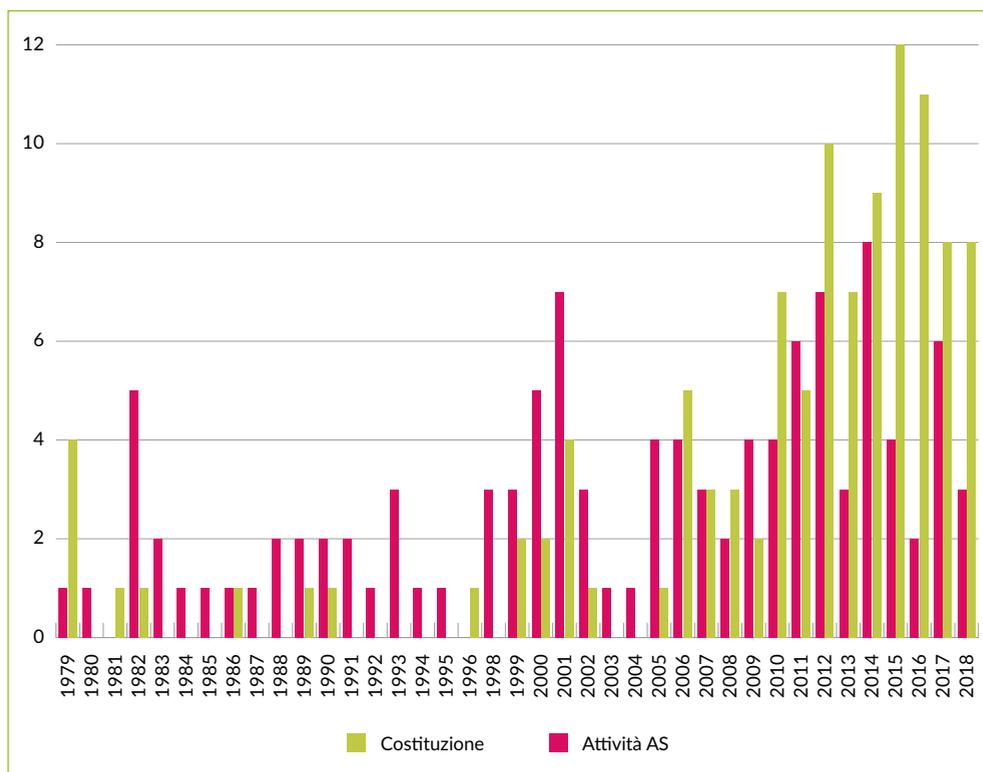
Con riferimento alla forma giuridica, si registra una netta prevalenza della cooperativa sociale che rappresenta il 64% del totale, seguita dalle aziende individuali (18%), dalle società (9%), da altre tipologie giuridiche (9%) e infine da altre forme di cooperative (2%). Tra le cooperative quelle di tipo B sono le più numerose, consistenti risultano essere quelle di tipo AB, mentre meno rappresentate quelle di tipo A (Fig. 1.2).

Fig. 1.2 - Distribuzione delle realtà per forma giuridica (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Fig. 1.3 - Anno di costituzione e di avvio delle realtà dove verrà poi avviata l'agricoltura sociale (n.)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Tra le società la quota maggiore è rappresentata dalle società di persone (s.s., s.n.c., s.a.s., ecc.) mentre tra le altre forme giuridiche le più numerose sono le associazioni di promozione sociale (Fig. 1.2).

Le realtà censite sono di recente costituzione; tra quante hanno dichiarato l'anno di costituzione risulta che il 45% è stato costituito negli ultimi dieci anni e solo il 30% ha iniziato la propria attività negli ultimi trent'anni del secolo scorso (Fig. 1.3). Le prime esperienze risalgono alla fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta in un periodo di grande fermento per il welfare italiano; basti pensare che risalgono a questo periodo storico l'abolizione dei manicomi (Legge Basaglia) e la legge per l'inserimento scolastico; sempre intorno agli anni '70 si data la costituzione delle prime cooperative sociali.

Rispetto a questa considerazione il campione in esame è costituito da realtà che hanno iniziato l'attività di agricoltura sociale successivamente alla loro costituzione; in particolare, il 77% ha avviato le esperienze di AS negli ultimi 10 anni e ben il 45% nell'ultimo quinquennio. Il fenomeno dell'AS sviluppatosi negli anni recenti sul territorio nazionale tenta di rispondere anche alla crisi dei tradizionali sistemi di assistenza sociale e alla necessità del settore sanitario di trovare nuovi approcci metodologici non medicalizzati (Pascale A., 2005; Di Iacovo F., Senni S., 2010; Giarè F., 2014; Pavoncello D., 2018).

Le realtà di AS si differenziano tra loro per tipologia di servizi offerti; solo con la Legge 141 del 2015 è stato fornito un quadro definitorio con l'identificazione di quattro categorie di attività (art. 2):

1. inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati;
2. prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali;
3. prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante;
4. progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio indirizzati bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica.

L'indagine rivela che l'attività principalmente svolta dalle realtà di AS riguarda l'inserimento socio-lavorativo realizzato dal 74% del campione (Fig. 1.4). Si tratta di una conferma di quanto già evidenziato dai principali studi realizzati finora, secondo i quali l'agricoltura sociale italiana può essere definita di tipo inclusivo (Di Iacovo

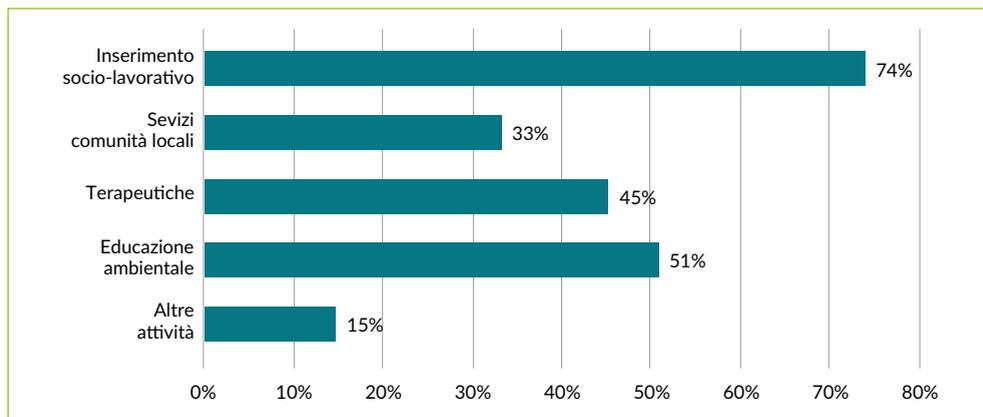
2008; Giarè *et al.*, 2019), differenziandola da quella di tipo terapeutico che caratterizza principalmente i paesi del Nord Europa. Accanto alle attività di inclusione socio-lavorativa, le realtà di AS attuano anche altri interventi: le attività terapeutiche sono fornite dal 45% delle realtà intervistate, mentre circa metà del campione ha intrapreso attività di tipo educativo. Infine, i servizi destinati alla comunità locale interessano un terzo del campione, mentre un 15% degli intervistati dichiara di svolgere altre attività di carattere sociale che non rientrano in quelle definite dalla legge.

Le attività di agricoltura sociale nel 67% dei casi sono svolte in maniera continuativa durante l'intero arco dell'anno, mentre poco meno del 20% realizza le attività in modo continuativo ma solo in determinati periodi dell'anno poiché legate all'andamento stagionale delle attività agricole. Il restante 14% del campione svolge in modo saltuario le attività di agricoltura sociale nel corso dell'anno.

Le attività vengono svolte in modo prevalente direttamente dalla struttura (85%). Tuttavia, queste realtà si avvalgono quasi sempre anche della competenza di più soggetti esterni con cui si crea una rete. A tale proposito, va ricordato che la collaborazione e la co-creazione di conoscenze tra diversi attori nel mondo agricolo favorisce il processo di transizione rurale per stimolare l'innovazione nel sistema di welfare (Borsotto P. *et al.*, 2019). Tra i soggetti esterni, quelli principalmente coinvolti appartengono più al mondo del sociale che a quello agricolo: ben il 56% degli intervistati indica le cooperative sociali come partner nello svolgimento delle attività di AS, seguono i servizi sociali (42%) e le associazioni di promozione sociale (34%); si rivolge ad imprenditori agricoli esterni solo il 17% delle realtà oggetto di indagine (Fig. 1.5). Infine, è interessante notare come le realtà che fanno AS cerchino di formare delle reti con le strutture che operano sul territorio a vario titolo: il 31% degli operatori ha instaurato un rapporto con gli Enti locali e il 24% con le aziende sanitarie. Gli istituti secondari superiori e le Università sono coinvolti in un terzo dei casi: si tratta di esperienze che hanno visto il coinvolgimento dei ragazzi nelle esperienze di alternanza scuola/lavoro, di tirocinio e di stage.

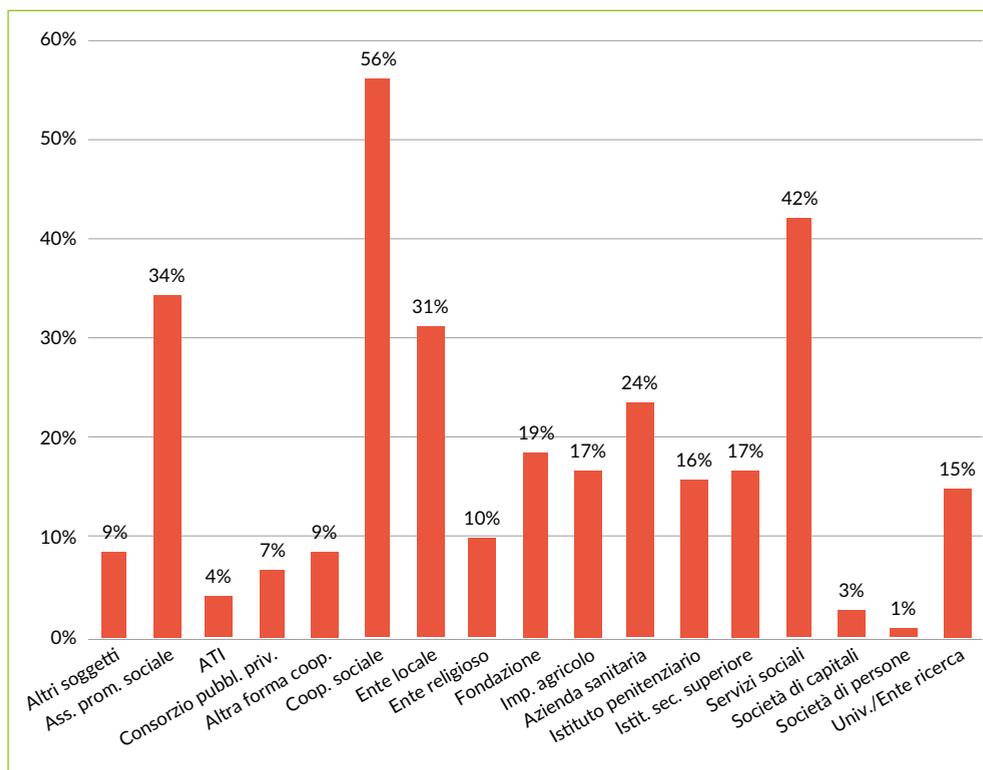
Gli operatori dell'AS offrono una molteplicità di servizi, alcuni più orientati all'inserimento lavorativo e alla formazione di soggetti svantaggiati, altri più finalizzati al supporto delle persone socialmente escluse e alle famiglie con soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione sociale. L'inserimento socio lavorativo di soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione è la modalità più frequente di intervento delle realtà intervistate (76%), metà dei partecipanti all'indagine fornisce servizi di formazione e di alternanza scuola lavoro per i soggetti svantaggiati e servizi di educazione ambientale

Fig. 1.4 - Attività svolte (%)



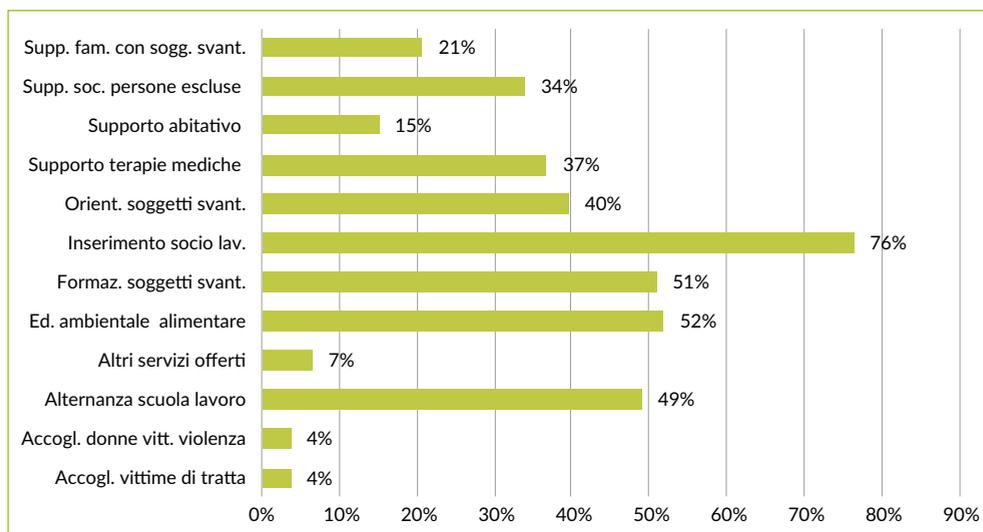
Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Fig. 1.5 - Tipologia di soggetti esterni coinvolti (%)



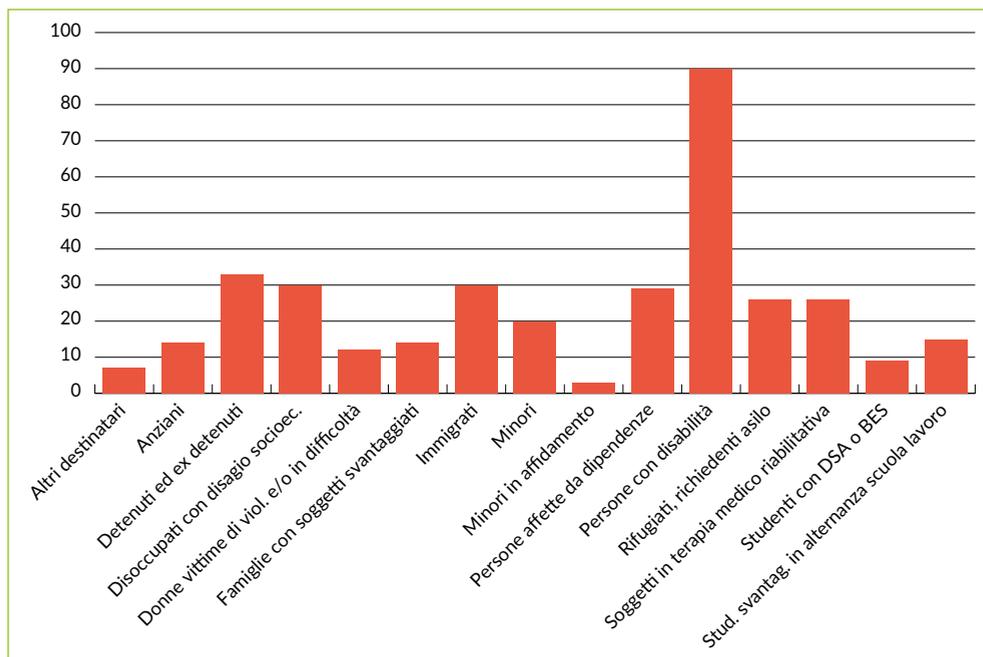
Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Fig. 1.6 - Servizi offerti per tipologia di destinatari delle attività di AS (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Fig. 1.7 - Destinatari delle attività di AS (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

ed alimentare (Fig. 1.6). Le attività di accoglienza, sia di donne vittime di violenza sia vittime di tratta, riguardano la minoranza degli intervistati.

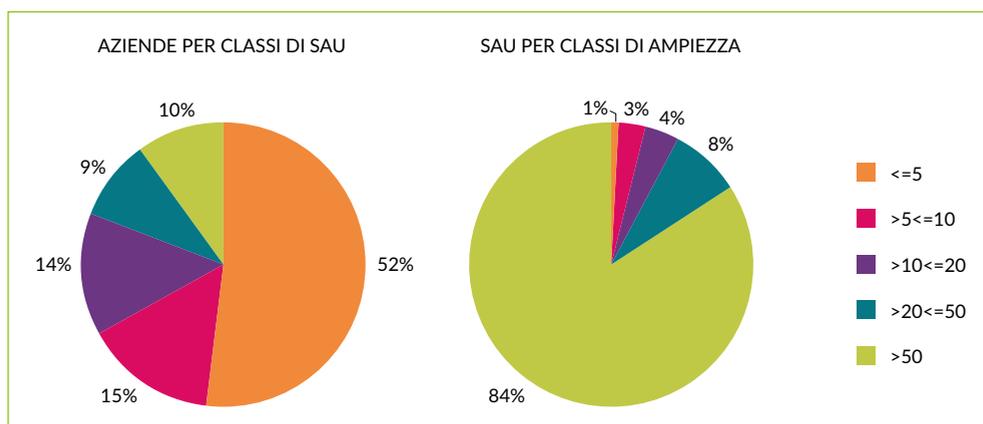
Le attività di AS sono indirizzate a diverse tipologie di soggetti e generalmente le realtà operano con più categorie; tuttavia, quasi la totalità delle realtà indagate svolge attività rivolte a persone con disabilità (Fig. 1.7). Il 30% delle strutture rivolge le proprie attività a specifiche categorie della popolazione come quella dei detenuti o ex detenuti (33%), dei disoccupati con disagi socioeconomici (30%), degli immigrati (30%), delle persone affette da dipendenze (29%), dei rifugiati e dei richiedenti asilo (26%) e delle persone in terapia medico riabilitativa.

1.2.2 Gli aspetti delle attività agricole

Le cure colturali sono le attività che rivestono il ruolo fondamentale per il 54% di coloro che hanno risposto all'indagine. Seguono la raccolta dei prodotti (47%), la lavorazione e preparazione del terreno (37%) e la cura degli animali (30%).

La superficie agricola utilizzata (SAU) media di cui dispongono le organizzazioni che hanno partecipato all'intervista è di circa 28 ettari, valore decisamente più elevato di quello medio italiano di 7,9 ettari rilevato nell'ultimo Censimento dell'agricoltura. La distribuzione della SAU per classi di ampiezza evidenzia un peso preponderante di quella oltre i 50 ettari (84%) la cui superficie è gestita dal 10% delle aziende;

Fig. 1.8 - Riparto della SAU per classi di ampiezza e Aziende per classi di SAU (%)

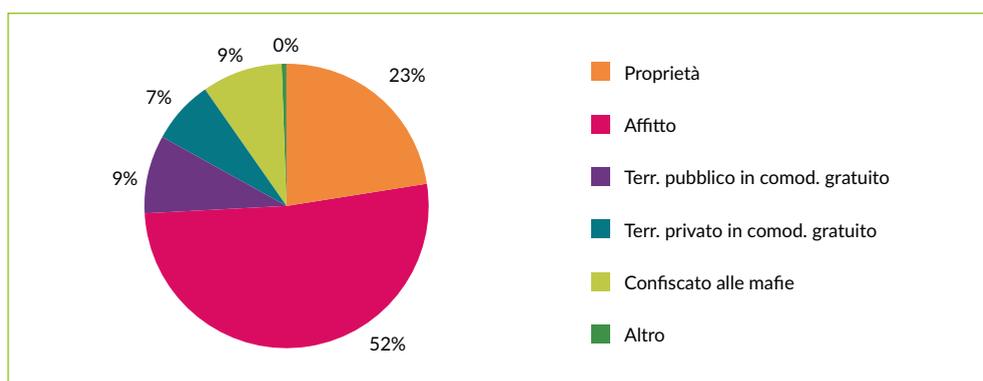


Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

all'opposto, il 52% delle aziende dispone di poco più dell'1% della SAU complessiva (Fig. 1.8). La SAU destinata alle attività di AS, però, risulta essere mediamente circa la metà di quella aziendale.

Con riferimento alla forma di possesso, oltre la metà della SAU utilizzata per le attività di AS è in affitto (Fig. 1.9), percentuale più che doppia di quella in proprietà (23%). Risultano rilevanti anche le superfici in comodato d'uso gratuito di terreni pubblici (9%) e privati (7%) e la gestione dei terreni confiscati alle mafie (9%).

Fig. 1.9 - Riparto della SAU per titolo di possesso (%)

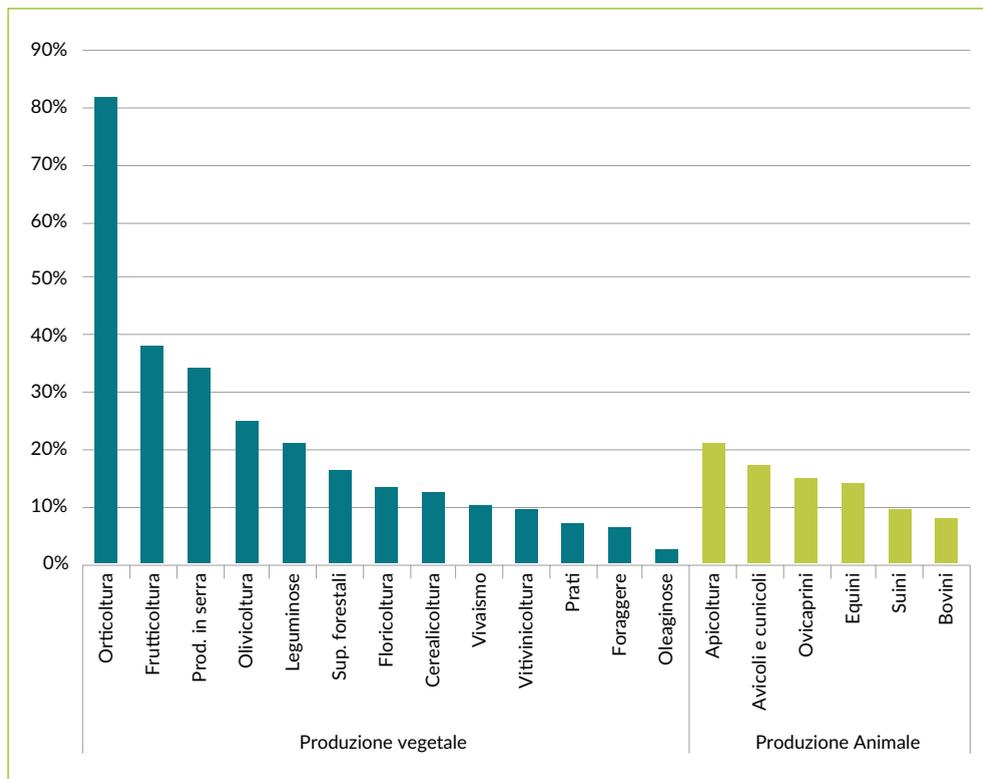


Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Le attività produttive interessate all'agricoltura sociale sono molteplici e ogni realtà di AS ne attiva in media tre o quattro (Fig. 1.10). Di rilievo sono le attività a più alta intensità di lavoro ma anche quelle che permettono di vedere il ciclo completo della produzione favorendo la partecipazione attiva alle attività: si tratta in particolare delle coltivazioni orticole presenti nell'82% dei casi, della frutticoltura (38%) e delle produzioni in serra (34%). Al contrario, le produzioni più estensive e con minor fabbisogno di lavoro manuale sono quelle che presentano percentuali più limitate di partecipazione (Di Iacovo F. e Senni S., 2006; Giarè F., 2014).

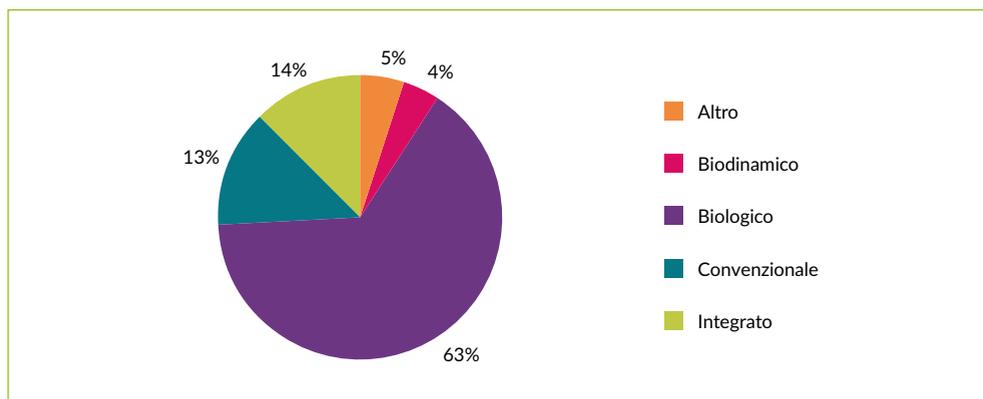
Le attività agricole vengono condotte prevalentemente con metodo di produzione biologico (63%); sono presenti anche alcune aziende biodinamiche (4%) e altre in conversione o che di fatto seguono tecniche a basso impatto ambientale ma che non sono certificate come biologiche, che costituiscono sostanzialmente la categoria altro (5%) (Fig. 1.11). Le pratiche agroecologiche assumono un ruolo fondamentale nelle realtà di agricoltura sociale, in particolare in quelle italiane, principalmente

Fig. 1.10 - Tipologie di produzione (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Fig. 1.11 - Ripartizione per modalità di coltivazione (%)

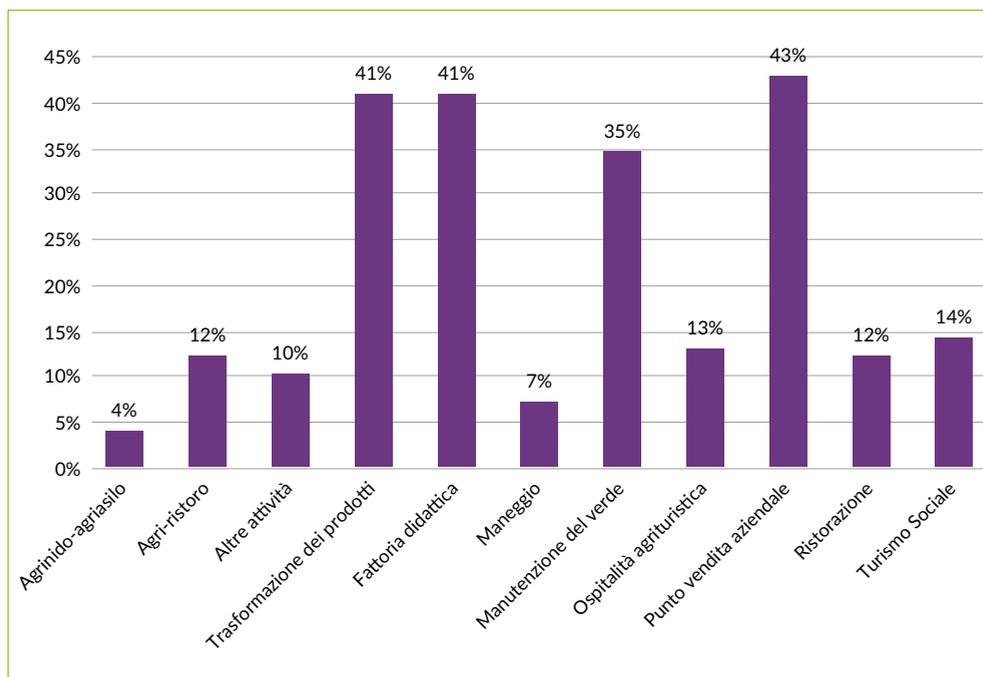


Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

indirizzate all'inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati. Proprio nei confronti di questi soggetti si possono elencare i vantaggi dell'agricoltura biologica: la riduzione nell'utilizzo di prodotti di sintesi protegge soggetti vulnerabili dall'esposizione di pesticidi chimici, l'attività produttiva svolta nel rispetto dell'ambiente e all'insegna della tutela del territorio e del paesaggio ha un importante valore educativo, la creazione di una rete di mercato locale meno inquinante e più gratificante per il consumatore rafforza il rapporto produttore – consumatore e l'attività lavorativa svolta in un ambiente sano porta vantaggi al recupero terapeutico delle fasce più svantaggiate (AIAB, 2007).

L'agricoltura è sempre più chiamata a svolgere, oltre a quelle di produzione di beni, altre funzioni che sono di grande interesse per l'intera comunità, come la fornitura di servizi che mantengono la vitalità delle aree rurali. La multifunzionalità dell'agricoltura si sviluppa anche attraverso la scoperta del valore sociale delle risorse locali, lo sviluppo e l'aumento del capitale sociale e delle reti di relazioni all'interno di una data comunità. Tale caratteristica è messa in rilievo anche dal *Green Deal* europeo, che de-

Fig. 1.12 - Realtà di AS per tipologia di attività connesse (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

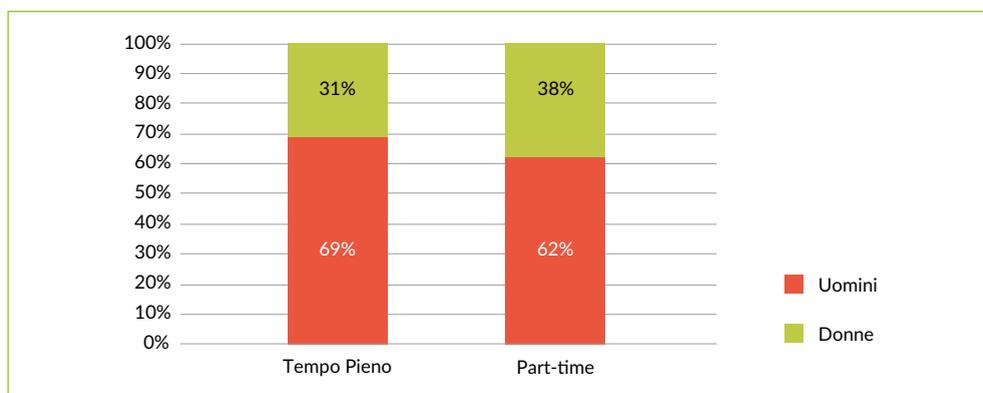
linea una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva per rilanciare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita delle persone, prendersi cura della natura, aiutare le categorie fragili e, allo stesso tempo, promuovere l'inclusione sociale. Già altri studi (Lanfranchi *et al.*, 2015) hanno sottolineato come la multifunzionalità includa molte delle funzioni ascrivibili all'agricoltura sociale, da quelle socio-culturali alla preservazione dell'ambiente, ai servizi educativi e culturali.

Nelle realtà che hanno partecipato all'indagine sono presenti generalmente più di due attività connesse; in particolare, sono molto diffusi i punti vendita aziendali (43%), la fattoria didattica e i laboratori di trasformazione dei prodotti (41%) e la manutenzione del verde (35%) (Fig. 1.12).

1.2.3 Chi lavora in agricoltura sociale

Nelle realtà che hanno partecipato all'indagine si rileva un numero di addetti a tempo pieno, impegnato in attività di agricoltura sociale, mediamente pari a 2,6 unità (poco meno di un terzo è costituito da donne) e un numero di persone impiegate part-time pari a 3,2 addetti (quasi il 40% donne) (Fig. 1.13).

Fig. 1.13 - Ripartizione tra addetti per modalità di contratto e sesso (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

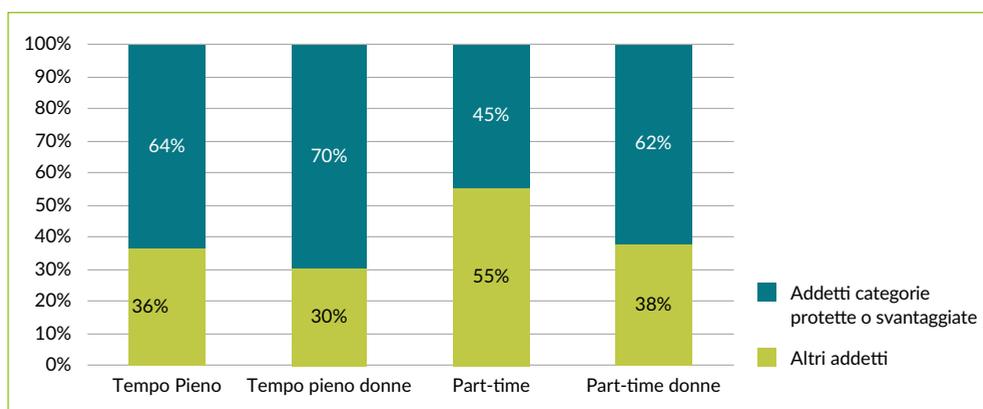
Un numero consistente degli addetti impegnati in attività di agricoltura sociale è rappresentato da persone appartenenti a categorie protette o svantaggiate (36%). L'incidenza risulta essere ancora maggiore per il part-time dove il valore raggiunge il

55%. L'incidenza delle donne nelle categorie protette ricalca sostanzialmente quanto visto in precedenza per il lavoro nel suo insieme (Fig. 1.14).

Per assicurare un efficace intervento di agricoltura sociale le realtà devono prevedere addetti con competenze specifiche per ogni tipologia di attività; quindi a soggetti con competenze agricole vanno affiancati quelli con competenze sociali.

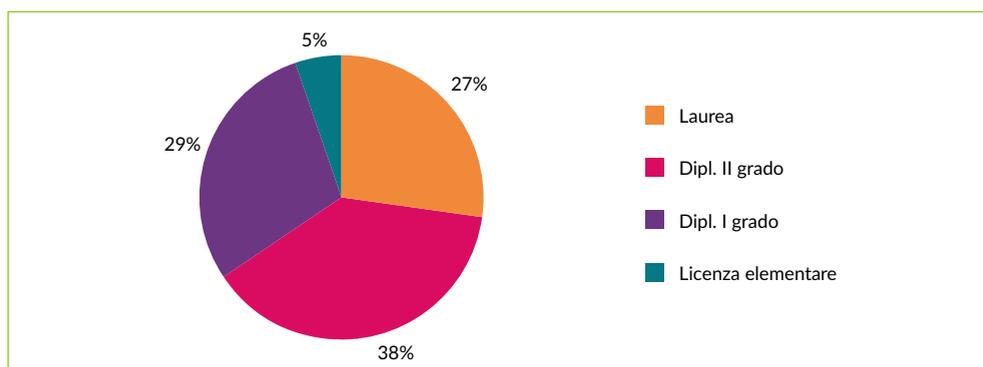
Nella maggior parte delle strutture sono presenti già internamente alle realtà persone con competenze agrarie che vengono impegnate in attività di agricoltura sociale. Si tratta di personale specializzato con livelli di istruzione medio-alti: se prendiamo

Fig. 1.14 - Ripartizione tra addetti per tipologia di categorie e sesso (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Fig. 1.15 - Addetti con competenze agrarie per titolo di studio (%)



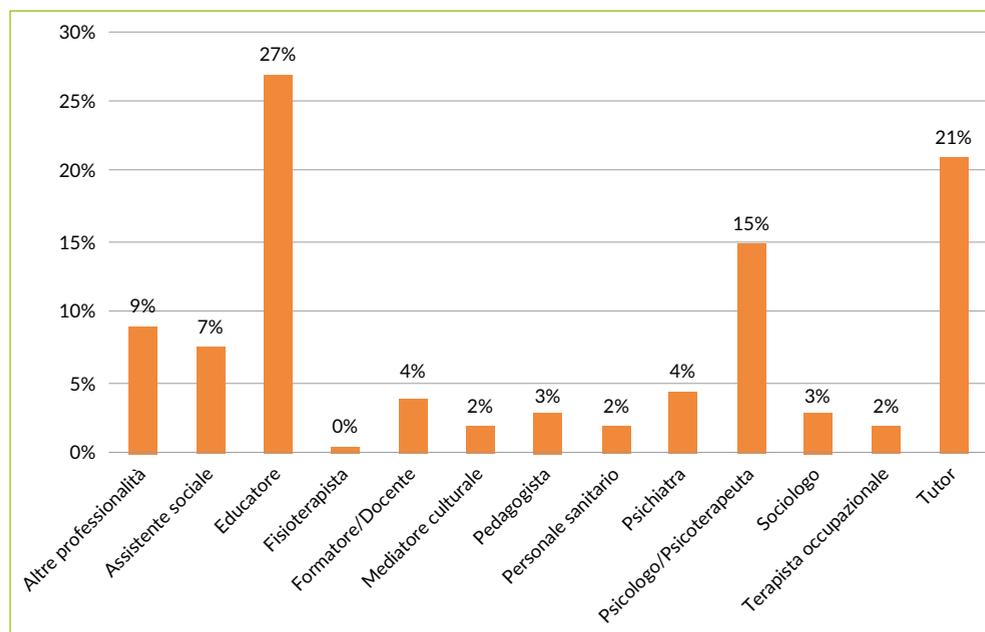
Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

a riferimento le realtà in più della metà di queste sono presenti soggetti in possesso di laurea e di un diploma di scuola di secondo grado e in un 35% dei casi gli addetti hanno un diploma di scuola di primo grado.

Se prendiamo in considerazione, invece, la totalità degli addetti, indipendentemente dalla realtà in cui lavorano, tra i titoli posseduti, il diploma superiore di secondo grado è il più rappresentato (38%), seguito dal diploma di primo grado (29%). Consistente risulta anche la quota dei laureati sul numero di addetti con competenze agrarie (Fig. 1.15).

Oltre alle competenze agrarie in AS sono necessarie competenze di carattere sociale. Le realtà intervistate coinvolgono nelle attività di AS diverse figure professionali; in molti casi alcune competenze specifiche sono interne alla struttura stessa (82%), in altri casi ci si rivolge all'esterno (36%) (Fig. 1.16). Una parte delle realtà indagate (19%), invece, ricorre sia a competenze sociali interne sia a professionalità esterne. Riguardo alla tipologia delle professionalità presenti, la quota più rilevante è costituita dagli educatori (27%) e significative sono le figure del tutor (21%) e dello psicologo/psichiatra (15%).

Fig. 1.16 - Addetti con competenze di carattere sociale per figura professionale (%)

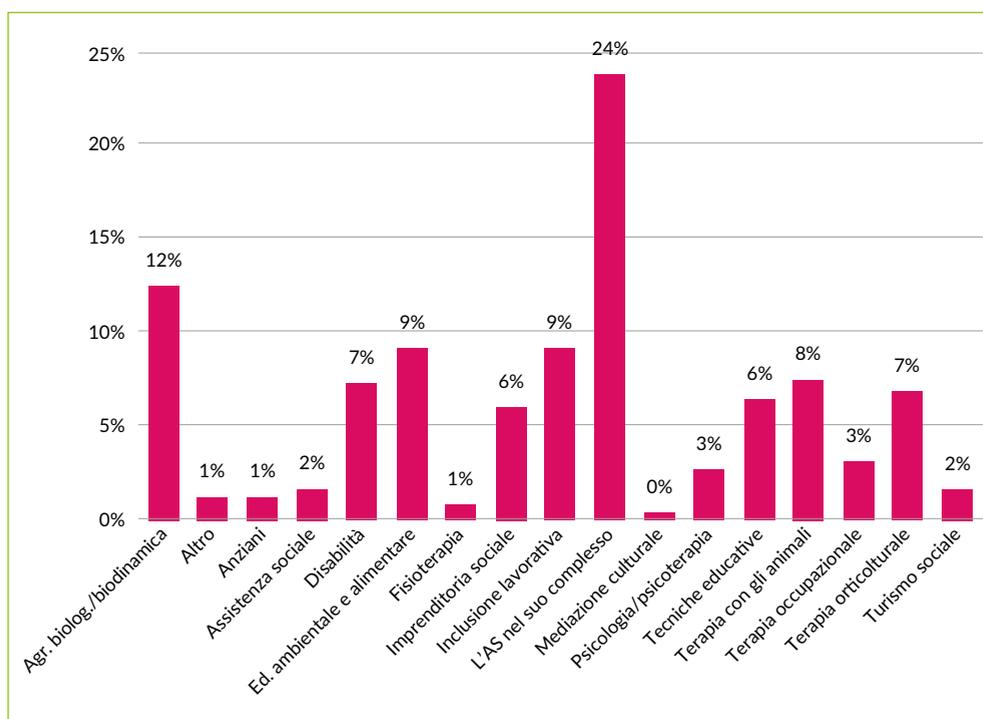


Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Di un certo rilievo è anche il ricorso a una formazione specifica sul tema dell'AS. Il 54% delle realtà di agricoltura sociale indica che tutto il personale con competenze agrarie ha frequentato percorsi di formazione inerenti all'AS. Questo valore è pari al 49% se riferito al personale con competenze sociali. Il 24% indica che una parte del personale, sia agrario che sociale, ha seguito attività di formazione.

Le attività frequentate dal personale riguardano diversi temi, anche se la quota più elevata si riferisce a percorsi formativi che tengono conto del tema più generale dell'AS (24%) (Fig. 1.17). Di rilievo la formazione inerente all'agricoltura biologica o biodinamica (12%), l'inclusione lavorativa e l'educazione ambientale e alimentare (9%), la terapia con gli animali (8%), l'orticoltura e la disabilità (7%).

Fig. 1.17 - Formazione per tematica (%)

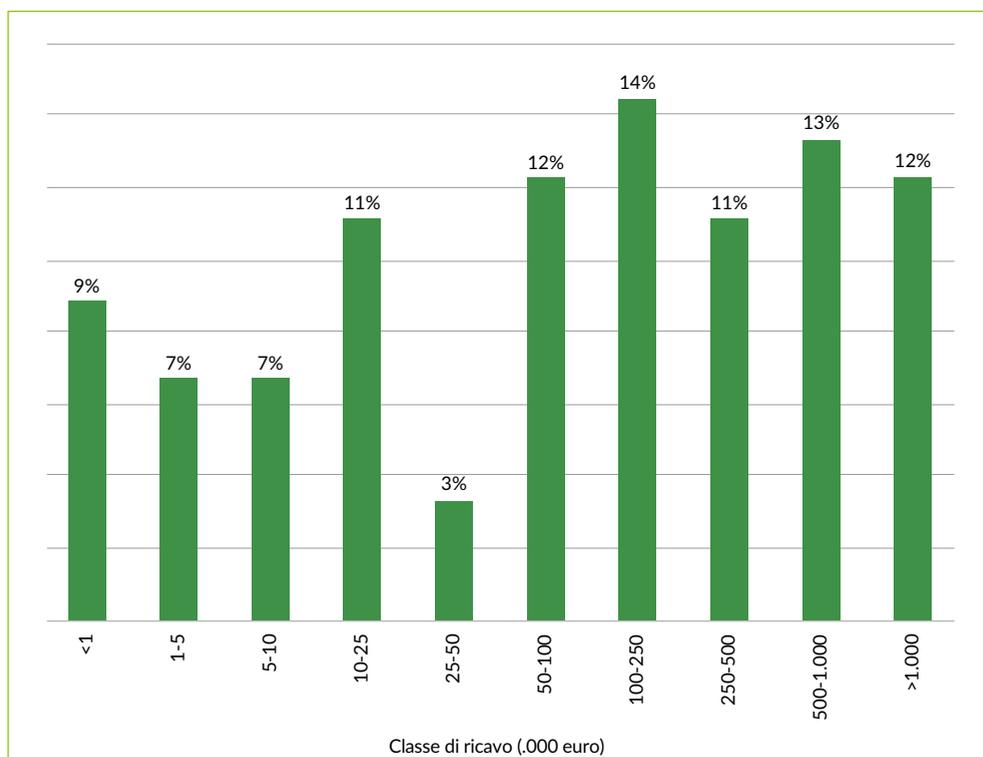


Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

1.2.4 La lettura dal punto di vista economico

Le organizzazioni sono realtà di medie dimensioni: se escludiamo le prime due classi di fatturato, ovvero quelle sotto i 5 mila euro (16% del totale) e l'ultima classe, quella superiore al milione di euro che raccoglie il 12% delle realtà censite, le classi di fatturato con la maggior numerosità sono quelle tra 50 mila e il milione di euro in cui ricadono la metà delle imprese censite (Fig. 1.18). La classe meno popolosa è quella compresa tra 25 e 50 mila euro.

Fig. 1.18 - Distribuzione per classe di ricavo (%)



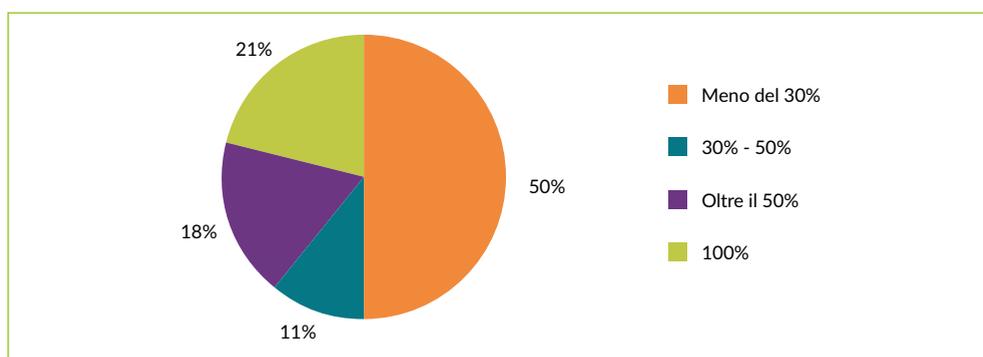
Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

In metà delle realtà indagate meno del 30% dei ricavi deriva dalle attività agricole, mentre nel 21% dei casi il ricavo è totalmente di origine agricola; nelle fasce centrali, ovvero quelle in cui il peso economico dell'attività agricola rappresenta tra il 30 e il 99% dei ricavi complessivi, è presente poco meno di un terzo di tutte le realtà censite

(Fig. 1.19). In valore assoluto le classi più popolose sono quelle con ricavi inferiori ai mille euro (18% del totale); sotto i dieci mila euro ricade più di un terzo del campione.

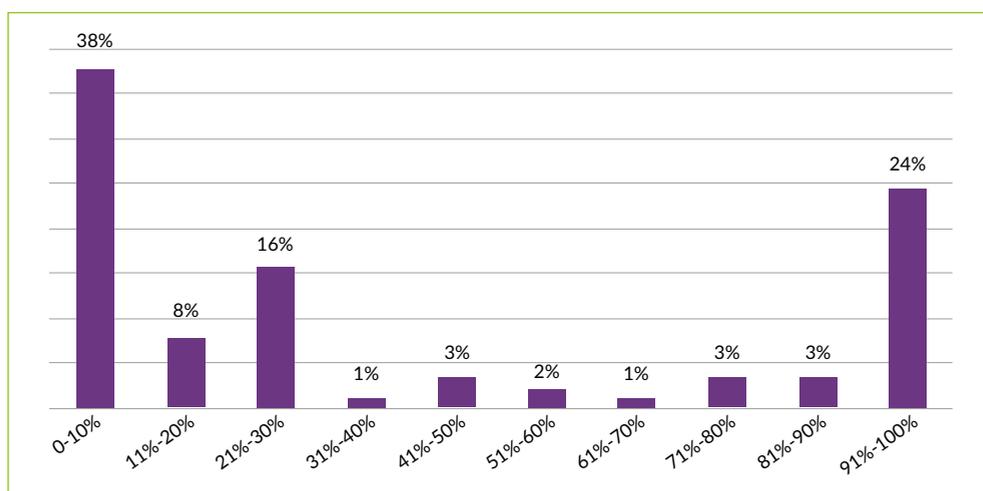
La metà delle realtà dichiara che la quota di ricavi derivante da agricoltura sociale rappresenta meno del 30% del totale dei ricavi dell'agricoltura, il minor numero di aziende (14%) ricade nella fascia centrale (tra il 30 e il 90% del totale dei ricavi aziendali) e le restanti aziende (24%) dichiarano che la quasi totalità dei ricavi da attività agricola sono riconducibili all'agricoltura sociale (Fig. 1.20).

Fig. 1.19 - Incidenza percentuale dell'attività agricola sul totale dei ricavi (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Fig. 1.20 - Incidenza percentuale dell'attività agricola sul totale dei ricavi (%)

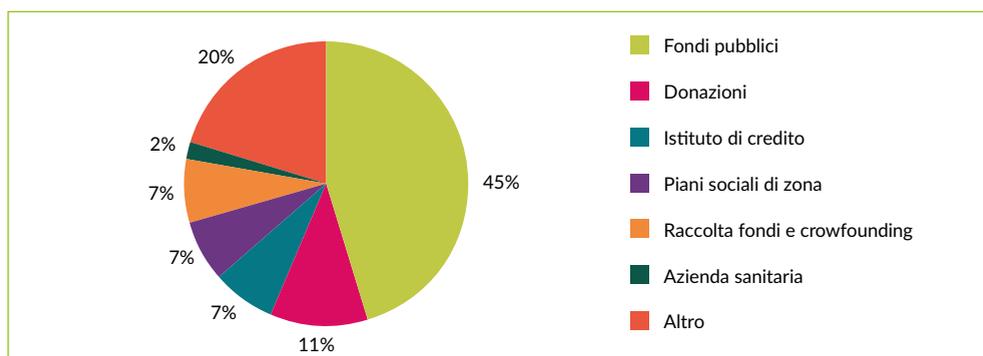


Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Solo il 30% delle realtà ha fatto ricorso a un finanziamento specifico per le attività di agricoltura sociale, nella maggior parte dei casi utilizzato per avviare attività di agricoltura sociale (60%) e negli altri per specifici investimenti successivi all'avviamento (Fig. 1.21). L'importo medio del finanziamento è di poco inferiore ai 100 mila euro: quello per inizio attività in media è di circa 125 mila euro e quello per investimenti specifici è stimato intorno ai 65 mila euro.

La principale fonte di finanziamento è rappresentata dai fondi pubblici nazionali ed europei (45%), in particolare quelli del Programma di Sviluppo Rurale, da cui proviene il 20% di tutti i finanziamenti ricevuti (RRN, 2019). La seconda fonte di finanziamento è quella di origine privata e riguarda in particolare i fondi raccolti tramite le donazioni (5x1000; 8x1000); seguono i finanziamenti di origine bancaria, i piani sociali di zona e la raccolta fondi e/o crowdfunding. Infine, si registra un ricorso contenuto ai finanziamenti derivanti dalle strutture sanitarie (ASL, AUSL, Distretti sociali).

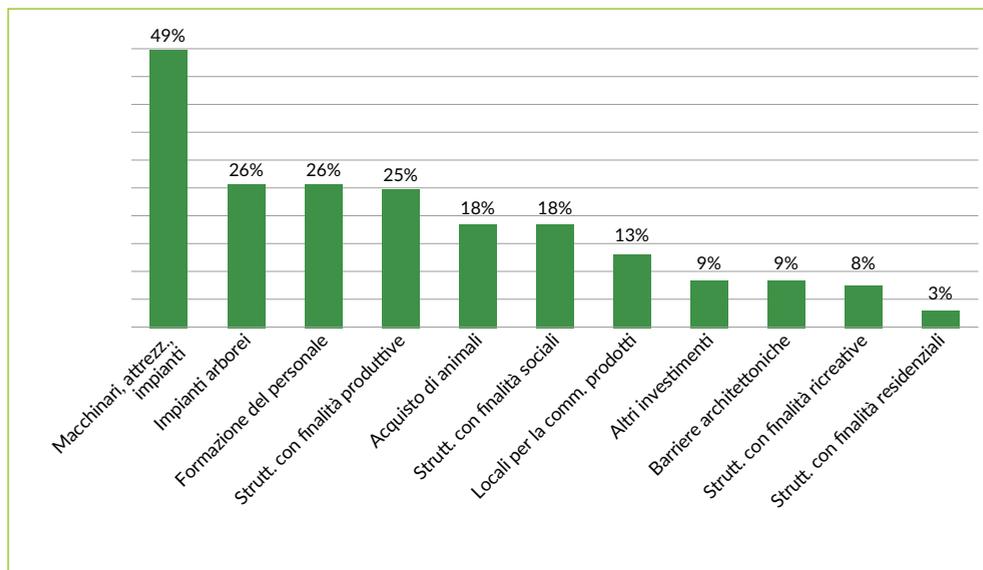
Fig. 1.21 - Incidenza percentuale dell'attività agricola sul totale dei ricavi (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

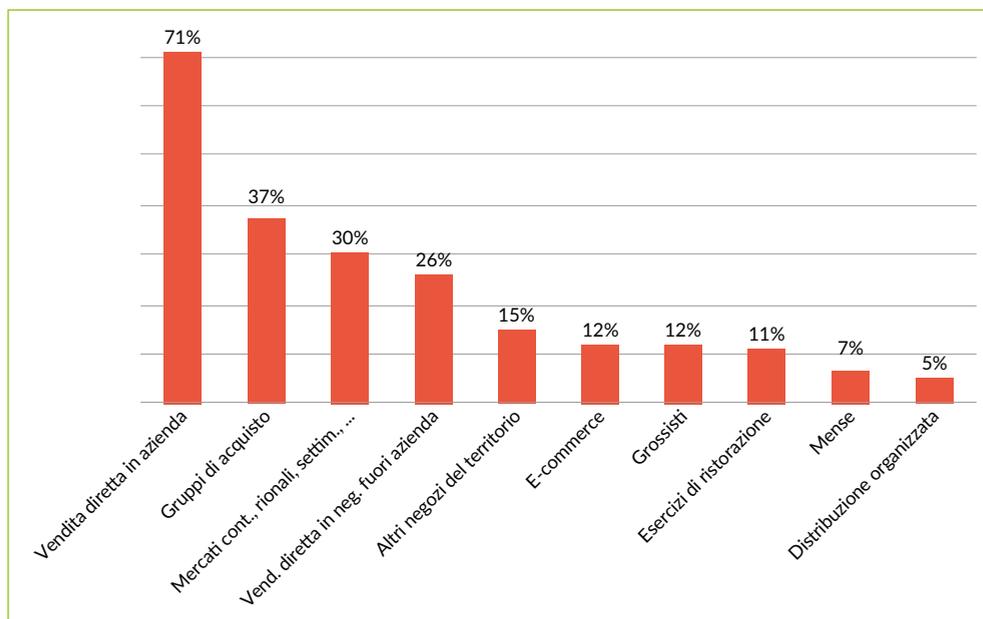
Le realtà che dichiarano di aver fatto investimenti economici nell'ambito dell'attività di agricoltura sociale negli ultimi 5 anni rappresentano il 70% circa. L'importo complessivo degli investimenti ammonta a circa 5,2 milioni di euro, equamente suddivisi tra fonte privata e fonte pubblica. Gli investimenti hanno riguardato nella metà dei casi gli acquisti di macchinari, attrezzature agricole e altri impianti (Fig. 1.22); seguono gli investimenti per gli impianti arborei, la formazione del personale e gli interventi sui fabbricati e su strutture con finalità produttive (25% circa per ogni categoria).

Fig. 1.22 - Investimenti fatti negli ultimi 5 anni per destinazione (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Fig. 1.23 - Distribuzione canali di vendita (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

La quota dei ricavi delle attività di agricoltura sociale è pari al 68% nei casi di vendita di beni e/o servizi a soggetti privati, nel 14% da soggetti pubblici, per il 9% da donazioni (incluso 5x1000) e il 9% a fondo perduto da parte di soggetti pubblici e privati.

La vendita dei prodotti agricoli è un'attività importante tra quelle svolte nelle realtà di agricoltura sociale, perché permette di vedere completato l'intero processo dal produttore al consumatore (Fig. 1.23). Generalmente le aziende adottano più di un canale di commercializzazione e privilegiano quello con il minor numero di intermediari, in quanto il contatto diretto con i consumatori contribuisce all'arricchimento delle reti di relazioni. In generale, si osserva che il canale più utilizzato è quello della vendita diretta in azienda (71%) seguito dai gruppi di acquisto (37%) e dai mercati contadini e rionali (30%), vendita diretta in negozi fuori dall'azienda (26%) e da altri negozi del territorio (15%). Segue l'e-commerce (12%) e i grossisti (12%), la ristorazione (11%), le mense (7%) e la distribuzione organizzata (5%).

Bibliografia

- AIAB (2007), *Bio agricoltura sociale Risultati dell'indagine di AIAB sulle bio-fattorie sociali Realtà, problematiche, prospettive di sviluppo*.
- Borsotto, P., Gaito, M., Papaleo, A., Vivo, C.D., Ascani, M., Ricciardi, G., & Guccione, G. (2019). *An exploratory study on the construction of networks in social farming*. Economia agro-alimentare: XXI, 2, 2019 10.3280/ECAG2019-002015.
- Coldiretti (2020), *La vera agricoltura sociale fa bene all'Italia*, 1° rapporto coldiretti sull'agricoltura sociale.
- Commissione Europea (2020); Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni (2020) *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*.
- CREA (2020), *Annuario dell'Agricoltura italiana 2018*, Volume LXXII.
- CREA (2019), *Annuario dell'Agricoltura italiana 2017*, Volume LXXI.
- Di Iacovo F. e Senni S. (a cura di) (2006): *I servizi sociali nelle aree rurali*, Quaderno Informativo n. 1, Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, Roma.
- Di Iacovo F., (2008). *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Franco

Angeli, Milano.

Di Iacovo F., Senni S. (2010) *Agricoltura sociale, campo per un welfare partecipato*, (a cura di) Numero Speciale Impresa Sociale, n 4, anno 20, n. 79. Ottobre-dicembre 2010.

Giarè F. (2014), *Agricoltura sociale e civica*, INEA.

Giarè, F., Borsotto, P., & Signoriello, I. (2019). *Social Farming in Italy. Analysis of an «inclusive model»*. Italian Review of Agricultural Economics, 73(3), 89-105. <https://doi.org/10.13128/REA-25107>.

Lanfranchi M., Giannetto C., Abbate T., Dimitrova V. (2015). *Agriculture and the social farm: expression of the multifunctional model of agriculture as a solution to the economic crisis in rural areas*. Bulgarian Journal of Agricultural Science, 21(4): 711-718. <https://www.agrojournal.org/21/04-01.html>.

Pascale A., (2005) *Etica e agricoltura per un nuovo welfare rigenerativo*, in *Agriregioneuropa*, n. 1/2005.

Pavoncello D. (2018), *Agricoltura sociale: un laboratorio di inclusione per le persone con disabilità*, Roma.

RRN - Rete Rurale Nazionale, (2017) *Rapporto sull'agricoltura sociale in Italia*.

RRN - Rete Rurale Nazionale, (2019) *L'attuazione dell'agricoltura sociale nella programmazione 2014-2020 della politica di sviluppo rurale - Situazione al 30 giugno 2019*.

Il quadro normativo italiano

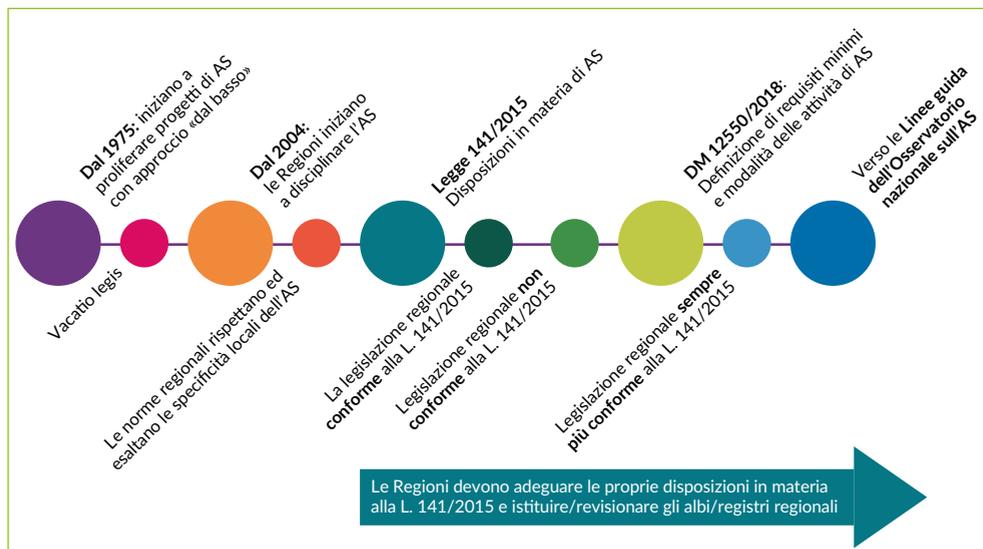
In Italia l'agricoltura sociale (AS) si è sviluppata a partire dalla seconda metà del 1970 attraverso azioni locali portate avanti da soggetti eterogenei (Giarè *et al.*, 2018) per rispondere a diverse esigenze e favorire il superamento di determinate situazioni di difficoltà. Per questa ragione si è affermata nel territorio nazionale con significative differenze in merito alle tipologie di attori coinvolti e di attività realizzate; in generale, però, poiché le attività di AS vengono incontro ad una pluralità di soggetti destinatari è stato considerato sempre necessario il coinvolgimento di differenti attori pubblici e/o privati interessati ad operare nel settore (Borsotto *et al.*, 2019). Per decenni nei diversi contesti regionali si è assistito al proliferare di progetti e iniziative locali con approccio «bottom up» e alla conseguente creazione di reti locali necessarie per supportare lo sviluppo globale dei territori, nonostante l'assenza di una disciplina specifica in materia. A tal fine, gli attori coinvolti hanno fatto ricorso alle norme di volta in volta disponibili in materia sociale, sanitaria e agricola, avviando una serie di protocolli, convenzioni e accordi di collaborazione.

Il primo intervento normativo in materia risale al 2004 (Fig. 2.1), anno in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia⁷ 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 (Papaleo, Ricciardi, 2019). Da allora le Regioni e le Province Autonome hanno provveduto a disciplinare tali attività con norme specifiche, con articoli e/o riferimenti inseriti in norme riguardanti l'intero settore agricolo o specificamente le attività di diversificazione. In alcuni casi (Liguria, Veneto, Sardegna, ecc.) il processo di definizione della disciplina normativa è stato condiviso direttamente con gli attori dell'AS, organizzando interventi di animazione territoriale e specifici

7. Legge Regionale n. 18 del 04/06/2004, "Riordinamento normativo dell'anno 2004 per il settore delle attività economiche e produttive".

tavoli di confronto al fine di raccogliere le istanze provenienti dal settore agricolo e da quello socio-sanitario e definire congiuntamente un nuovo modello di welfare con una disciplina giuridica maggiormente aderente ai fabbisogni e alle specificità locali.

Fig. 2.1 - Evoluzione della normativa italiana sull'AS



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

In questo contesto è stata emanata la legge 141 del 18 agosto 2015, recante “Disposizioni in materia di agricoltura sociale”, che si è posta l’obiettivo di fornire una cornice normativa di riferimento alle Regioni in grado di «facilitare l’accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate» (art. 1). In seguito all’entrata in vigore della legge, alcune Regioni sono intervenute in materia emanando una legge ad hoc o adeguando le proprie norme alla legge 141/2015, sia pure in assenza di indicazioni di dettaglio sulle modalità di riconoscimento degli operatori. Risale, infatti, al 2018 il decreto attuativo n. 12550⁸ con il quale il Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, dopo un lungo dibattito che coinvolto anche i diversi componenti dell’Osservatorio

8. D.M. n. 12550 del 21 Dicembre 2018 “Definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di agricoltura sociale”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 143 del 20 giugno 2019.

nazionale sull'AS⁹ e la Conferenza Stato Regioni¹⁰, ha definito i requisiti minimi e le modalità relative alle attività di agricoltura sociale, così come previsto all'art. 2, comma 2, della legge 141/2015.

Tuttavia, la disciplina di riferimento non è ancora completa in quanto, ai sensi dell'art. 7, comma 2, della legge 141/2015, è stata rimessa a specifiche linee guida dell'Osservatorio sull'agricoltura sociale la definizione dei seguenti elementi centrali per l'attività delle istituzioni pubbliche in materia di agricoltura sociale: criteri omogenei per il riconoscimento delle imprese e per il monitoraggio e la valutazione delle attività di agricoltura sociale; indicazioni per la semplificazione delle procedure amministrative e per la predisposizione di strumenti di assistenza tecnica, di formazione e di sostegno per le imprese; definizione di percorsi formativi riconosciuti per gli operatori; indicazioni sui modelli efficaci di AS e su contratti tipo tra imprese e pubblica amministrazione.

A livello regionale, invece, il percorso di sviluppo della normativa in materia appare più articolato, in quanto le Regioni sono tenute ad adeguare le proprie disposizioni al quadro normativo nazionale, oltre che ad istituire o revisionare gli albi, o registri, regionali degli operatori del settore.

2.1 La disciplina nazionale

La legge 141 del 18 agosto 2015 promuove l'agricoltura sociale come aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole e ha il merito di avere riconosciuto formalmente il valore sociale, sanitario, educativo e di inserimento socio-lavorativo dell'agricoltura. L'art. 2 della legge definisce l'agricoltura sociale come l'insieme delle «attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381 [...] dirette a realizzare»:

- a) inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati, definiti ai sensi dell'articolo 2, numeri 3) e 4), del Reg. (UE) 651/2014,

9. L'Osservatorio sull'agricoltura sociale è stato nominato dal Mipaaf con Decreto n. 967 del 24/01/2017; le modalità organizzative e di funzionamento dell'Osservatorio sono disciplinate con Decreto n. 23166 del 28/09/2016.

10. Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 281/1997, nel corso della seduta del 21 dicembre 2017.

di persone svantaggiate di cui all'articolo 4 della L. 381/1991, e successive modificazioni, e di minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale;

- b) 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;
- c) 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;
- d) 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.

Il quadro definitorio offerto dalla legge mette in luce l'obiettivo del legislatore di coniugare espressamente le attività produttive con quelle di erogazione di servizi afferenti alla sfera sociale e alla diffusione della cultura ambientale, dello sviluppo locale e territoriale, sostenendo il ruolo attivo dell'agricoltura all'interno di un nuovo paradigma di welfare partecipativo, generativo e di comunità. La stessa tendenza è quella espressa dalla Riforma del Terzo settore¹¹, che, intervenendo nuovamente sulla disciplina del settore no profit e dell'impresa sociale, ne ha ampliato i settori di intervento, introducendo l'agricoltura sociale nell'elenco unico delle attività di interesse generale (Fig. 2.2). La Riforma ha introdotto diverse novità per le cooperative sociali e i loro consorzi (che acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali), tra le quali la possibilità di finanziare attività di interesse generale anche attraverso la richiesta a terzi di lasciti, donazioni e contributi di natura non corrispettiva; tale intervento normativo, in linea col proliferare, negli ultimi anni, di diverse «tecniche di organizzazione dell'iniziativa economica orientate al sociale», dimostra l'«attenzione

11. La Riforma del Terzo settore, in attuazione della delega per la riforma contenuta nella legge 6 giugno 2016, n. 106, è stata attuata con il D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il Codice del Terzo settore. Il quadro è completato dal D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 112 recante la "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, (a norma dell'articolo 1), comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106", integrato e corretto con D. Lgs. 20 luglio 2018, n. 95.

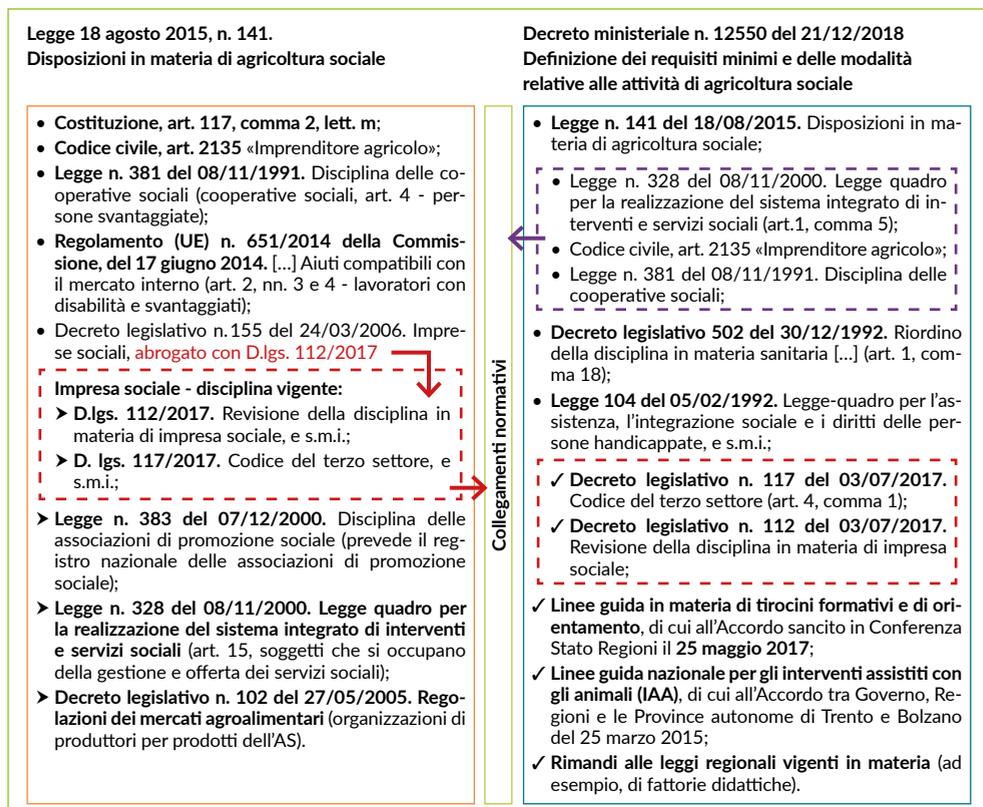
crescente per le esigenze di solidarietà sociale anche nel settore agro alimentare» (Leonardi, 2019). Sulla scia del paradigma della generatività sociale, negli ultimi decenni sia il settore produttivo che quello sociale hanno iniziato ad assumere un approccio imprenditoriale, riuscendo ad esprimere appieno la capacità di trasformare le relazioni di una data comunità per rispondere ai fabbisogni sociali espressi.

Il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola, tra l'altro, era già stato riconosciuto con decreto legislativo 228/2001, che, nel dettare norme per l'orientamento e la modernizzazione del settore agricolo, aveva previsto infatti la possibilità per l'imprenditore agricolo di incrementare il proprio reddito, diversificando le attività aziendali. Al riguardo, l'art. 2, comma 3, della legge 141/2015 specifica che le attività dell'AS esercitate dall'imprenditore agricolo, eccezion fatta per quelle volte all'inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità o soggetti svantaggiati, sono "attività connesse ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile". Poiché il testo dell'art. 2135 c.c., come modificato dal decreto legislativo 228/2001, nel richiamare la multifunzionalità dell'impresa agricola non fa alcun riferimento al "sociale", limitandosi a citare solo alcune delle possibili attività connesse, è possibile affermare che la legge 141/2015 estende di fatto l'elenco delle attività connesse all'ambito sociale.

L'opportunità di coniugare l'attività produttiva con quella di inclusione sociale, presente già in diversi documenti di politica a livello europeo, come il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 39), è stata riconosciuta anche nel Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) sul tema "Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie" (2013/C 44/07). Il parere, formulato a fronte del crescente sviluppo dell'AS come nuova pratica economicamente sostenibile sin dalla fine del XX secolo in tutte le aree rurali europee e approvato al termine di un articolato percorso di consultazione, ha messo in evidenza l'eterogeneità delle attività dell'AS strettamente correlata agli specifici fabbisogni espressi dai diversi contesti locali. Sottolineando l'opportunità di non limitarne le potenzialità di sviluppo con definizioni restrittive, il parere assume un significato centrale nello sviluppo dell'AS in Europa, in quanto contiene una serie di proposte di interventi che le istituzioni dell'UE e i governi degli Stati membri potevano e possono adottare per riconoscerla, censirla e disciplinarla, ma anche per promuoverne lo sviluppo nei programmi di ricerca, di formazione e nei fondi strutturali. La sede privilegiata per realizzare le attività di AS, con il supporto «in particolare della Rete europea per lo sviluppo rurale e delle diverse reti nazionali» (CESE, 2013) è stata individuata proprio nella politica di sviluppo rurale, che all'AS ha dedicato specifiche misure e risorse economiche (Giare

et al., 2018) sin dal periodo di programmazione 2007-2013 (Finuola, Pascale, 2008).

Fig. 2.2 - Quadro dei collegamenti normativi alla legge 141/2015



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Nel 2018, nel rispetto di quanto previsto all'art. 2, comma 2, della legge 141/2015, il Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo ha definito i “requisiti minimi e le modalità relative alle attività di agricoltura sociale” con decreto attuativo n. 12550, emanato a seguito di un lungo dibattito che coinvolto anche i diversi componenti dell'Osservatorio nazionale sull'AS¹² e la Conferenza Stato Regioni¹³.

12. Nominato dal Mipaaf con Decreto n. 967 del 24/01/2017. Il Decreto n. 23166 del 28/09/2016 disciplina le modalità di organizzazione e funzionamento dell'Osservatorio.

13. Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 281/1997, nel corso della seduta del 21 dicembre 2017.

Il DM 12550/2018, nel dettare alcuni criteri per lo svolgimento delle attività di AS definite nella legge 141/2015, mette in risalto una serie di aspetti fondamentali per garantire la qualità degli interventi (Fig. 2.3). Tra questi si annovera, innanzitutto, il carattere di regolarità e continuità richiesto per lo svolgimento delle attività di AS (art. 1, comma 2), anche con riguardo alle attività aventi carattere stagionale, allo scopo di evitare che siano promosse azioni episodiche di AS nell'interesse sia dei destinatari delle attività che degli operatori di AS sui quali gravano oneri di natura organizzativa e investimenti in termini di risorse umane, economiche e strutturali per la loro realizzazione. Ogni Regione, nel rispetto di quanto previsto nel decreto, provvederà «a fissare i termini temporali per garantire la continuità delle attività di agricoltura sociale». Il carattere di regolarità e continuità viene declinato, comunque, con diverse sfumature in relazione alle differenti tipologie di attività di AS. Le attività di inserimento socio-lavorativo, di cui all'art. 2, devono essere svolte, ad esempio, attraverso «percorsi stabili di inclusione socio-lavorativa dei soggetti mediante l'utilizzo delle tipologie contrattuali riconosciute dalla normativa vigente», mentre le prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali, di cui all'art. 3, «per una durata temporale minima stabilita da ciascuna amministrazione regionale». Infine, per le prestazioni e i servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative, di cui all'art. 4, il decreto rimette alle Regioni il compito di definire la durata temporale minima.

Fig. 2.3 - La qualità degli interventi di AS secondo il DM 12550/2018



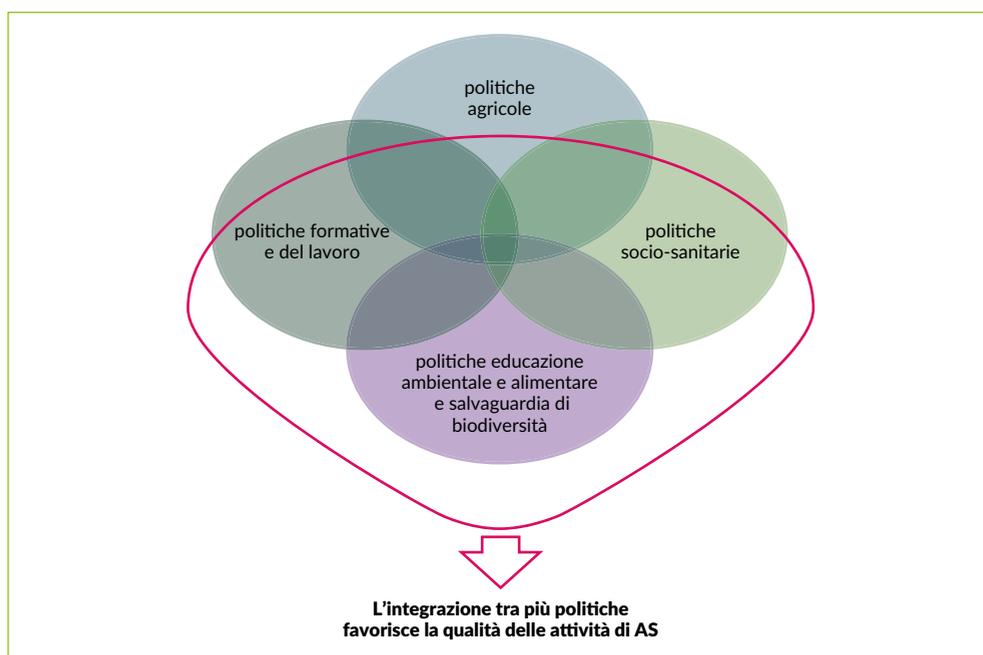
Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

La qualità degli interventi di AS viene promossa anche:

- garantendo la presenza di specifiche figure professionali preposte all'erogazione dei servizi, suggerite per lo svolgimento di attività sociali e di servizio per le

- comunità locali (art. 3), ma ritenute obbligatorie per prestazioni e servizi che affiancano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative (art. 4);
- favorendo la realizzazione delle attività in collaborazione con gli enti pubblici del sistema socio-sanitario e con i soggetti del terzo settore, in modo da agevolare l'integrazione tra le politiche agricole e le altre coinvolte (Fig. 2.4): sociosanitarie, con particolare riguardo ai Piani di zona e ai Piani sanitari regionali (art. 4), di educazione ambientale e alimentare e di salvaguardia della biodiversità (art. 5), formative e del lavoro (art. 2).

Fig. 2.4 - L'AS come risultato dell'integrazione tra più politiche



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Ponendo una particolare attenzione agli elementi capaci di assicurare un'alta qualità degli interventi di AS, il legislatore si pone come garante dei diversi soggetti coinvolti nelle attività di AS, in primis dei soggetti fragili ai quali mira a garantire alti livelli delle prestazioni. Inoltre, le aziende coinvolte, messe nelle condizioni di migliorare le proprie performance, possono accrescere il proprio ruolo nella comunità locale migliorando la propria immagine e favorendo lo sviluppo di comunità più coese.

Nella definizione del quadro di riferimento nazionale un ruolo decisivo è quello assegnato infine all'Osservatorio sull'agricoltura sociale, istituito ai sensi dell'art. 7 della legge 141/2015 con decreto del Mipaaf 967/2017. L'Osservatorio nazionale, presieduto dal Ministro delle politiche agricole, forestali e alimentari, ha importanti compiti di indirizzo e orientamento e anche di verifica e valutazione dell'AS. Tra i compiti assegnati all'Osservatorio nazionale si annoverano, ad esempio:

- l'elaborazione delle linee guida volte a supportare le Regioni nei processi di adeguamento delle proprie norme in materia e di riconoscimento degli operatori anche altre attività;
- il monitoraggio e l'elaborazione delle informazioni sul numero e sullo stato di sviluppo delle attività di AS nel territorio nazionale, in modo da facilitare la diffusione delle buone pratiche;
- la raccolta e la valutazione coordinata delle ricerche sull'efficacia delle pratiche di AS e sul loro inserimento nella rete dei servizi territoriali;
- la proposta, da un lato, di iniziative per coordinare e migliorare l'integrazione dell'AS con le politiche di coesione e di sviluppo rurale e, dall'altro, di azioni di comunicazione e animazione territoriale volte a supportare le iniziative delle regioni e degli enti locali;
- il coordinamento della propria attività con quella di organismi analoghi istituiti, sempre in materia di AS, presso le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

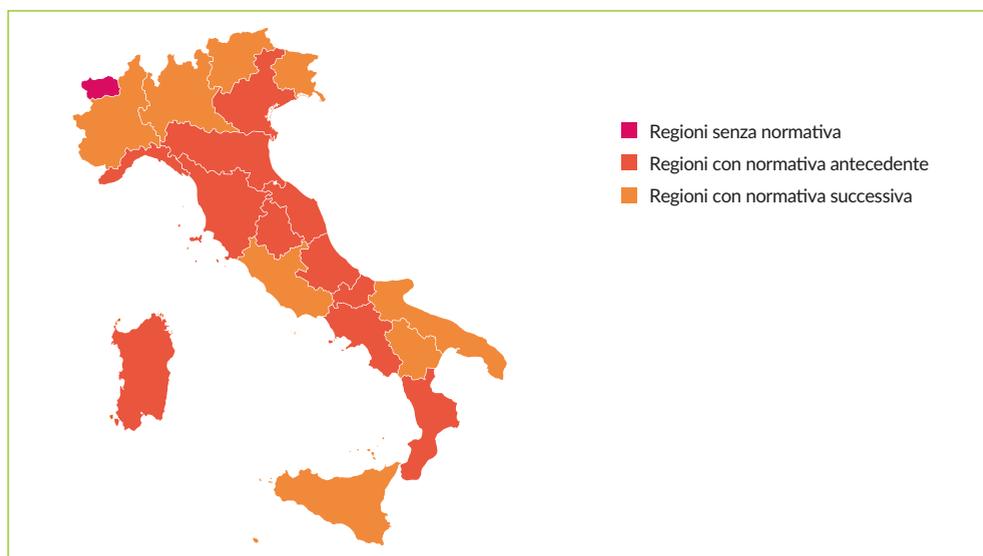
L'Osservatorio nazionale, che è stato inizialmente coinvolto sull'analisi preliminare degli elementi di contenuto inseriti poi nel decreto attuativo 12550/2018, dal mese di dicembre 2017 è impegnato nelle attività preparatorie delle Linee guida, realizzate anche attraverso la partecipazione a un workshop, organizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale, per approfondire gli elementi centrali della programmazione e attuazione dell'AS: formazione, inserimento lavorativo e certificazione; riconoscimento, requisiti e armonizzazione delle leggi regionali; questioni fiscali e gius-lavoristiche.

2.2 Le discipline regionali previgenti e successive alla legge 141/2015

Il progressivo aumento delle iniziative e dei progetti di AS registratosi nelle regioni italiane sin dagli anni 70 del secolo scorso ha esercitato un impatto tale sul tessuto sociale dei diversi contesti territoriali da stimolare l'interesse delle amministrazioni regionali e determinare l'avvio di una serie di interventi normativi in materia inseriti prevalentemente in testi normativi di portata più ampia.

La prima disposizione normativa regionale sull'AS, come già anticipato, risale al 2004 e consiste nella previsione da parte della Regione Friuli Venezia Giulia di contributi, in favore dei Comuni, volti a sostenere attività rivolte a persone con forme di fragilità o di svantaggio psicofisico o sociale (Papaleo, Ricciardi, 2019). Da quel momento, tutte le Regioni e Province autonome italiane, fatta eccezione per la Valle d'Aosta, hanno disciplinato l'AS, fornendone definizioni coerenti con le peculiarità assunte dal fenomeno a livello regionale, disciplinandone l'attuazione e il monitoraggio e stabilendo spesso specifiche misure di sostegno per incoraggiarne lo sviluppo come espressione della multifunzionalità delle aziende agricole e occasione di diversificazione delle loro attività (Fig. 2.5).

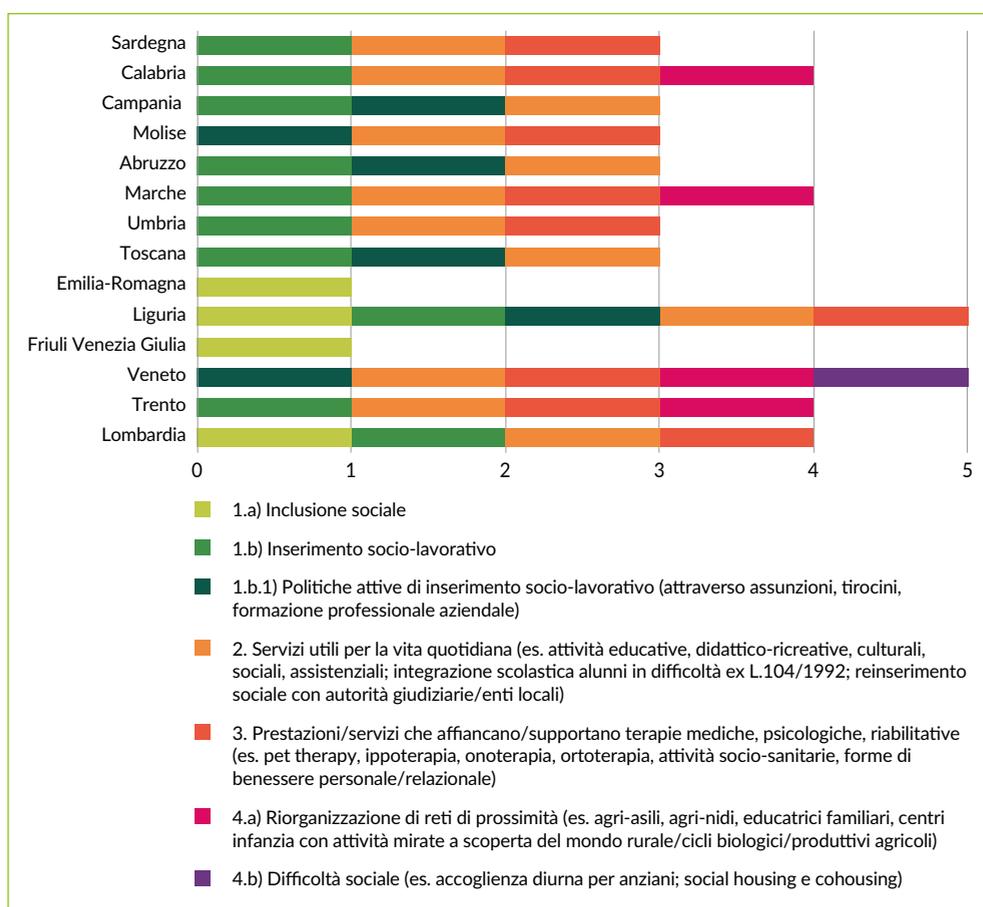
Fig. 2.5 - Stato di attuazione della normativa regionale sull'AS



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

L'ultimo intervento normativo in materia, invece, è stato adottato dalla Regione Veneto con legge regionale 1/2020 recante “Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2019 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali”, che, nel modificare, tra le altre, anche la legge regionale 22/2002 relativa all'autorizzazione e all'accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali, ha disposto che i suoi contenuti siano da considerare “principi per l'integrazione delle attività di agricoltura sociale nella programmazione locale degli interventi e servizi sociali”. Per la definizione del concetto di AS tale legge rinvia alla legge regionale 14/2013 “Disposizioni in materia di agricoltura sociale”.

Fig. 2.6 - Attività/interventi di AS nelle leggi regionali approvate prima dell'entrata in vigore della L. 141/2015

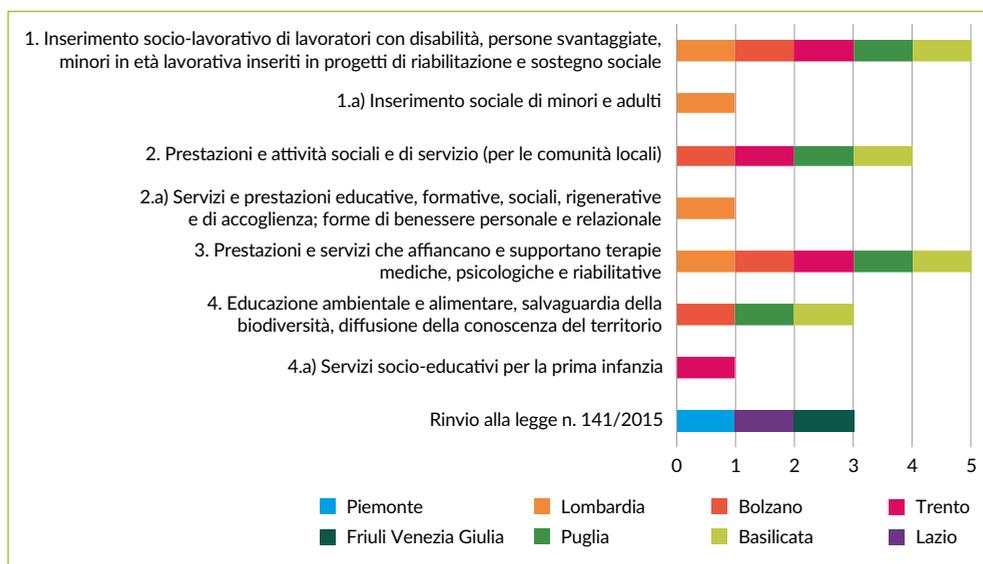


Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Oltre la metà delle Regioni italiane (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Sardegna, Toscana, P.A. Trento, Umbria, Veneto), esercitando la propria autonomia in materia di agricoltura, hanno disciplinato l'AS già prima dell'emanazione della legge nazionale, collocandola nell'ambito della diversificazione, individuando in alcuni casi un legame più stretto con l'agriturismo (come nel caso delle fattorie sociali "erogative" previste dalla Lombardia) o con la fattoria didattica (come nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia) e uniformando le procedure attuative a tali pratiche.

In generale, le norme regionali, emanate sia prima che dopo l'entrata in vigore della L. 141/2015, fanno riferimento sempre ad attività di inserimento socio-lavorativo per persone appartenenti alle fasce deboli, facendo anche esplicito riferimento all'attuazione delle politiche attive di inserimento socio-lavorativo e confermando così l'approccio inclusivo che caratterizza l'AS in Italia. Sono previste, poi, anche le attività di servizio indirizzate alle comunità e alle popolazioni locali, le iniziative educative, assistenziali e di accoglienza, le attività che promuovono forme di benessere personale e relazionale, servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative e le attività socio-sanitarie (Fig. 2.6 e 2.7).

Fig. 2.7 - Attività/interventi di AS nelle leggi regionali approvate dopo l'entrata in vigore della L. 141/2015



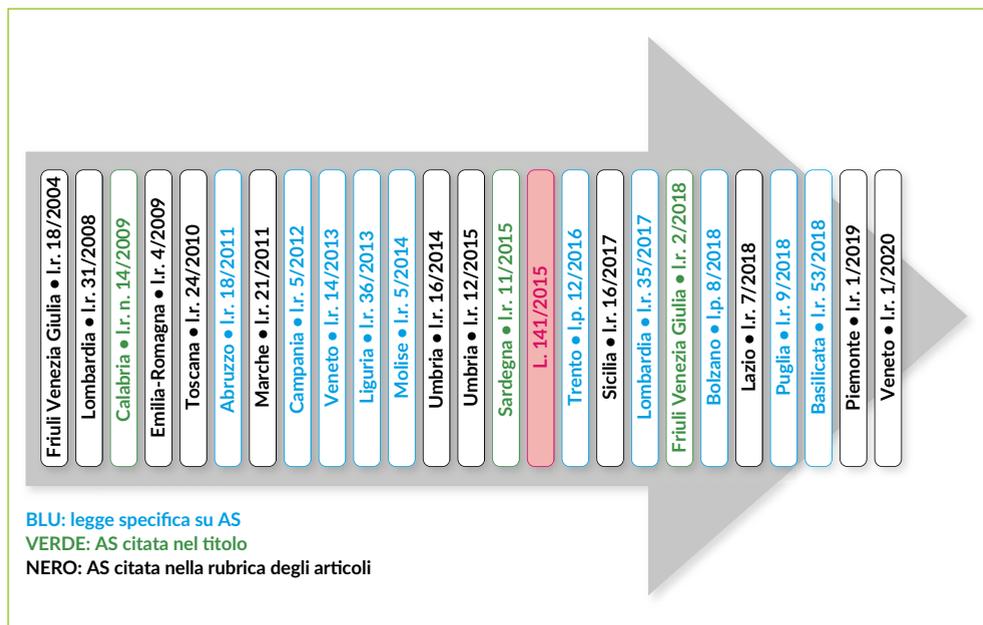
Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

In alcuni casi, le attività previste dalle norme regionali differiscono solo formalmente da quelle elencate nella L. 141/2015, proponendo di fatto le medesime attività e rendendo, pertanto, più semplice il necessario processo di adeguamento delle norme regionali al dettato nazionale. In altri casi, invece, le attività ricondotte all'AS differiscono da quelle elencate nella L. 141/2015, mettendo in evidenza come la disciplina nazionale, nel tentativo di razionalizzare e disciplinare l'AS, ne abbia concretamente ristretto la portata.

Le leggi regionali emanate dopo l'entrata in vigore della L. 141/2015 indicano spesso, in modo chiaro, anche i destinatari delle attività di AS e gli specifici ambiti di intervento, esplicitando riferimenti inseriti in modo indiretto nella L. 141/2015 o inserendo riferimenti non presenti nella legge nazionale. È riconducibili al primo caso, ad esempio, la L.R. 36/2013 della Liguria recante "Disposizioni in materia di agricoltura sociale", nella quale la Regione indica espressamente tra le attività di AS anche le attività agricole sociali promosse dagli istituti penitenziari ai sensi degli artt. 21 e 21-bis della L. 354/1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e s.m.i.. Al secondo caso, invece, è riconducibile la L.R. 5/2014 del Molise, che cita espressamente gli immigrati tra i destinatari delle attività di AS, o anche la legge di stabilità regionale 16/2017 della Sicilia che promuovendo, nell'art. 41, l'agricoltura sociale quale esempio di multifunzionalità, si rivolge anche ad "extracomunitari profughi" e annovera tra le attività di AS anche l'ospitalità per le loro famiglie.

In questo contesto normativo (Fig. 2.8), quindi, la legge 141/2015 è intervenuta modificando il quadro normativo regionale preesistente, in alcuni casi riducendone la portata, in altri ampliandola. Nelle leggi regionali previgenti, ad esempio, non sempre vengono annoverate tra le attività di AS quelle volte all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità e alla diffusione della conoscenza del territorio (cfr. art. 2, comma 1, lett. d) indirizzate a bambini in età prescolare e a persone in difficoltà sociale, fisica e psichica; queste attività, infatti, risultano collegate almeno in parte alle discipline relative alle fattorie didattiche, all'educazione alimentare o anche a quelle volte a tutelare la biodiversità. Tra l'altro, con riguardo alle attività svolte nelle fattorie didattiche, il decreto ministeriale 12550/2018 rinvia espressamente alle leggi regionali vigenti in materia, precisando anche che «l'elenco dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, della L. 141 del 2015 che svolgono attività di agricoltura sociale non sostituisce l'elenco delle fattorie didattiche già predisposto dalle regioni secondo le specifiche leggi in materia» (art. 5, comma 3).

Fig. 2.8 – L'agricoltura sociale nella legislazione nazionale e regionale



Fonte: nostre elaborazioni su dati CREA-PB

Sono diverse, infine, le Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto) che hanno previsto l'istituzione di Osservatori regionali con compiti in parte simili a quelli dell'Osservatorio nazionale, anche se al momento ne risultano nominati effettivamente soltanto due, ossia quello della Calabria (con DGR 511/2016), riunitosi un paio di volte nel corso del 2017, e quello della Puglia (con DGR 1179/2019), riunitosi una sola volta nei primi mesi del 2020. Gli Osservatori potrebbero svolgere un ruolo incisivo nella governance dell'AS a livello regionale, potendo garantire elevati livelli di qualità degli interventi sia con riguardo agli aspetti sociali, che con riguardo a quelli economici e di sviluppo locale. Al momento, però, in assenza della loro attivazione e dell'avvio delle relative attività non è possibile esprimere considerazioni sul loro funzionamento e sulla loro efficacia.

L'OPERATORE DI AS SECONDO LA NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE

La legge nazionale, all'art. 2, individua gli operatori dell'AS negli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, in forma singola o associata, e nelle cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, fissando un limite preciso alla partecipazione delle cooperative sociali. Il loro fatturato derivante dall'esercizio delle attività agricole svolte dev'essere prevalente o almeno superiore al 30% di quello complessivo; in quest'ultimo caso, le cooperative sociali possono essere considerate operatori dell'agricoltura sociale «in misura corrispondente al fatturato agricolo» (art. 2, comma 4). La mancata indicazione delle modalità di calcolo della percentuale di fatturato derivante dall'attività agricola rispetto al totale, sia nella legge nazionale che nel DM 12550/2018, ha acceso, nel corso di questi ultimi anni, un dibattito ancora vivo tra gli addetti e gli esperti del settore, che potrebbe essere risolto dall'Osservatorio nazionale con le linee guida in corso di predisposizione.

Con specifico riguardo alle cooperative sociali, è previsto che quelle di tipo B¹⁴ possano iscriversi nella Sezione Speciale Imprese agricole del Registro delle imprese e dotarsi, quindi, di fascicolo aziendale per accedere agli strumenti di sostegno previsti dalla politica agricola, come qualsiasi impresa agricola, purché in possesso dei requisiti richiesti dalle misure adottate dalle amministrazioni regionali. Restano escluse, invece, le cooperative sociali di tipo A, che si caratterizzano per il fatto di co-gestire i servizi socio-sanitari in attuazione delle norme nazionali e regionali, le fondazioni e le associazioni. La ragione di tale esclusione risiede nelle motivazioni che hanno spinto il legislatore a definire l'AS come aspetto della multifunzionalità dell'agricoltura. L'attività produttiva agricola si basa essenzialmente sulla figura dell'imprenditore agricolo, chiamato a svolgere un ruolo sempre più ampio rispetto al passato finalizzato anche (art. 1, L. 141/2015) a «facilitare l'accesso adeguato e uniforme alle prestazioni essenziali da garantire alle persone, alle famiglie e alle comunità locali in tutto il territorio nazionale e in particolare nelle zone rurali o svantaggiate».

14. Le cooperative sociali, ai sensi dell'art. 1 della Legge 8 novembre 1991, n. 381 recante la "Disciplina delle cooperative sociali", hanno lo «scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini» e si distinguono in cooperative sociali di tipo "a", ossia che gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi, incluse le attività di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), b), c), d), l), e p) del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 112, e di tipo "b", ossia che svolgono attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La L. 141/2015, contempla, quindi, “da un lato, figure giuridiche senza scopo di lucro e con finalità sociali e, dall’altro, soggetti economici – le imprese agricole – che orientano la propria attività verso l’utilità sociale” (Prete, 2018), che oggi vengono annoverati a pieno titolo tra i soggetti potenzialmente fornitori di servizi di utilità sociale per la collettività (Canfora, 2017). Questa evoluzione di competenze e funzioni, attribuendo agli imprenditori agricoli una maggiore responsabilità nei confronti della comunità, fa emergere l’importanza di garantire loro una formazione più ampia, che comprenda competenze non solo tecniche, ma anche trans-disciplinari e relazionali.

Tab. 2.1 – Gli operatori dell’AS nella normativa regionale antecedente l’entrata in vigore della L. 141/2015

Regione	Soggetti che possono svolgere AS
TOSCANA (LR 24/2010)	imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile e/o soggetti di cui all'articolo 17, comma 2, della LR 41/2005
UMBRIA (LR 12/2011)	imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, imprese sociali , come definite dall'articolo 1 del DL 155/2006 (Disciplina dell'impresa sociale, a norma della L. 118/2005), e soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, della L. 328/2000 , qualora siano imprenditori agricoli e svolgano attività agricole ai sensi dell'articolo 2135 del Codice civile
MARCHE (LR 21/2011)	imprese agricole e soggetti iscritti all'albo regionale delle cooperative sociali di cui all'articolo 3 della LR 34/2001, qualora svolgano le attività di cui all'articolo 2135
ABRUZZO (LR 18/2011)	imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile o soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, della L. 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)
CAMPANIA (LR 5/2012)	imprese costituite ai sensi del DL 155/2006 (Disciplina dell'impresa sociale) che operano nei settori di utilità sociale indicati nell'articolo 2, comma 1, alle lettere a), c), e), f), g) del medesimo decreto; imprese agricole di cui all'articolo 2135; cogestori dei Progetti terapeutico riabilitativi individuali (Ptri), sostenuti con budget di salute , ai sensi dell'articolo 46 della LR 1/2012
LIGURIA (LR 16/2013)	aziende agricole, condotte dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice Civile
VENETO (LR 14/2013)	imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile e successive modificazioni, cooperative e imprese sociali nonché da altri soggetti pubblici o privati , che coniugano l'utilizzo delle risorse dell'agricoltura con le attività sociali
MOLISE (LR 5/2014)	imprenditori agricoli ai sensi all'articolo 2135 del codice civile o soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, della L. 328/2000 e normative regionali vigenti
SARDEGNA (LR 11/2015)	imprenditori agricoli, imprenditori ittici e acquacoltori

Fonte: Giarè et al., 2020

Rispetto a quanto previsto da alcune disposizioni regionali previgenti (Tab. 2.1) e anche in diverse esperienze concrete realizzatesi a livello locale, la L. 141/2015 è intervenuta restringendo di fatto il novero dei soggetti titolati a svolgere attività di AS. Per quanto riguarda il primo aspetto, le regioni si erano comportate in maniera diffe-

rente tra loro, anche tenendo conto, almeno alcune di esse, delle specificità regionali dell'AS. Nello specifico, le Regioni che hanno disciplinato l'AS già prima dell'entrata in vigore della legge nazionale, nel rispetto delle peculiarità assunte dall'AS nel proprio territorio, tra i soggetti che possono svolgere AS hanno annoverato sempre le imprese agricole di cui all'art. 2135 del Codice Civile, e in alcuni casi anche altri soggetti riconosciuti dalle norme del settore socio-sanitario e spesso già coinvolti nelle attività di AS attive nel territorio. La Campania, ad esempio, nella LR 5/2012, che disciplina l'agricoltura sociale, le fattorie e gli orti sociali, annovera tra gli operatori dell'AS anche i co-gestori dei Progetti terapeutico riabilitativi individuali (PTRI), sostenuti con budget di salute, ai sensi dell'articolo 46 della LR 1/2012, norma che recepisce la Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000). La legge quadro n. 328/2000, tra l'altro, nel confermare il ruolo centrale delle cooperative sociali “nella promozione dei diritti di solidarietà e nell'erogazione delle prestazioni attraverso le quali tali diritti si concretizzano”, ha ampliato il ruolo dei soggetti appartenenti al privato sociale, affiancando alle attività di “promozione e gestione delle attività di interesse generale” quelle di “progettazione” e “realizzazione concertata degli interventi” (art. 1, comma 5). Pertanto, ad entrambe le categorie ammesse ad operare nell'AS ai sensi della L.141/2015 è assegnato un ruolo attivo nella co-progettazione dei servizi con “finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”.

Infine, rispetto ad altre leggi regionali (come ad esempio quelle di Liguria e Marche) che assegnano la possibilità di svolgere attività di AS soltanto agli imprenditori agricoli (anche in associazione con altri attori), la legge nazionale ha ampliato di fatto la platea dei possibili operatori.

2.3 L'agricoltura sociale nei Programmi di Sviluppo Agricolo

Negli ultimi decenni, l'agricoltura sociale si è sempre più radicata in molti paesi europei, promuovendo diverse pratiche e forme di solidarietà, assistenza sociale e inclusione sociale. Il crescente rilievo assunto ha spinto il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ad adottare, nel dicembre 2012, il Parere d'iniziativa sul tema “Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie”. Il documento così definisce all'art. 1 l'AS: “Con agricoltura sociale s'intende un approccio innovativo fondato sull'abbinamento di due concetti distinti: l'agricoltura multifunzionale e i

servizi sociali/terapeutico-assistenziali a livello locale. Questo nuovo settore contribuisce, tramite la produzione di derrate agricole, al benessere e all'inclusione sociale di persone con esigenze specifiche”.

Va rilevato, comunque, che già nel periodo di programmazione europea 2007-2013 era riscontrabile, nell'ambito della politica agricola comunitaria, l'attenzione alla qualità della vita ed alla diversificazione dell'economia nelle aree rurali (Finuola, Pascale, 2008). Il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale è il primo documento ufficiale che considera l'AS, annoverandola tra le azioni chiave dell'Asse III “Qualità della vita e diversificazione” con riferimento sia all'obiettivo di “Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali” che a quello di “Mantenimento e/o creazione di nuove opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali”. L'analisi dell'attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 nelle varie regioni ha però evidenziato, in riferimento al su citato Asse III, una “quota relativamente modesta di imprese agricole multifunzionali e che quindi possono promuovere, a livello locale, nuova occupazione e fornire servizi di pubblica utilità nelle aree rurali” (Gargano G., Zanetti B., 2018).

L'attuale periodo di programmazione 2014-2020 ha riconosciuto l'intimo legame tra politiche economiche e politiche sociali, tant'è che una delle 6 priorità da perseguire nel settennio di attuazione di cui al regolamento del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)¹⁵ è finalizzata ad “adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali”. L'agricoltura sociale (AS) rientra, quindi, a pieno titolo nell'attuale fase di programmazione della politica di sviluppo rurale, dopo essere stata già oggetto di attenzione da parte del FEASR 2007-2013, quale strumento di diversificazione delle imprese anche in attività sociali.

Tutte le Regioni italiane, ad eccezione della provincia autonoma di Bolzano, e con una notevole variabilità, hanno considerato l'AS tra gli interventi finanziabili in diverse misure dei PSR. In generale, l'AS si colloca all'interno della crescente domanda di servizi socio-educativi ed assistenziali connessi all'agricoltura in una logica di multifunzionalità, vista come possibilità di riconversione, anche in senso sociale, dell'agricoltura e come opportunità di reddito e occupazione sia per le aziende, che per i nuovi operatori. La lettura dell'AS, secondo il punto di vista della multifun-

15.Reg. (UE) n. 1305/2013, art. 5.

zionalità, consente di considerarla anche come una pratica di innovazione sociale (Giarè F., 2014) e come fonte di soluzioni per la coesione del territorio, rispondendo alle esigenze di singoli e comunità (Giarè F., 2013) con l'offerta sia di servizi nuovi, sia di percorsi innovativi di costruzione dei servizi stessi, basati sulla cooperazione tra soggetti diversi (Giarè F., 2012). La diffusione delle pratiche di AS nelle aree rurali rappresenta quindi anche una risposta, parziale, ma significativa, alla crisi dei servizi pubblici (Di Iacovo F., 2011).

Da un'analisi dei Programmi di Sviluppo Rurale italiani condotta dalla Rete Rurale Nazionale (Ascani M., De Vivo C., 2016) a partire dall'impianto strategico dei PSR (effettuata sin dall'analisi SWOT, proseguendo poi con Priorità e Focus Area e Strategia) si è evidenziato che sono 12 i PSR¹⁶ che menzionano esplicitamente l'AS e 3 (Lombardia, Calabria, Sardegna) la diversificazione e l'integrazione tra il mondo agricolo e i servizi sociali e lo sviluppo di attività economiche extra-agricole in ambito sociale.

La presenza di buone pratiche ed esperienze di AS, o comunque l'interesse per essa, emerge tra i punti forza; tra i punti di debolezza vengono tuttavia individuati lo scarso numero di aziende che diversificano verso attività ricreative, didattico-educative e sociali, la modesta propensione alla creazione di reti tra soggetti e istituzioni e alla creazione di impresa, la scarsa redditività delle attività complementari nelle aziende agricole. L'AS è menzionata esplicitamente nella metà dei PSR tra le opportunità di inclusione sociale, di diversificazione e innovazione per le comunità rurali, come positivo incontro tra operatori agricoli e mondo della cooperazione sociale e possibilità per gli agricoltori di erogare servizi integrativi nell'ambito della multifunzionalità dell'agricoltura, quale strumento di welfare partecipato a beneficio delle popolazioni rurali.

A fronte di un crescente interesse per la tematica, alcune Regioni evidenziano tra le minacce una gestione scarsamente imprenditoriale dell'inclusione sociale, che potrebbe deludere le aspettative delle aziende agricole, e il rischio della non adattabilità delle attività produttive a determinate forme di disagio/disabilità. È inoltre ricorrente nelle analisi il rischio crescente di esclusione economica e sociale e di peggioramento dei servizi essenziali, specialmente nelle aree marginali, a causa della diminuzione della capacità di spesa degli enti preposti.

16. Veneto, Umbria, Liguria, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Basilicata, Puglia, Sicilia.

2.3.1 L'agricoltura sociale nelle misure dei PSR

L'analisi dei fabbisogni emersi dalle analisi SWOT evidenzia il diffuso bisogno di aumentare la diversificazione e la multifunzionalità delle aziende e migliorare i servizi alla popolazione nei territori rurali; in molti casi¹⁷ viene esplicitato il ruolo sociale riconosciuto all'agricoltura e manifestata la specifica esigenza di sostenere la diversificazione dell'attività delle aziende agricole verso l'offerta di servizi a carattere sociale e la creazione di sinergie tra il comparto agricolo e il mondo del sociale, anche come strumento di welfare in ambito rurale.

Le misure dei PSR che maggiormente danno un contributo all'AS sono la 16 "Cooperazione", con la sottomisura 16.9 "Sostegno per la diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti assistenza sanitaria, integrazione sociale, agricoltura sostenuta dalla comunità e educazione ambientale e alimentare"; la 6 "Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese", in particolare con la sottomisura 6.4 "Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole", dedicata alla diversificazione; la 7 "Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali"¹⁸. In quest'ultimo caso, in alcune regioni gli investimenti materiali e immateriali della sottomisura 7.4 "Sostegno a investimenti finalizzati all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura" sono volti a creare o potenziare l'offerta di servizi di carattere sociale, con un collegamento con l'AS, più o meno esplicito.

Uno spazio per la crescita dell'AS nei PSR 2014-2020 può essere rintracciato infine nelle misure trasversali 1 e 2, Formazione e Consulenza, all'interno delle quali in molti casi si fa riferimento al tema della diversificazione e/o della multifunzionalità e a volte agli aspetti socio-culturali dell'attività agricola, ai servizi alla popolazione rurale e all'AS.

La sottomisura 16.9, programmata in 14 PSR, finanzia l'implementazione di servizi sociali da parte di aggregazioni di soggetti pubblici, privati, del terzo settore, offrendo potenzialmente molte opportunità all'AS. La sottomisura 6.4 finanzia la creazione e lo sviluppo di attività extra-agricole in aziende alle quali in maniera crescente

17. Umbria, Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Marche, Abruzzo, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia.

18. Art. 20 del Reg. (UE) 1305/2013.

viene richiesto di ampliare la gamma di servizi offerti al territorio, includendo anche quelli sociali indirizzati alle popolazioni rurali e/o a specifiche categorie di persone. Quasi tutte le regioni, ad esclusione della Valle d'Aosta e della provincia autonoma di Bolzano, hanno programmato interventi riconducibili all'AS.

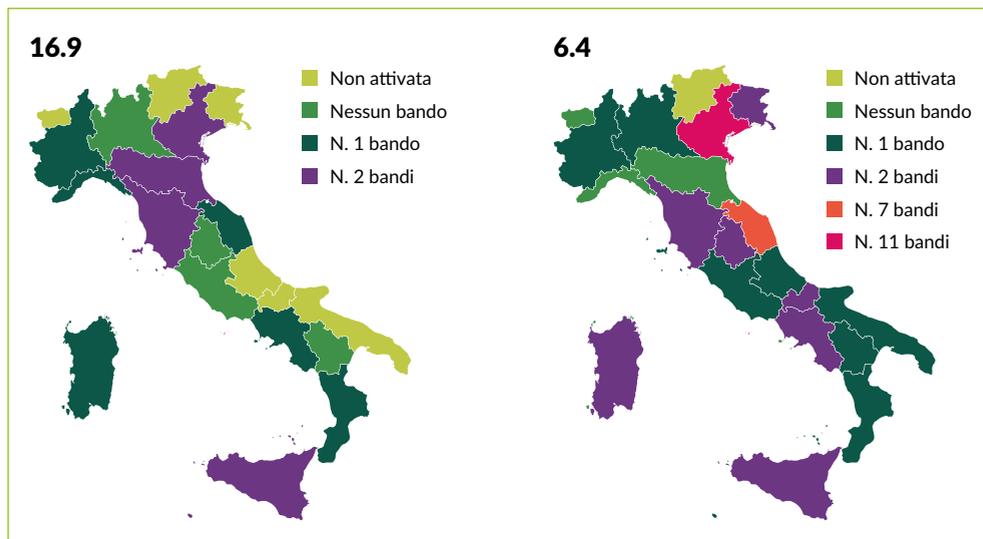
Nel 2020, a causa delle ricadute negative sull'economia delle aziende agricole causate dal Covid 19, l'UE ha emanato il Reg. (UE) 872/2020, che modifica il Reg. (UE) 1395/2013 e che, all'art. 39 ter, prevede la possibilità di inserire nei PSR una nuova misura denominata "Sostegno temporaneo eccezionale a favore di agricoltori e PMI particolarmente colpiti dalla crisi di COVID-19", codificata come misura 21 dal Reg. (UE) 1009/2020 che modifica il Reg. (UE) 808. La sottomisura 21.1 "Sostegno temporaneo per l'agriturismo, le fattorie didattiche e le fattorie sociali" prevede un intervento ad hoc per l'agricoltura sociale. Scopo della misura è fornire in tempi rapidi un'assistenza alle aziende agricole dei settori selezionati particolarmente colpite dalla crisi innescata dal Covid 19, e garantire la continuità delle loro attività economiche mettendo a disposizione una certa liquidità. Diverse regioni italiane hanno previsto l'attivazione di tale misura anche a favore delle aziende che praticano l'agricoltura sociale.

2.3.2 Lo stato di attuazione

L'analisi dello stato di attuazione delle misure relative all'AS al 31 dicembre 2020, che attualizza un lavoro avviato nel 2019 (Ascani M., De Vivo C., 2019), è stata realizzata esaminando i bandi emessi dalle Regioni italiane. È emerso che, nonostante nelle valutazioni ex ante e nelle conseguenti SWOT, diverse Regioni abbiano individuato più misure e sottomisure con le quali finanziare interventi per l'AS, di fatto soltanto i bandi a valere sulle sottomisure 16.9 e 6.4 prevedono tale possibilità. Inoltre, si evidenzia che, a fronte di 14 regioni che hanno programmato la sottomisura 16.9, dieci hanno emesso i relativi bandi, mentre per la sottomisura 6.4 sono stati pubblicati bandi in 16 delle 19 regioni che hanno stabilito interventi con riferimento specifico all'AS (Fig. 2.9).

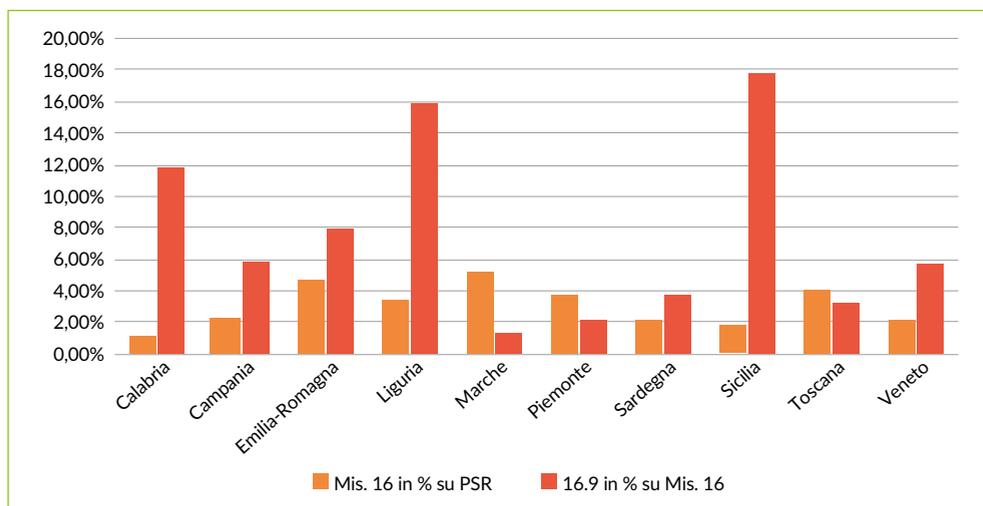
Per quanto riguarda la sottomisura 16.9, la dotazione finanziaria prevista dai bandi è molto varia: dai 500.000 Euro delle Regioni Veneto (1° bando) e Marche, fino a 5.000.000 Euro della Regione Sicilia (2° bando). Di seguito viene riportato graficamente (Fig. 2.10) il peso della 16.9 sulla dotazione finanziaria complessiva della misura 16 nei PSR interessati, nonché l'incidenza della misura 16 sul totale PSR.

Fig. 2.9 - Numero di bandi riguardanti l'AS emanati per regione e per sottomisura



Fonte: nostre elaborazioni su bandi delle Regioni italiane al 31/12/2020, in: http://polaris.crea.gov.it/psr_2014_2020/bandiPSR.htm

Fig. 2.10 - Incidenza % dell'importo stanziato per la misura 16 sulla dotazione finanziaria del PSR e per i bandi della sottomisura 16.9 sulla dotazione finanziaria della misura 16 (con riferimento alle sole Regioni che hanno emanato bandi)



Fonte: nostre elaborazioni su bandi delle Regioni italiane al 31/12/2020, in: http://polaris.crea.gov.it/psr_2014_2020/bandiPSR.htm

L'incidenza percentuale della misura 16 sui PSR si mantiene, in tutte le regioni analizzate, al di sotto del 6% e quella della sottomisura 16.9 sulla misura 16 assume il valore più alto in Sicilia (17,8%). Gli interventi sono finanziati in regime de minimis, quindi per un importo massimo di 200.000 € in due anni, valore previsto solo nei bandi di alcune realtà¹⁹. Negli altri casi il livello massimo di contributo ammissibile è più basso, differenziato a seconda delle attività previste, con limiti definiti per le spese per il personale e per i consulenti²⁰. Esistono anche differenze notevoli in relazione al tasso di aiuto, che va dal 50% del Piemonte al 100% di Veneto, Sicilia, Liguria, Calabria e Marche. La caratteristica che accomuna i bandi è la presenza obbligatoria, tra i beneficiari, dell'impresa agricola, in partenariato o in aggregazione con altri soggetti pubblici o privati. La Regione Toscana ha inserito la sottomisura 16.9 tra quelle finanziabili con il bando multimisura Strategia d'Area Casentino Valtiberina, con un approccio integrato dello sviluppo di un'area interna.

Tra le tipologie di intervento ammesse a finanziamento, sono previste sia tutte quelle propedeutiche alla costituzione del partenariato, all'animazione del territorio, agli studi di fattibilità, alla progettazione, coordinamento e gestione del progetto stesso, sia quelle per gli investimenti finalizzati all'adeguamento delle aziende per lo svolgimento di servizi socio assistenziali²¹.

Sono 17 le regioni che, al 31 dicembre 2020, hanno emanato bandi sulla sottomisura 6.4 che riguardano in maniera più o meno diretta l'agricoltura sociale (Fig. 2.9).

I beneficiari sono imprenditori agricoli singoli e anche associati; in alcuni casi sono ammessi in modo esplicito anche i coadiuvanti familiari. In Veneto tra i beneficiari figurano giovani agricoltori che presentano domanda sulla 6.1 "Aiuto all'avviamento di imprese per giovani agricoltori" e, nel bando 2016, imprenditori agricoli che presentano domanda sulla 16.1 "Sostegno per la costituzione e la gestione dei Gruppi Operativi dei PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura".

Per quanto riguarda la tipologia di intervento, i bandi rimangono abbastanza vaghi nel definire l'attività: si va dalla menzione specifica di AS a servizi di tipo sociale e didattico, che comprendono anche servizi erogati a infanzia e anziani, a servizi socio-sanitari per fasce deboli della popolazione e riabilitativi, terapeutici e rieducativi,

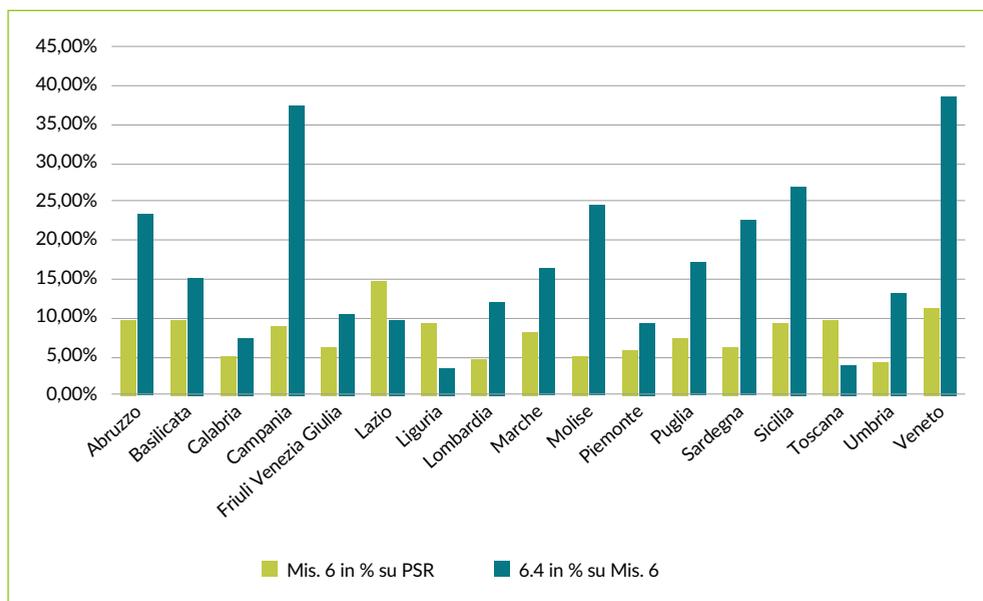
19. Emilia Romagna, Campania, Marche, Sicilia.

20. Veneto.

21. Emilia-Romagna.

ad attività culturali e didattiche. Molise, Veneto e Umbria parlano di fattorie sociali e le Marche specificamente di agrinidi.

Fig. 2.11 - Incidenza % dell'importo stanziato per la misura 6 sulla dotazione finanziaria del PSR e per i bandi della sottomisura 6.4 sulla dotazione finanziaria della misura 6



Fonte: nostre elaborazioni su bandi delle Regioni italiane al 31/12/2020, in: http://polaris.crea.gov.it/psr_2014_2020/bandiPSR.htm

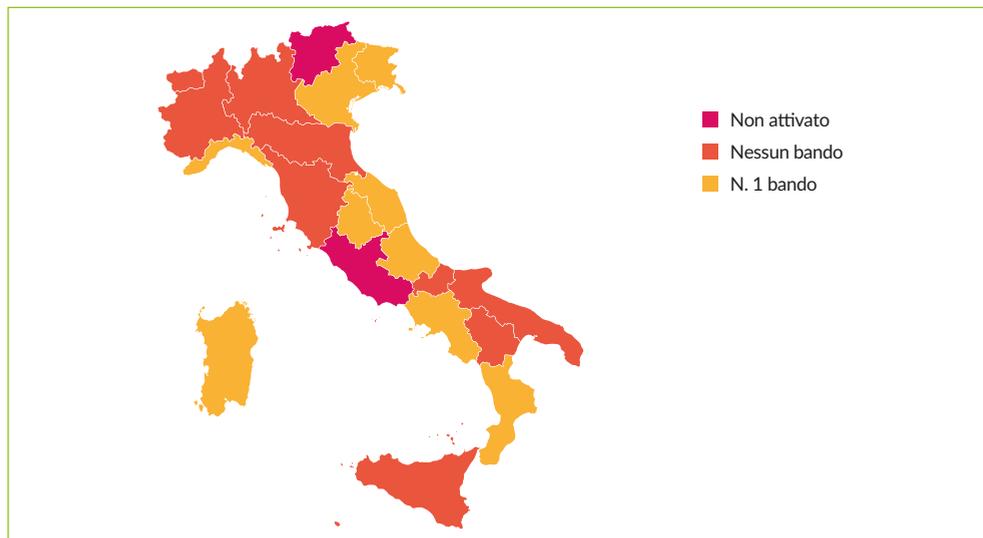
L'incidenza finanziaria della sottomisura 6.4 sulla dotazione della misura 6 si attesta, nelle regioni che hanno emanato bandi, al di sotto del 25%, con l'eccezione della Sicilia (26,9%), della Campania (37,4%) e del Veneto, regione in cui tale percentuale sale al 38,7% (Fig. 2.11). Il tasso di aiuto varia notevolmente, tra il 30 e il 75%, e nella maggior parte dei casi è concesso esplicitamente in regime de minimis.

L'attuale fase di attuazione non consente di conoscere quali attività siano state realizzate con i finanziamenti delle due sottomisure analizzate e quale sia la ricaduta, in quanto in molti casi non sono ancora scaduti i termini per la realizzazione dei progetti.

Sono 18 le Regioni (ad eccezione di Trento, Bolzano e Lazio) che, a seguito di modifica del proprio PSR, hanno attivato la misura 21; di queste solo nove, e precisa-

mente Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Umbria, Abruzzo, Campania, Calabria e Sardegna, hanno previsto un sostegno per le aziende che praticano AS (Fig. 2.12).

Fig. 2.12 - Bandi relativi ad AS a valere sulla sottomisura 21.1 per regione



Fonte: nostre elaborazioni su bandi delle Regioni italiane al 31/12/2020, in:
http://polaris.crea.gov.it/psr_2014_2020/bandiPSR.htm

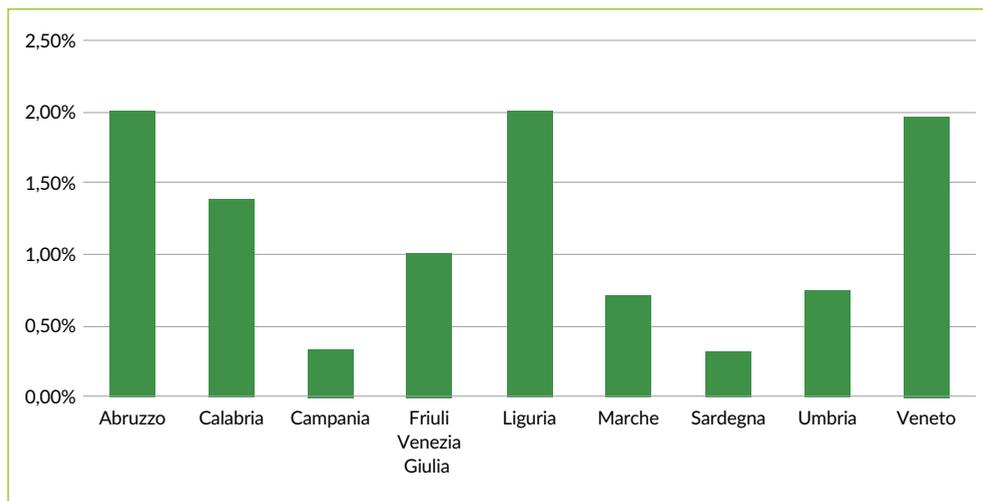
Il sostegno erogato, nella misura massima di 7.000 € una tantum ad azienda, è finalizzato a fornire liquidità alle imprese e mantenere attiva l'offerta di servizi nelle aree rurali, mitigando così gli effetti della crisi socio-economica determinata dalla pandemia. I beneficiari della misura sono unicamente gli imprenditori/aziende agricole che esercitano attività di agricoltura sociale. Nelle Marche possono beneficiare della 21.1, nell'ambito dell'agricoltura sociale, solo le aziende che erogano servizi educativi esclusivamente ricondotti al "Modello di Agrinido di Qualità" regionale.

In Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Abruzzo, Campania e Calabria il requisito richiesto per accedere al sostegno è l'iscrizione agli elenchi/albi regionali delle fattorie sociali. In Sardegna le imprese agricole devono essere iscritte all'albo regionale della multifunzionalità. Nel caso dell'Umbria l'iscrizione agli elenchi regionali è richiesta solo per agriturismi e fattorie didattiche, in quanto non è stato ancora istituito l'elenco delle fattorie sociali.

Le risorse finanziarie destinate alla misura 21 non possono eccedere, da Regola-

mento, il 2% dell'intera dotazione del PSR. Tuttavia, per la maggior parte delle regioni le risorse finanziarie messe a bando per l'AS sono notevolmente inferiori a questa percentuale, essendo la misura 21 destinata a supportare anche altre tipologie di attività (agriturismi, comparti produttivi, ecc.)(Fig. 2.13).

Fig. 2.13 - Incidenza % dell'importo stanziato per i bandi AS della misura 21 sulla dotazione finanziaria del PSR



Fonte: nostre elaborazioni su bandi delle Regioni italiane al 31/12/2020, in:
http://polaris.crea.gov.it/psr_2014_2020/bandiPSR.htm

2.3.3 Considerazioni conclusive

L'analisi dell'attuazione dei PSR in relazione agli incentivi all'AS delinea un'attenzione delle Regioni all'evoluzione delle imprese agricole che, in un'ottica di multifunzionalità, oltre a svolgere il proprio ruolo di produzione, sono sempre più impegnate a realizzare servizi per la collettività, sia di tipo ambientale, con il presidio sul territorio e la gestione dello stesso, sia attraverso attività di tipo sociale. Questa trasformazione consente anche una diversificazione e integrazione del reddito aziendale per l'imprenditore agricolo e i membri della sua famiglia, agevolando il mantenimento dell'agricoltura nelle aree rurali, ma anche in quelle periurbane, ove si assiste ad una progressiva sottrazione della terra all'attività primaria a favore dell'urbanizzazione.

Bibliografia

Ascani M., De Vivo C. (2016), *L'agricoltura sociale nella nuova programmazione 2014/2020*, CREA, Centro Politiche e Bioeconomia, documento redatto nell'ambito del progetto Promozione e supporto alla diffusione dell'Agricoltura sociale, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Aprile 2016, Roma e pubblicato in www.reterurale.it.

Ascani M., De Vivo C. (2019), *L'attuazione dell'agricoltura sociale nella programmazione 2014-2020 della politica di sviluppo rurale-situazione al 30 giugno 2019*, CREA, Centro Politiche e Bioeconomia.

Borsotto, P., Gaito, M., Papaleo, A., Vivo, C.D., Ascani, M., Ricciardi, G., & Guccione, G. (2019). *An exploratory study on the construction of networks in social farming*. *Economia agro-alimentare*: XXI, 2, 2019 10.3280/ECAG2019-002015.

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

CESE (2013). *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie» (parere d'iniziativa)*, Gazzetta ufficiale dell'unione Europea C44/44.

Di Iacovo F. (2011), *Agricoltura sociale: la produzione innovativa di salute*, in Cirulli F., Berry A., Borgi M., Francia N., Alleva E. (Ed.) *L'agricoltura sociale come opportunità di sviluppo rurale sostenibile: prospettive di applicazione nel campo della salute mentale*, Istituto Superiore di Sanità (Rapporti ISTISAN 11/29), Roma.

Finuola R., Pascale A. (2008), *L'Agricoltura Sociale nelle politiche pubbliche*, Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, 2008.

Gargano G., Zanetti B., *La qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale*, in Rete Rurale Nazionale 2014 2020 (2018), *Gli effetti della politica di sviluppo rurale 2007-2013. Il bilancio dell'esperienza*.

Giarè F. (2012), *Agricoltura sociale e sviluppo*, RRN Magazine, rivista della Rete Rurale Nazionale, n. 4/2012.

Giarè F. (2013), *Coltivare salute: agricoltura sociale e nuove ipotesi di welfare*, INEA, Roma. Atti del seminario, Roma, Ministero della Salute, 18 ottobre 2012.

Giarè F. (a cura) (2014), *Agricoltura sociale e civica*, INEA, Roma.

Giarè F., Borsotto P., Signoriello I. (2018). *Social Farming in Italy. Analysis of an «inclusive model»*. *Italian Review of Agricultural Economics*, 73(3): 89-105.

Giarè F., De Vivo C., Ascani M., Muscas F. (2018). *L'agricoltura sociale: un modello di welfare generativo*. *Italian Review of Agricultural Economics*, 73(2): 125-146. ISSN

(print): 0035-6190 ISSN (online): 2281-1559. DOI: 10.13128/REA-24079.

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. <https://doi.org/10.13128/rea-12069>.

Leonardi F. (2019). *Impresa, agricoltura sociale e riforma del terzo settore*, in Diritto e giurisprudenza agraria agroalimentare e dell'ambiente n. 2. ISSN 2421 -4132 ONLINE.

Papaleo A., Ricciardi G. (2019). *L'agricoltura sociale nella normativa regionale italiana*. Aggiornamento Ottobre 2019, CREA, Centro Politiche e Bioeconomia, Roma. progetto "Promozione e supporto alla diffusione dell'Agricoltura sociale", Rete Rurale Nazionale 2014-2020. Testo disponibile sul sito: www.reterurale.it.

Prete F. (2018). *Agricoltura sociale e welfare (r)innovato tra radicamento locale e tensioni globali*, in Budzinowski R., Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality, XV World Congress of Agricultural Law, Poznań, 2018. DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.1.

L'azione dei GAL nello sviluppo dell'agricoltura sociale

3.1 Il Leader: cenni introduttivi

Con l'espressione "LEADER", acronimo di *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* (ossia "collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale), si indica lo strumento principale delle politiche comunitarie 2014-2020 per il supporto allo sviluppo locale dei territori rurali. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo, denominato anche "Community Led Local Development" (CLLD), nell'attuale periodo di programmazione viene realizzato attraverso la misura 19 dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR 2014-2020). Il CLLD è, quindi, uno strumento disciplinato dai Regolamenti dell'UE per "perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali"²².

Il metodo LEADER/CLLD, che si basa sul cosiddetto approccio "bottom-up", viene attuato e gestito dai Gruppi di Azione Locale (GAL), partenariati di natura mista, pubblico-privata, che hanno il compito di elaborare e attuare a livello locale una Strategia di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SSLTP) pilota, innovativa, multi-settoriale e integrata. Le SSLTP devono essere in grado di soddisfare sia gli obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC) e della Strategia Europa 2020, sia i fabbisogni locali espressi dai portatori di interesse (stakeholder) rappresentanti della compagine sociale e del partenariato dei GAL²³.

Nel corso del tempo si è assistito ad una vera e propria evoluzione del Leader,

22. Cfr. Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 (Sezione 3), approvato con Decisione di esecuzione C(2014) 8021 del 29/10/2014 e modificato con Decisione di esecuzione C(2018) 598 final del 08/02/2018.

23. Cfr. Regolamenti comunitari fondi SIE e sito internet RRN 2014-2020, sezione Leader: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16938>.

che avviato come Programma di Iniziativa Comunitaria nel 1989 è diventato parte integrante della politica di sviluppo rurale dell'UE dal periodo 2007-2013.

L'inserimento di Leader nella programmazione ordinaria dei fondi europei ha declinato la nuova politica di sviluppo rurale attraverso una logica territoriale, basata su un approccio integrato ai problemi socio-economici locali e perseguita tramite l'animazione del tessuto sociale, al fine di creare e rafforzare legami tra gli operatori dei diversi settori interessati, sia pubblici sia privati, in modo da generare e migliorare l'offerta di servizi e di opportunità per i territori dei GAL.

Fig. 3.1 - Dati sulla Misura 19 per regione: GAL selezionati e risorse medie per GAL e sul totale delle risorse dei PSR



Fonte: ReteLeader - LeaderConta, 2020

Nell'attuale fase di programmazione (2014-2020) i Regolamenti comunitari riconoscono al metodo Leader un ruolo strategico nel favorire la coesione territoriale e una crescita sostenibile, inclusiva e intelligente delle zone rurali, stabilendo una dotazione di bilancio minima da destinare obbligatoriamente alla Misura 19, pari ad almeno il 5% delle risorse di ogni PSR.

Alla fine del 2020 risultano selezionati e finanziati in Italia, attraverso i bandi a valere sulla misura 19, 200 GAL²⁴ ai quali sono state destinate risorse pubbliche totali pari a circa 1 miliardo e 210 milioni di Euro, che corrispondono al 6,52% del totale delle risorse destinate ai PSR (Fig. 3.1).

Le risorse sono concentrate per il 74,25% (quasi 900 milioni di Euro) nella sottomisura 19.2, che mette in atto gli interventi progettati inseriti nelle SSLTP e per il 14,8% (circa 180 milioni di Euro) nella sottomisura 19.4 relativa ai costi di gestione e animazione.

Nei 21 PSR italiani il Leader è caratterizzato da un'ampia eterogeneità di tematiche e modalità attuative e programmatiche, dovuta alle differenti scelte operate dalle AdG. Le differenti scelte programmatiche effettuate a diversi livelli (regionale e locale) combinate con le modalità attuative adottate nei PSR per la misura 19 evidenziano la complessità e la varietà del metodo Leader all'interno della programmazione 2014-2020.

3.2 Le tematiche sviluppate dai GAL nelle SSLTP

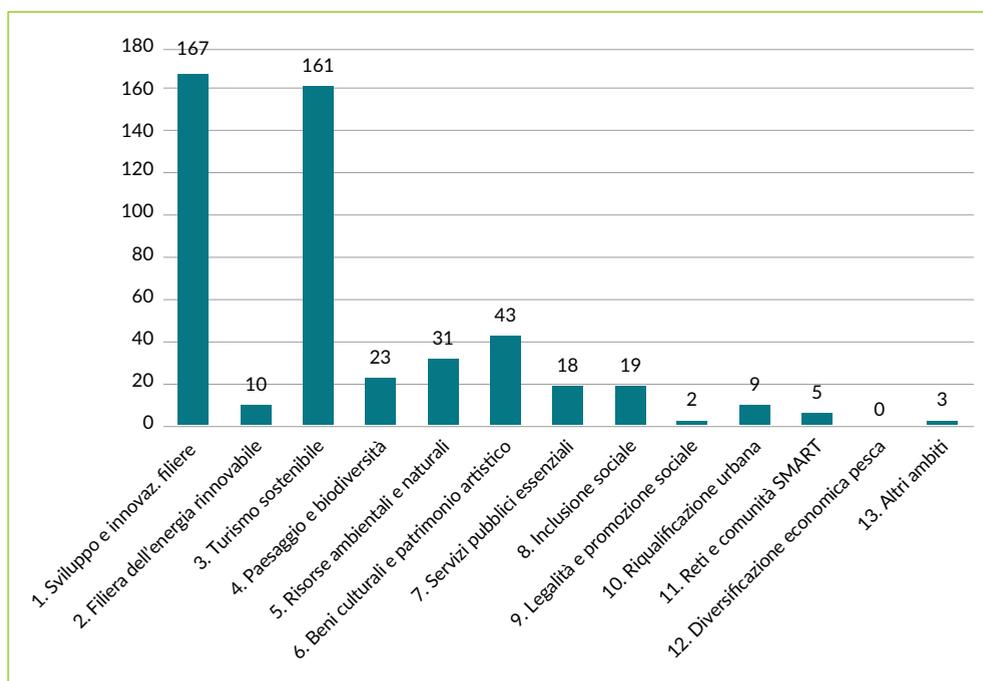
Le strategie locali elaborate dai GAL, coerentemente con quanto disposto nell'Accordo di Partenariato, sono state concentrate su un massimo di tre ambiti tematici (AT) scelti tra i dodici elencati, eventualmente integrabili, che contengono, tra gli altri, **l'inclusione sociale** di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali (AT 8) e la **legalità e la promozione sociale nelle aree ad alta esclusione sociale** (AT 9). Stimolare la "concentrazione tematica" significa anche favorire la concentrazione dei finanziamenti sui temi individuati come prioritari per lo sviluppo di uno specifico contesto territoriale, innescando così un effetto volano di sviluppo e amplificando a livello locale la ricaduta degli interventi finanziati. La scelta degli ambiti tematici

24. ReteLeader (2020). Report Leader: *Stato di avanzamento programmazione Leader al 30 giugno 2020*, Pubblicazione LeaderConta consultabile tramite il seguente link: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21752>.

rappresenta un momento fondamentale nella definizione delle SSLTP, in quanto ad essi devono essere collegati gli strumenti operativi (misure, sottomisure, operazioni) volti a soddisfare, in maniera condivisa con il partenariato, i fabbisogni espressi e le opportunità individuate per i propri territori.

Le scelte effettuate dai GAL italiani evidenziano come il metodo Leader vada oltre il settore agricolo inteso in senso stretto; la maggioranza delle SSLTP, infatti, è incentrata sullo sviluppo e sull'innovazione delle filiere (agroalimentari, artigianali, ecc.) e sul turismo sostenibile, temi scelti rispettivamente da 167 e 161 GAL (Fig. 3.2).

Fig. 3.2 - Ambiti tematici (AT) selezionati dai GAL per le SSLTP



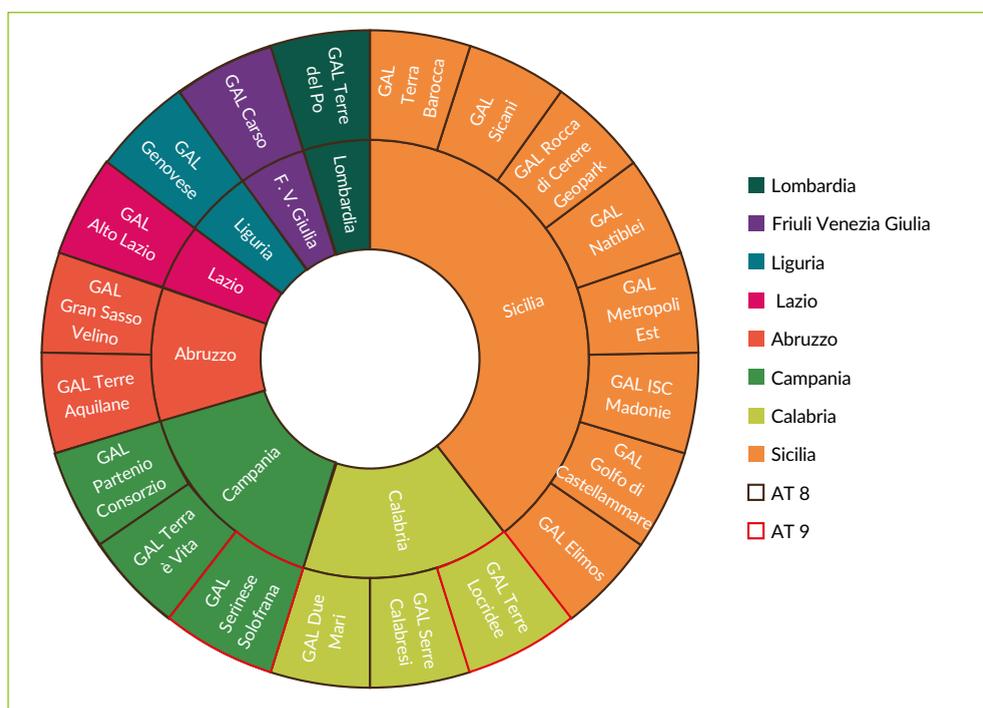
Fonte: nostre elaborazioni su banca dati ReteLeader

Sono 19, invece, i GAL che hanno scelto il tema dell'inclusione sociale e solo 2 quelli che hanno incentrato la propria strategia sul tema della legalità e della promozione sociale nelle aree ad alta esclusione sociale, attivando a tal fine quelle misure e sottomisure che nell'ambito dei PSR consentono di supportare l'integrazione del sistema di welfare nelle zone rurali con interventi di agricoltura sociale. Le attività di agricoltura sociale sono state promosse, infine, anche mediante la proposta di ambiti

tematici aggiuntivi, come quello elaborato dal GAL Sulcis, Iglesiente, Capoterra e Campidano di Cagliari per la propria SSLTP: “Qualità della vita, dell'accoglienza e dell'esperienza di fruizione consapevole del territorio” (Fig. 3.3).

In generale, il tema dell'inclusione sociale in agricoltura è stato sviluppato dai GAL in sinergia con altri interventi, connessi anche ad altri ambiti tematici, al fine di favorire uno sviluppo integrato del territorio che punti essenzialmente sulla crescita economica, sulla coesione sociale e sul potenziamento dei servizi essenziali delle aree rurali.

Fig. 3.3 - GAL che hanno attivato gli ambiti tematici 8 e 9, per regione



Fonte: nostre elaborazioni su banca dati ReteLeader

Dall'analisi dei dati risulta che il tema dell'inclusione sociale è fortemente sentito nel territorio siciliano, dove l'ambito tematico 8 è stato attivato da oltre un terzo dei GAL, mentre sia in Calabria che Campania sono tre i GAL che vi hanno incentrato la propria SSLTP, mostrando attenzione anche al tema della legalità e della promozione sociale (AT 9).

3.3 Gli interventi di promozione dell'AS programmati dai GAL

La programmazione di interventi di promozione dell'AS è stata effettuata dai GAL sulla base dei fabbisogni espressi dal territorio durante la fase preliminare di animazione e consultazione delle parti sociali ed economiche del territorio. E così, al fine di dare evidenza del processo partecipativo adottato per la progettazione di interventi strategici per lo sviluppo locale, i GAL hanno sintetizzato nelle rispettive SSLTP le diverse cause che hanno spinto anche verso la valorizzazione di questo nuovo sistema di welfare. In alcuni casi, l'esigenza di supportare lo sviluppo dell'AS è nata come risposta ai disagi causati dai tagli di bilancio ai servizi assistenziali disposti con la "spending review", che, privando di fatto i soggetti deboli della popolazione di servizi e prestazioni indispensabili, hanno aggravato il loro stato di isolamento, determinando costi sociali più alti; in altri casi, è stato il diffondersi del fenomeno di senilizzazione della popolazione a determinare la necessità di ricorrere a nuovi sistemi di erogazione di servizi di cura e assistenza alla popolazione anziana, gestiti da privati in convenzione con il Sistema Sanitario Nazionale; in altri ancora, l'AS è stata vista come una soluzione innovativa capace di arginare l'abbandono delle aree rurali da parte delle giovani generazioni, generando da un lato nuove occasioni di reddito, occupazionali e di coesione sociale e dall'altro un miglioramento della qualità della vita in aree distanti dai grandi centri abitati mediante l'erogazione di servizi di cura e assistenza anche per persone con disabilità fisica, psichica o a rischio di marginalità sociale.

Nonostante gli ambiti tematici sull'inclusione sociale siano stati attivati da circa il 10% dei GAL italiani (21), sono diverse le SSLTP che hanno previsto l'attivazione delle misure/sottomisure di interesse per lo sviluppo dell'agricoltura sociale:

- sottomisura 6.4 "Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole";
- sottomisura 7.4 "Sostegno agli investimenti nella creazione, miglioramento o ampliamento dei servizi locali di base per la popolazione rurale, tra cui il tempo libero e la cultura, e le infrastrutture connesse";
- sottomisura 16.9 "Sostegno per la diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare".

A queste si possono aggiungere anche le Azioni Specifiche Leader, ossia misure non attivate nel PSR di riferimento, non previste nel Regolamento (UE) n. 1305/2013

o comunque modificate e personalizzate rispetto alla versione standard per fornire una risposta più adeguata agli specifici fabbisogni locali. Anche questa tipologia di interventi viene utilizzata dai GAL, come ad esempio quelli delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo, per promuovere l'inclusione sociale.

Nel presente documento l'analisi è stata concentrata sulle misure attivate dai GAL previste nel Regolamento (UE) n. 1305/2013.

Tab. 3.1 - Numero di GAL che hanno attivato le sottomisure di interesse per l'AS

Sottomisure	GAL* (n.)
6.4 - Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole	149
7.4 - Sostegno agli investimenti nella creazione, miglioramento o ampliamento dei servizi locali di base per la popolazione rurale, tra cui il tempo libero e la cultura, e le infrastrutture connesse	77
16.9 - Sostegno per la diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare	71

* Ciascun GAL può attivare uno o più interventi nell'ambito di ogni sottomisura, in funzione degli obiettivi prefissati nella SSLTP.

Fonte: nostre elaborazioni su banca dati ReteLeader

La sottomisura maggiormente attivata dai GAL italiani (75%) nelle rispettive SSLTP è la 6.4 (Tab. 3.1), che sostiene investimenti aziendali per la creazione e lo sviluppo di attività extra-agricole in favore delle comunità rurali e/o di specifiche categorie di persone a rischio di marginalità, al fine di aumentare la redditività delle imprese agricole, creare nuovi posti di lavoro e migliorare la qualità della vita nei territori rurali, contrastandone contestualmente lo spopolamento. Questa sottomisura, infatti, finanzia differenti tipologie di beneficiari appartenenti a diversi settori economici e contempla solo soggetti di natura privata. Sono 77 i GAL che hanno attivato la sottomisura 7.4 nelle rispettive SSLTP allo scopo di sostenere la realizzazione di investimenti materiali per lo sviluppo dei servizi di base a livello locale. I beneficiari di tali interventi sono generalmente i Comuni, in forma singola o associata, e altri enti pubblici, quali le Province, gli enti parco, le città metropolitane, ecc., che intendono realizzare infrastrutture o servizi ad uso della collettività; pertanto, i proprietari e/o gestori devono garantire l'accessibilità dell'infrastruttura o servizio realizzato a tutti i potenziali utenti. Tra gli interventi ammissibili si annoverano, per esempio, quelli volti al recupero di strutture e fabbricati di proprietà pubblica situati nei borghi rurali, a migliorare il sistema di trasporto pubblico o ad acquistare attrezzature e strumenti anche informatici per mappare le aziende agricole e multifunzionali inte-

ressate ad attivare progetti di AS.

La sottomisura maggiormente innovativa per l'agricoltura sociale è la 16.9 che, attivata da 71 GAL, sostiene la “diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare”. La peculiarità della sottomisura, come meglio chiarito nel paragrafo seguente, consiste nel fatto di stimolare l'avvio di rapporti stabili di collaborazione tra i diversi soggetti che a livello territoriale sono interessati a promuovere lo sviluppo dell'agricoltura sociale; per tale ragione, offre un sostegno ad investimenti di natura prevalentemente immateriale.

L'attuazione delle suddette misure e sottomisure di sostegno dell'AS da parte dei GAL comporta un valore aggiunto significativo rispetto alla loro attuazione ordinaria tramite i PSR 2014-2020, sia perché favorisce l'emersione con modalità partecipative dei fabbisogni reali direttamente dalle parti economiche e sociali della comunità locale interessata, sia perché i GAL possono elaborare strategie complementari che sfruttino le opportunità e gli strumenti offerti da altri fondi, come ad esempio il sostegno agli insediamenti lavorativi protetti previsto dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

In generale, la disamina delle SSLTP permette di formulare alcune considerazioni di carattere generale che mettono in luce la complessità dell'analisi sulle modalità attraverso le quali i GAL supportano di fatto lo sviluppo dell'AS:

- a) non esiste una necessaria correlazione tra l'attivazione degli ambiti tematici di pertinenza dell'AS e quella delle misure e sottomisure del PSR che ne supportano concretamente lo sviluppo;
- b) la promozione dell'AS da parte dei GAL avviene sia con modalità dirette, ossia mediante la programmazione e attuazione di specifiche misure di supporto, sia indirettamente mediante l'attivazione – tipica del Leader – di un sistema integrato di interventi volto a favorire le condizioni e/o migliorare gli elementi sui quali si fonda l'agricoltura sociale; in quest'ultimo caso, un sistema integrato di interventi a favore dell'agricoltura sociale può essere quello di perseguire in modo sinergico sia la diversificazione delle attività agricole che la creazione di reti e gruppi di cooperazione e lo sviluppo di nuove competenze e professionalità;
- c) nel caso in cui la promozione dell'AS avvenga con modalità dirette, assumono sovente un carattere specifico nel Leader, caratterizzato dall'integrazione tra le misure/sottomisure che supportano investimenti materiali (ad esempio, sottomisure 6.4 e 7.4) e la sottomisura che sostiene investimenti immateriali volti a favorire la cooperazione tra più soggetti.

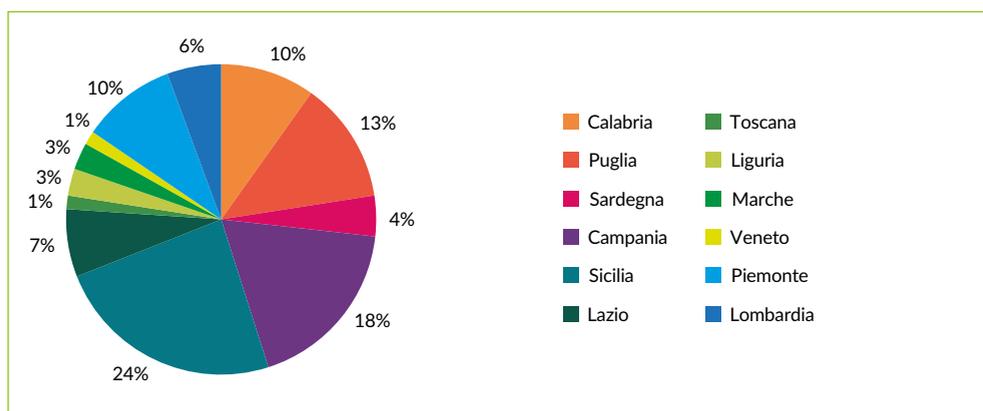
Per valutare l'effettivo impatto che le sottomisure citate hanno avuto sullo sviluppo dell'agricoltura sociale presso le comunità locali occorre attendere non soltanto l'emaneazione di tutti i bandi da parte dei GAL, ma anche l'effettivo sviluppo dei progetti finanziati attraverso le operazioni attivate tramite la sottomisura 19.2 dei vari PSR.

3.4 Peculiarità dell'attuazione della sottomisura 16.9 nelle SSLTP

La sottomisura 16.9 è la più innovativa tra quelle attivate dai GAL per sostenere lo sviluppo dell'agricoltura sociale nei territori di riferimento. Tale sottomisura, infatti, promuove progetti di agricoltura sociale sostenendo l'avvio di rapporti stabili di collaborazione intersettoriale tra due o più soggetti, pubblici e/o privati. Obiettivo della sottomisura è valorizzare il capitale umano dei territori rurali, supportando la nascita e l'implementazione di reti capaci di promuovere progetti innovativi con finalità soprattutto socio-sanitarie e di inserimento lavorativo.

La sottomisura è stata attivata da 71 GAL (Fig. 3.4), principalmente quelli che intendono sostenere lo sviluppo delle funzioni sociali dell'agricoltura allo scopo di stimolare la crescita socio-economica dei territori e contrastare lo spopolamento delle zone rurali, migliorando la qualità della vita attraverso la creazione di nuove opportunità di lavoro.

Fig. 3.4 - GAL che hanno attivato la sottomisura 16.9, per regione



Fonte: nostre elaborazioni su banca dati ReteLeader

La sottomisura è stata programmata in modi diversi dai GAL italiani, risentendo da un lato delle scelte effettuate nell'ambito dei PSR regionali e dall'altro dei differenti fabbisogni territoriali da soddisfare. Le specificità territoriali, infatti, hanno inciso sulla programmazione delle SSLTP portando i GAL (ad esempio, il GAL Rocca di Cerere) a ideare interventi di supporto a “programmi integrati del benessere”, rivolti a soggetti con forme di fragilità/disabilità e in generale a tutta la comunità locale. I “programmi integrati del benessere” mirano, da un lato, a contrastare dipendenze e scorretti stili alimentari, che ostacolano spesso la partecipazione attiva e inclusiva delle fasce della popolazione, all'interno di agrisili, agrinidi e centri terapeutici, e, dall'altro, a promuovere il movimento come base della salute²⁵.

La modalità attuativa prescelta dai GAL prevede l'emanazione di specifici bandi rivolti a gruppi di cooperazione composti da imprese agricole, agroalimentari e/o forestali, Comuni, ASL, istituti scolastici, ma anche cooperative sociali, onlus, altri gestori del territorio e psicologi, terapeuti, animatori sociali, liberi professionisti; anche i GAL prevedono come obbligatoria la partecipazione al gruppo di cooperazione di almeno un operatore agricolo.

L'utilizzo della sottomisura 16.9 in ambito Leader avviene in maniera integrata e sinergica con altre sottomisure del PSR, come ad esempio la sottomisura 6.4. Un esempio, al riguardo, è rappresentato dalla SSLTP del GAL Alto Lazio, in cui l'inclusione sociale è stata individuata come terzo ambito tematico. Come soluzione alle problematiche segnalate principalmente durante il percorso di progettazione partecipata, il GAL ha programmato l'attivazione di interventi specifici di sostegno dell'AS nell'ambito delle sottomisure 6.4 e 16.9. Con la 6.4 si sostiene lo sviluppo multifunzionale delle aziende agricole, che sono soprattutto di micro e piccole dimensioni, allo scopo di implementarne il reddito. Tramite la sottomisura 16.9, invece, si intende sostenere la creazione dei “Poli dell'agricoltura sociale dell'Alto Lazio”, ossia aggregazioni temporanee di soggetti interessate a sviluppare operativamente azioni di ricerca, formazione, sperimentazione, modellizzazione e trasferimento di buone pratiche in agricoltura sociale, e la realizzazione di progetti innovativi di agricoltura sociale. Il GAL prevede, poi, la possibilità di integrare la sottomisura 16.9 con altre operazioni capaci di favorire, ad esempio, l'integrazione dei soggetti deboli o a rischio di margi-

25. Bando pubblico emanato dal GAL Rocca di Cerere per l'attuazione dell'azione PAL 3.1.1 - sottomisura 16.9 - Obiettivo operativo “Agricoltura sociale” pubblicato il 10/09/2020 (<http://www.roccadicerere.eu/bandieavvisi>).

nalità nei contesti lavorativi delle imprese agricole (16.3.01.b)²⁶.

Una situazione diversa, invece, è quella del GAL Sicani, che ha considerato l'inclusione sociale come ambito tematico trasversale rispetto agli altri due attivati (sviluppo e innovazione delle filiere e turismo sostenibile). Gli specifici interventi di sostegno all'inclusione sociale e al miglioramento della qualità della vita nel Distretto Rurale di Qualità dei Sicani²⁷ sono stati programmati per rispondere alle esigenze di un contesto territoriale "critico dal punto di vista dell'inclusione sociale, sia in termini di condizioni di vita e incidenza della povertà, sia in relazione alla dotazione/qualità dei servizi alle persone". Nello specifico, l'intervento è stato programmato dal GAL nell'ambito di una SSLTP multifondo, in cui il sostegno a investimenti "in infrastrutture per comuni associati e investimenti privati nelle strutture per anziani e persone con limitazioni nell'autonomia" è stato progettato nell'ambito del POR FESR (Asse 9, Azione 9.3.5). L'azione programmata promuove, inoltre, "l'organizzazione e/o la realizzazione di una Rete territoriale di servizi di cura alle persone", il recupero delle fragilità giovanili e il rafforzamento della coesione sociale della comunità attraverso progetti territoriali su piccola scala volti anche a creare posti di lavoro. L'azione, attivata quindi nell'ambito del FESR in applicazione dell'approccio multifondo attuato dalla Regione Siciliana, mira ad aumentare, consolidare, e qualificare i servizi e le infrastrutture di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia, al fine di contribuire al "ri-orientamento delle politiche di sviluppo a favore dell'inclusione sociale".

Si riportano di seguito due esperienze di promozione dell'agricoltura sociale tramite l'attuazione della sottomisura 16.9. La prima riguarda il GAL ISC Madonie e rappresenta un caso emblematico di adeguamento della sottomisura rispetto alle esigenze e ai fabbisogni territoriali espressi durante la fase di animazione e progettazione partecipativa e tradotti in una SSLTP costruita sull'ambito tematico 8 "Inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali".

L'esperienza del GAL Sulcis, Iglesiente, Capoterra e Campidano di Cagliari, invece, viene proposta per la sua capacità di adeguamento alle necessità locali degli ambiti tematici proposti nell'Accordo di Partenariato, di utilizzo combinato "dal basso"

26. Piano di Sviluppo Locale 2014-2020 del Gruppo di Azione Locale Alto Lazio, approvato con Determinazione del 6 agosto 2018, n. G10114 (<http://www.galaltolazio.it/wp-content/uploads/2019/04/Determinazione-n.-G10114-del-6-agosto-2018.pdf>).

27. Il DRQ Sicani è un marchio collettivo creato per garantire l'origine, la natura, la qualità dei beni e servizi offerti ai fruitori del distretto e alle popolazioni locali, che può essere concesso in uso ai produttori pubblici (soggetti promotori) e privati (soggetti attuatori) di beni e servizi turistici operanti nel territorio del GAL Sicani (cfr. <http://www.galsicani.eu/drq-sicani/>).

di diversi fondi SIE (FEASR+FSE), di continuità progettuale tra i diversi periodi di programmazione, oltre che di programmazione condivisa e partecipata in coerenza con i principi di Leader.

3.4.1 L'azione del GAL ISC Madonie (Sicilia) per l'integrazione sociale

Il GAL, attivo sin dal PIC Leader II 1994-1999, nel 2016 ha predisposto con modalità partecipative la SSLTP “Comunità rurali resilienti”, che contiene un Piano di azione locale articolato, in linea con l'approccio multifondo (FEASR+FESR) attuato dalla Regione Sicilia, in azioni previste nel PSR 2014-2020 e azioni del PO FESR 2014-2020. Poiché le Madonie rappresentano una delle cinque aree interne individuate nel territorio siciliano in relazione alla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), nel 2019 il GAL ha provveduto a modificare il testo della SSLTP al fine di sviluppare sinergie con la SNAI a seguito all'approvazione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) Madonie della SNAI “Madonie resilienti: Laboratorio di futuro”²⁸.

L'obiettivo principale della SSLTP “Comunità rurali resilienti” è migliorare appunto la resilienza dell'area rurale del GAL, mediante “interventi di trasferimento di competenze e innovazione, azioni di sostegno di attività extra agricole, creazione di reti di cooperazione e sviluppo dell'agricoltura sociale”, in modo da offrire una risposta adeguata ai fabbisogni dell'area, caratterizzata negli ultimi decenni da perdita di popolazione, riduzione della qualità della vita, aumento della disoccupazione e abbandono di intere aree²⁹.

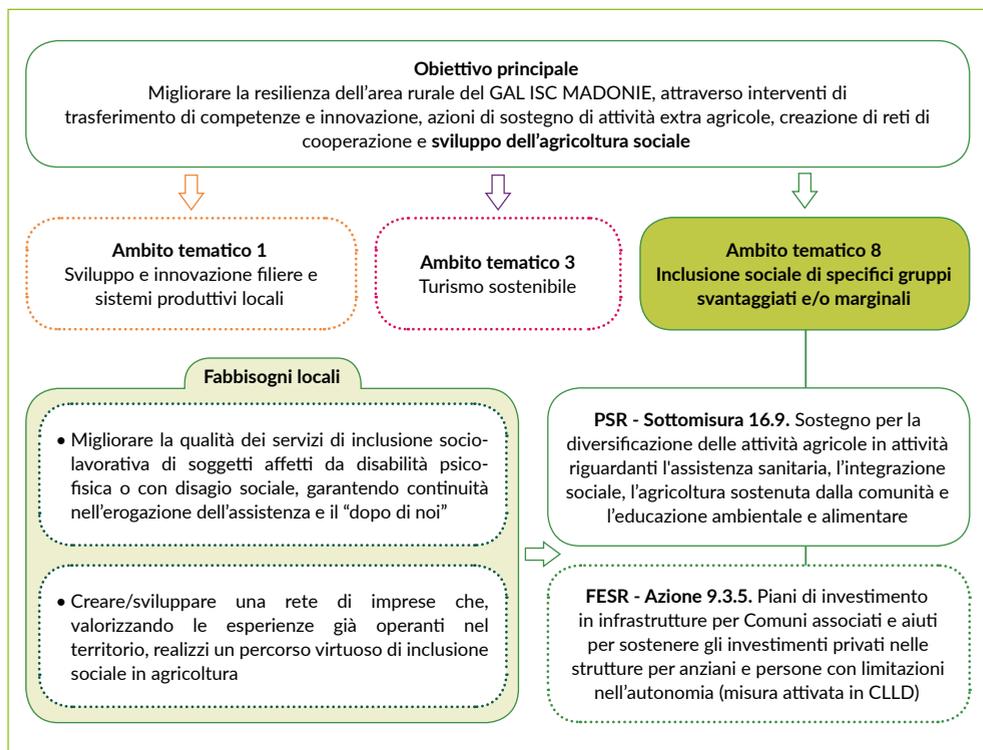
La fase di consultazione del partenariato economico e sociale del territorio “Madonie-Imera” ha portato, quindi, all'individuazione dei seguenti ambiti tematici sui quali sviluppare la SSLTP (Fig. 3.5): innovazione delle filiere (AT 1), turismo sostenibile (AT 3) e inclusione sociale (AT 8). Per ciascuno di essi sono stati definiti un

28. Nelle cinque aree interne individuate nel territorio siciliano è previsto che gli interventi SNAI siano conseguiti “sia con risorse della politica ordinaria, per l'adeguamento dei servizi essenziali (salute, istruzione e accessibilità), sia con risorse comunitarie, attraverso lo strumento dell'ITI (Investimenti Territoriali Integrati) per quanto concerne i Fondi destinati dai PO FESR e FSE e attraverso il CLLD a valere sul FEASR, per gli interventi di sviluppo locale e, laddove possibile, per la riduzione del gap dei servizi essenziali” (cfr. Disposizioni attuative (Parte specifica) misura 19 Sostegno allo sviluppo locale LEADER (SLTP - Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo), Allegato “A” al D.D.G. 5598/2016, par. 11 Il PO FESR nel CLLD, pag. 17).

29. Strategia di Sviluppo Locale di tipo partecipativo “COMUNITÀ RURALI RESILIENTI” del Gruppo di Azione Locale “ISC MADONIE”, Rev. 2, pag. 107.

obiettivo generale e più obiettivi specifici, da raggiungere mediante l'attuazione degli interventi programmati e dettagliati nel piano di azione locale.

Fig. 3.5 - Correlazione tra l'obiettivo principale, l'AT e gli interventi promossi per rispondere ai fabbisogni legati all'AS



Fonte: nostre elaborazioni su dati della ReteLeader

Con particolare riguardo all'inclusione sociale di gruppi svantaggiati e/o marginali, l'obiettivo principale del GAL è promuovere progetti di cooperazione capaci di avviare rapporti stabili di collaborazione intersettoriale pubblico-privata tra minimo tre soggetti interessati, tra i quali almeno un'impresa agricola, volti a sostenere la diversificazione delle attività agricole e la crescita economica, occupazionale, etica e sociale delle aree rurali. Al partenariato possono partecipare anche altri soggetti (pubblici e/o privati) non beneficiari, la cui presenza è funzionale al raggiungimento degli obiettivi progettuali, come previsto nelle "Linee guida per esaltare il valore aggiunto dello strumento CLLD-Parte FEASR" adottate dall'AdG del PSR Sicilia 2014-2020 nel

2018³⁰. A tal fine, un ruolo decisivo è stato assegnato ad interventi di valorizzazione del capitale umano mediante l'implementazione di reti rurali in grado di promuovere progetti innovativi con finalità sociali, ricreative, turistiche e ambientali. Tali finalità vengono perseguite nella SSLTP con l'attivazione della sottomisura 16.9 del PSR 2014-2020, per la cui realizzazione sono state allocate risorse per oltre 452.000 Euro, di cui 273.939,77 Euro di quota FEASR.

Per sostenere i soggetti in difficoltà dell'area "Madonie-Imera" il GAL ha programmato anche, tramite l'azione 9.3.5 del PO FESR, interventi di promozione dell'organizzazione e/o della realizzazione di una Rete territoriale di servizi di cura alle persone e di recupero delle fragilità giovanili, nonché la realizzazione di una Comunità residenziale dedicata ad adolescenti affetti da disturbi del comportamento. Per l'azione 9.3.5 del FESR, che ha come beneficiari i Comuni non rientranti nella SNAI e non richiede la presenza di imprese agricole, sono stati allocati 280.000 Euro.

Il bando attuativo della sottomisura 16.9, il cui termine finale per la presentazione delle domande di sostegno scadrà a marzo 2021, mira, in generale, a:

- valorizzare il capitale umano delle aree rurali, mediante l'avvio e l'implementazione di reti rurali in grado di promuovere progetti innovativi con finalità sociali e ambientali;
- promuovere il mantenimento e lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura urbana e periurbana delle aree rurali;
- sostenere l'agricoltura sociale e l'avvio di servizi di utilità sociale presso le aziende agricole (di natura socio-sanitaria, riabilitativa, di inserimento socio-lavorativo, ecc.) in favore di soggetti deboli e/o svantaggiati;
- sostenere e sviluppare altri servizi essenziali per le popolazioni rurali, allo scopo di migliorare la vivibilità e la qualità della vita nelle zone rurali, contrastandone lo spopolamento.

In considerazione del progressivo fenomeno di senilizzazione della popolazione residente e della soppressione di diversi servizi sanitari alla popolazione, alle reti rurali promosse dal GAL sarà assegnato il compito di potenziare l'informazione sul settore della disabilità e strutturare l'erogazione di servizi meno precari. In questo contesto, la presenza di aziende agricole orientate alla diversificazione delle attività e

30. Le "Linee guida per esaltare il valore aggiunto dello strumento CLLD PSR/FEASR-PO/FESR 2014-2020-Parte FEASR" sono state approvate dall'AdG del PSR Sicilia 2014-2020 con D.D.G. n. 3793 del 27/12/2018.

di soggetti del terzo settore rappresenta una “pre-condizione essenziale” per la realizzazione dell'intervento.

Con questa sottomisura il GAL risponde al fabbisogno di “Migliorare le infrastrutture e i servizi alla popolazione nelle zone rurali anche attraverso strategie di sviluppo locale” e contribuisce direttamente alla focus area 6B “Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali”.

Il bando mette in evidenza anche la complementarità tra la sottomisura 16.9 con le altre azioni attivate nella SSLTP in relazione agli ambiti tematici 1 e 3, prevedendo ad esempio che i suoi beneficiari possano usufruire delle azioni collegate innanzitutto alle misure sulla formazione (in particolare, alle misure 1.2 “Attività dimostrative e azioni di informazione” e 1.3 “Supporto agli scambi internazionali di breve durata nel settore agricolo e forestale, nonché visite di aziende agricole e forestali”) allo scopo di migliorare le loro competenze ed entrare in contatto con altri operatori di agricoltura sociale in ambito sia nazionale che internazionale. La complementarità è sviluppata pure in relazione all'operazione 6.4.c attivata nel piano di azione locale che, per contrastare lo spopolamento e creare nuove opportunità di lavoro, anche nell'ambito dell'agricoltura sociale, sostiene la creazione di attività extra-agricole. I beneficiari del bando GAL 16.9, infine, possono partecipare anche alla costruzione della Rete territoriale di servizi di cura alle persone e di recupero delle fragilità giovanili promossa con l'azione 9.3.5 del PO FESR.

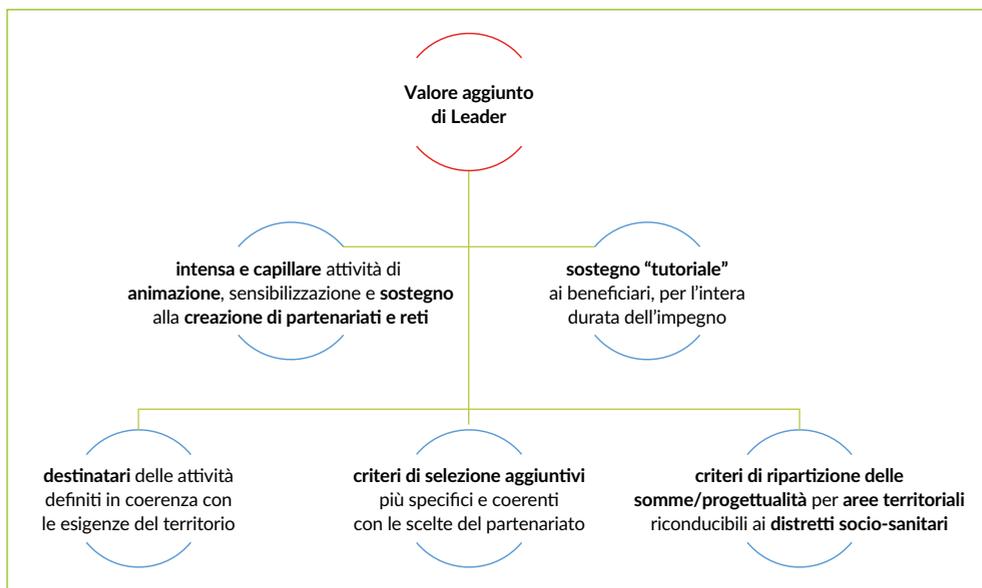
Il bando prevede un'intensità del sostegno pari al 100% a copertura dei costi della cooperazione, sino ad un importo massimo di spesa ammissibile distinto in funzione della durata del progetto proposto. Nonostante sia ancora in piena esecuzione, l'analisi del bando attuativo predisposto dal GAL ISC Madonie permette di individuare diversi elementi generalmente riconducibili al valore aggiunto di Leader nell'attuazione della sottomisura, in linea con quanto previsto nelle citate “Linee guida per esaltare il valore aggiunto dello strumento CLLD-Parte FEARS”. Trattandosi di elementi intrinseci del Leader, la loro espressione risulta modulata normalmente in funzione della capacità organizzativa e amministrativa di ciascun GAL. Nel caso in esame, il valore aggiunto dell'attuazione della sottomisura 16.9 si estrinseca innanzitutto nell'intensa e capillare attività di animazione, sensibilizzazione e sostegno alla creazione di partenariati e reti e nel sostegno “tutoriale” che il GAL assicura, per l'intera durata dell'impegno, ai beneficiari del bando; per garantire la qualità di questi servizi il GAL ha suddiviso il proprio territorio in 5 sub-aree territoriali omogenee, ad ognuna delle quali fa capo un Centro Stella (Fig. 3.6) gestito da un responsabile dell'attività di

Fig. 3.6 - Territorio del GAL ISC Madonie e Centri Stella



Fonte: GAL ISC Madonie

Fig. 3.7 - Valore aggiunto dell'attuazione della sottomisura 16.9 da parte del GAL ISC Madonie



Fonte: nostre elaborazioni su dati della ReteLeader

animazione. Queste strutture hanno il compito di assicurare un effettivo e continuo processo di condivisione, informazione e divulgazione dell'impianto strategico del piano di azione locale e l'attuazione di un approccio integrato e di rete che assicuri efficacia all'intera fase di attuazione della strategia.

Il valore aggiunto del Leader, nel bando in esame, si concretizza anche in ulteriori elementi che sono di fatto il risultato dell'azione di adattamento degli interventi previsti nelle politiche di sviluppo alle specifiche esigenze dei territori di riferimento; nonostante si tratti di elementi tipici dell'approccio Leader, la loro presenza nei bandi dei GAL appare eventuale, o quantomeno non costante. Nel caso di specie, tali elementi sono individuabili nella personalizzazione della categoria dei destinatari delle attività, dei criteri di selezione e dei criteri di ripartizione delle somme/progettualità (Fig. 3.7).

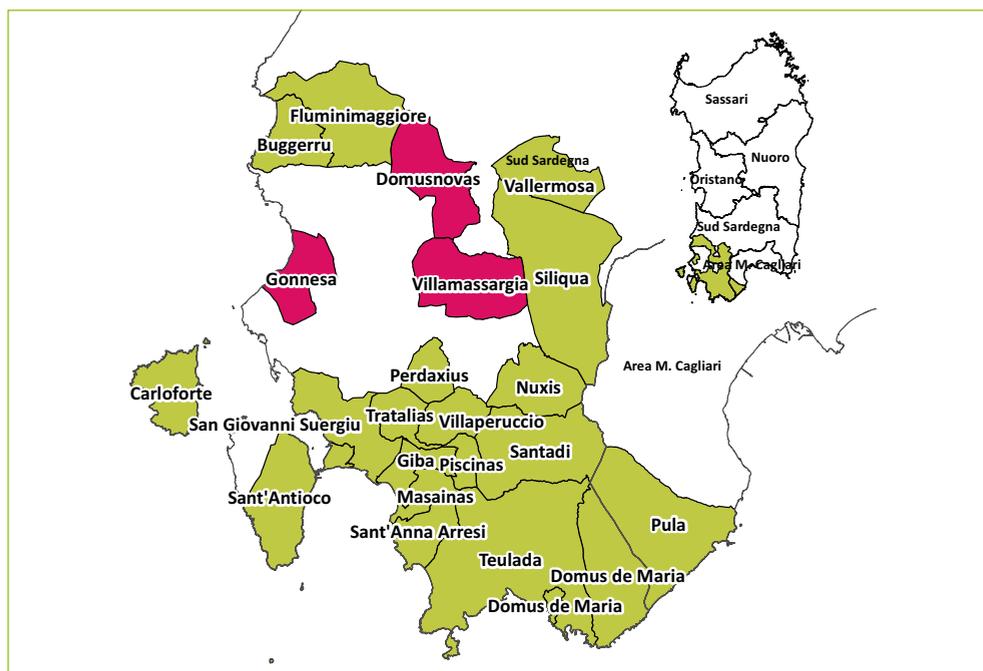
Con particolare riguardo ai destinatari delle attività, la relativa categoria risulta più ampia rispetto a quella prevista nell'ambito della sottomisura 16.9 attuata dall'AdG del PSR regionale, in quanto tra i soggetti portatori di svantaggio sociale comprende persone sottoposte a pena detentiva o ad altra sanzione penale, persone con dipendenze – attuali o pregresse – riconosciute, con disabilità fisica, psichica o sensoriale (compresi gli anziani), donne vittime di tratta o di violenza e migranti aventi titolo per rimanere in Italia.

Con riguardo ai criteri di selezione, invece, il GAL ha elaborato e proposto tre criteri "aggiuntivi" rispetto a quelli definiti dall'AdG nella relativa scheda di misura del PSR, più coerenti con i fabbisogni specifici della comunità locale; si tratta di punteggi specifici, cumulabili, per interventi destinati ad anziani, a persone diversamente abili e, soprattutto, al supporto delle fragilità giovanili. Infine, la definizione di criteri di ripartizione delle progettualità, e quindi degli importi stanziati, per specifiche aree territoriali riconducibili ai tre distretti socio-sanitari del territorio del GAL, mostra la volontà del GAL di stimolare la costituzione di più di due reti rurali sul territorio che, distribuite quindi sull'intero territorio del GAL, possano garantire un'erogazione omogenea dei servizi di agricoltura sociale.

3.4.2 GAL Sulcis, Iglesiente, Capoterra e Campidano di Cagliari (Sardegna)

Il GAL Sulcis (Fig. 3.8) ha promosso ed elaborato una Strategia di sviluppo locale (SSLTP) attraverso il percorso di progettazione condivisa e partecipata “Chi partecipa conta! Costruisci con noi la strategia per lo sviluppo rurale del territorio da oggi al 2020”, realizzato nel corso del 2016.

Fig. 3.8 - Cartografia del GAL Sulcis, Iglesiente, Capoterra e Campidano di Cagliari



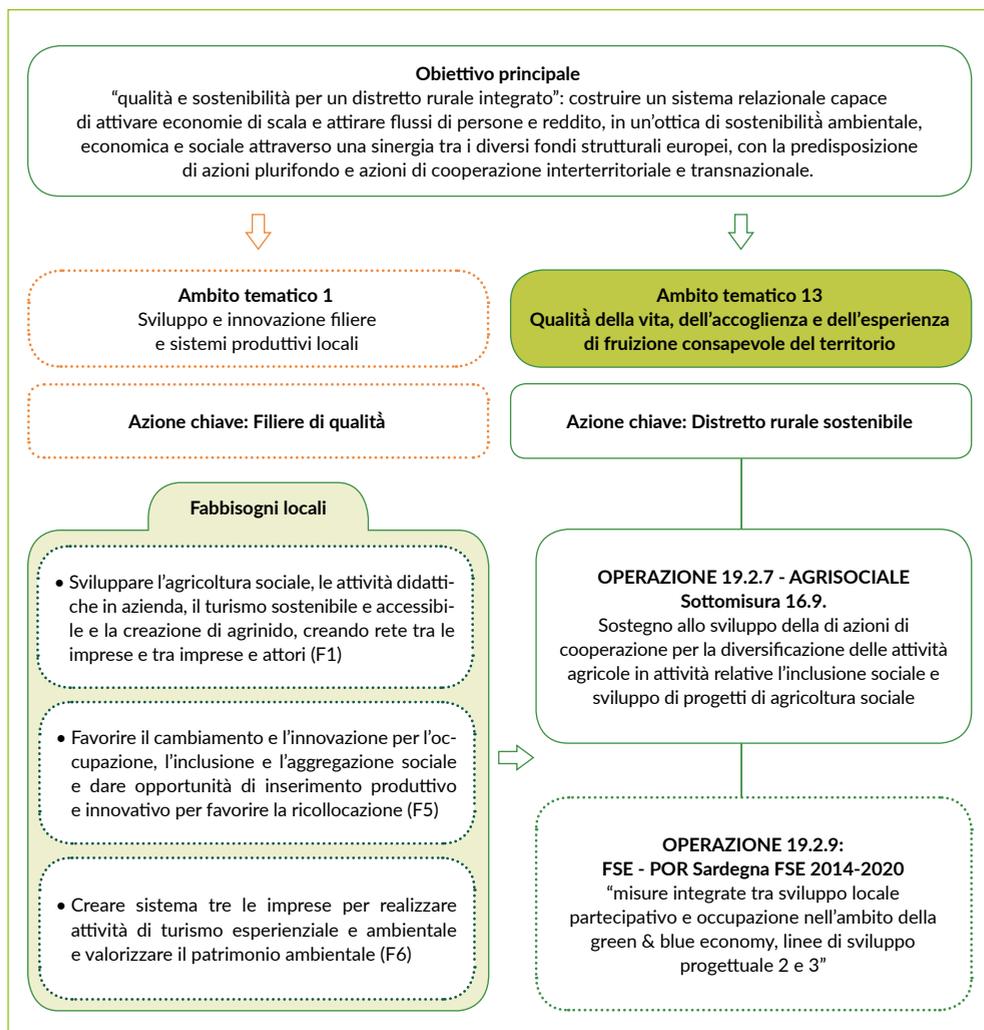
Fonte: GAL Sulcis, Iglesiente, Capoterra e Campidano di Cagliari

Il percorso di progettazione partecipata si è concluso con la stesura del Piano d'azione (PdA) del GAL “Qualità e sostenibilità per un distretto rurale integrato”.

La strategia individuata per lo sviluppo del territorio ha l'obiettivo di costruire un sistema relazionale capace di attivare economie di scala e attirare flussi di persone e reddito, in un'ottica di sostenibilità ambientale, economica e sociale. L'attuazione della strategia implica la costruzione di una sinergia tra i diversi fondi strutturali europei, con la predisposizione di azioni plurifondo e azioni di cooperazione inter-territoriale e transnazionale.

Il territorio ha scelto di sviluppare la propria SSLTP su due ambiti tematici, per ognuno dei quali è stata individuata una azione chiave all'interno del PdA (Fig. 3.9).

Fig. 3.9 - Correlazione tra l'obiettivo principale, l'AT e gli interventi promossi per rispondere ai fabbisogni legati all'AS



Fonte: nostre elaborazioni su dati della ReteLeader

L'ambito tematico "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali" (AT 1) è stato sviluppato attraverso l'azione chiave "Filiere di qualità", mentre l'ambito tematico "Qualità della vita, dell'accoglienza e dell'esperienza di fruizione

consapevole del territorio” (AT personalizzato dal GAL)³¹ attraverso l'azione chiave “Distretto rurale sostenibile”. Le due azioni chiave, a cui sono state provvisoriamente³² destinate 1.219.439,00 Euro di risorse pubbliche ciascuna, prevedono differenti operazioni che concretamente si traducono nei bandi rivolti al territorio.

L'azione chiave Distretto rurale sostenibile, su cui sono stati programmati gli interventi di AS, punta a migliorare la qualità della vita nel territorio del GAL, incrementando i servizi offerti in azienda agricola e non, sviluppando l'identità locale e la consapevolezza del patrimonio territoriale, rendendo la comunità locale parte attiva nella fruizione consapevole, nella governance del territorio e nell'accoglienza del visitatore.

Attraverso questa azione chiave si vogliono promuovere servizi orientati alla sostenibilità sociale e ambientale, utilizzando le risorse in modo più efficiente, in un'ottica di filiera corta ed economia circolare, ed incentivare e rafforzare le reti pubblico-privato e le reti di impresa.

A guidare l'azione sono anche in questo caso i principi di innovazione, cooperazione/collaborazione e sostenibilità sociale e ambientale, ma anche la partecipazione attiva e la volontà di sviluppare e migliorare la qualità della vita del territorio attraverso servizi e attività da svolgersi anche nelle aziende agricole e che coinvolgano direttamente i residenti.

L'azione chiave prevede diversi interventi coerenti e integrati tra loro riguardanti attività di filiera corta, di promozione del territorio e produzioni locali, di educazione alimentare e alla sostenibilità, e attività di agricoltura sociale.

L'azione vuole promuovere la costituzione di reti pubblico-privato e privato-privato e potenziare quelle già esistenti, nate grazie a progetti attuati nel periodo di programmazione precedente. A tal proposito, si ricorda che il GAL Sulcis ha già finanziato nell'ambito della misura 321 (Azione 1) del PSR Sardegna 2007-2013, il percorso “AgriSociale – Percorso partecipativo per la promozione dell'agricoltura sociale”³³, con l'obiettivo di creare una rete di soggetti che potessero cooperare per lo sviluppo dell'agricoltura sociale nel territorio del GAL.

31. L'ambito tematico “Qualità della vita, dell'accoglienza e dell'esperienza di fruizione consapevole del territorio” non fa parte dell'elenco degli ambiti tematici definiti nell'Accordo di partenariato ed è il frutto di una personalizzazione del GAL effettuata in coerenza con quanto previsto nello stesso Accordo.

32. Le risorse provvisoriamente assegnate al GAL Sulcis sulla sottomisura 19.2 ammontano a 3.000.000 di Euro in base alla determinazione n. 16.532-550 del 28/10/2016.

33. Rete Rurale Nazionale (2012). Agricoltura e sociale: le risposte dell'agricoltura ai bisogni della società, *RRN magazine* n. 4, giugno 2012.

Il progetto “SerenaMente”, finanziato nell’ambito del percorso “AgriSociale”, ha portato alla costituzione di una rete di imprese, composta da tre cooperative sociali e quattro aziende agricole, che ha operato nell’ambito dell’agricoltura sociale con la collaborazione dei Comuni di Masainas, Sant’Antioco, Santadi, Giba e Teulada. Il progetto si è successivamente evoluto a livello transnazionale con il progetto “Agri-sociale: Coltiviamo Cittadinanza” che, finanziato dalla misura 421 del PSR Sardegna 2007-2013, ha coinvolto GAL sardi e finlandesi e ha portato alla costituzione di una “Carta dei principi dell’agricoltura sociale” e di uno spazio aperto di integrazione, confronto e scambio di esperienze e buone prassi sulle esperienze di agricoltura sociale realizzate in Finlandia.

Il progetto “SerenaMente” ha ottenuto un elevato livello di gradimento e apprezzamento. Infatti, una volta terminato il finanziamento a valere sui fondi FEASR del PSR, sono stati attivati da parte di alcune amministrazioni pubbliche, con risorse proprie, progetti e attività di agricoltura sociale tra i quali si segnalano: un Orto Sociale nel comune di Giba; una nuova edizione del progetto “SerenaMente” per le annualità 2016-2018 nel comune di Teulada; due tirocini formativi rivolti a ragazzi sofferenti mentali in aziende agricole della rete di impresa.

Il progetto si è dimostrato pioniere nel suo genere e ha aperto il territorio del Sulcis al mondo dell’agricoltura sociale, incentivando la cooperazione tra le imprese e assumendo la forma di progetto di rete.

Questo modello è stato replicato e potenziato anche nella programmazione 2014-2020, principalmente attraverso l’utilizzo della misura 16.9 in modo integrato con attività finanziate attraverso altri fondi SIE.

Il GAL Sulcis, infatti, nel proprio Complemento di Programmazione ha suddiviso il sostegno allo sviluppo di azioni di cooperazione per la diversificazione delle attività agricole in due differenti operazioni: una relativa all’inclusione sociale e allo sviluppo di progetti di agricoltura sociale (Agrisociale - operazione 19.2.7), l’altra relativa allo sviluppo dei progetti di educazione alimentare e ambientale (Agrididattica). Alle azioni sono state destinate risorse complessive pari a 600.000 Euro.

Inoltre, attraverso l’operazione “19.2.10 - Agrinido, Agriasilo e Agritata” (Azione di Sistema-GAL), a cui sono destinati 86.996,40 Euro di risorse pubbliche, si sperimenterà un progetto pilota innovativo di servizi di accoglienza e ricreativi per l’infanzia (fino a tre anni per gli agrinido e fino ai 6 anni per gli agriasilo) da parte delle aziende agricole, in linea con i requisiti richiesti dallo Stato alle scuole dell’infanzia. Il progetto Agritata è un servizio educativo domiciliare con il quale una madre o un

padre, titolare o collaboratore dell'impresa agricola familiare accoglie presso il suo domicilio fino a 5 bambini dai 3 mesi ai 3 anni.

Attraverso questi progetti, da un lato, si intende fornire una risposta ad un punto di debolezza individuato nel territorio, quale la carenza di strutture che diano risposte adeguate ai genitori lavoratori, dall'altro si realizza un passo importante nel processo di rivalutazione culturale e di recupero della funzione sociale del mondo agricolo, con la conseguente ricostruzione di un welfare locale di valore.

Nel mese di luglio 2019 è stato pubblicato il bando del GAL a valere sull'operazione "16.9 Sostegno allo sviluppo della di azioni di cooperazione per la diversificazione delle attività agricole in attività relative l'inclusione sociale e sviluppo di progetti di agricoltura sociale (Agrisociale)" per un importo pari a 300.000 Euro di risorse pubbliche. Tale bando prevede un contributo massimo concedibile per singolo progetto finanziabile pari a 150.000 Euro e il rimborso del 100% delle spese ammissibili rendicontate dai beneficiari.

L'intervento sostiene le imprese agricole che vogliono diversificare le attività erogando servizi alla collettività, in aggregazione con soggetti pubblici e/o privati, nell'ambito dell'agricoltura sociale e, in particolare, servizi in fattoria rivolti alla comunità e ai soggetti svantaggiati (anche bambini e anziani) residenti nel territorio del GAL. L'operazione promuove e sostiene la costituzione di reti pubblico-privato e privato-privato e il potenziamento di quelle già esistenti, il funzionamento e l'attuazione del progetto verso la diversificazione delle attività agricole negli ambiti dell'agricoltura sociale, anche attraverso l'attuazione di idee innovative o di nuovi modelli organizzativi negli ambiti oggetto dell'intervento.

L'operazione sostiene, entro la durata massima di due anni, i costi di realizzazione del progetto operativo di diversificazione aziendale nell'agri-sociale.

Attraverso questo bando il GAL risponde prioritariamente ai seguenti fabbisogni individuati nel PdA:

- sviluppare l'agricoltura sociale, le attività didattiche in azienda, il turismo sostenibile e accessibile e la creazione di agrinido, creando rete tra le imprese e tra imprese e attori (F1);
- favorire il cambiamento e l'innovazione per l'occupazione, l'inclusione e l'aggregazione sociale e dare opportunità di inserimento produttivo e innovativo per favorire la ricollocazione (F5);
- creare sistema tra le imprese per realizzare attività di turismo esperienziale e ambientale e valorizzare il patrimonio ambientale (F6).

I beneficiari (aggregazioni tra imprese agricole e altri soggetti quali Enti pubblici, istituzioni scolastiche, Università, soggetti del terzo settore e micro e piccole imprese non agricole) devono presentarsi in una forma associativa prevista dalle norme in vigore: associazione temporanee di scopo o di impresa, consorzi, reti e ogni altra forma associativa che garantisca la presenza di almeno tre soggetti, di cui almeno uno deve essere azienda agricola.

Sono ammissibili al finanziamento le attività di progettazione, coordinamento, attuazione e gestione del progetto condotte dal partenariato e relative a servizi e pratiche di agricoltura sociale a favore di persone residenti nel territorio del GAL. Sono viceversa escluse dal finanziamento le spese riguardanti l'ordinaria attività di produzione o di servizio svolta dai singoli beneficiari, nonché spese di investimento o realizzazione di interventi strutturali.

I servizi devono essere attivati presso le aziende agricole che intendono svolgere attività di fattoria sociale localizzate nel territorio del GAL Sulcis, rinviando per la definizione di "attività di fattoria sociale" a quella contenuta nella legge regionale 11 dell'11 maggio 2015, relativa alla multifunzionalità dell'azienda agricola.

Alla fine del 2019, dopo una proroga di 2 mesi³⁴, in risposta al bando "Agrisociale" sono state presentate tre domande di aiuto, per un importo totale di circa 447.000 Euro, tutte ricevibili e ammissibili alla fase istruttoria. A seguito dell'attività di valutazione dei progetti da parte della commissione, il 27 agosto 2020 è stata pubblicata la Determina (n. 76) di approvazione della graduatoria finale, in cui risultano ammissibili tutti i progetti presentati, ma solo due sono quelli finanziabili per esaurimento delle risorse³⁵. In particolare, i progetti ammessi a finanziamento, valutati con medesimo punteggio e presentati rispettivamente dal capofila Impresa Verde Cagliari s.r.l. per un importo di 146.815 Euro e dal Comune di Giba per un importo pari a 149.990,44 Euro, offrono e sviluppano servizi e pratiche di agricoltura sociale in 6 Comuni del territorio del GAL (San Giovanni Suergiu, Sant'Antioco il primo; Giba, Sant'Anna Arresi, Masainas, Teulada il secondo) e hanno come beneficiari categorie di soggetti in condizione di svantaggio sociale (art. 4 della Legge 8 novembre 1991,

34. Il termine di scadenza per la presentazione delle domande di sostegno era stato fissato al 15/10/2019.³²

35. Bando 16.9.2.1, Art. 3: "Qualora si rendessero disponibili ulteriori risorse finanziarie da economie, riprogrammazioni del piano finanziario autorizzate dalla Regione e/o ulteriori stanziamenti di risorse già disponibili sulla stessa operazione, queste saranno utilizzate per lo scorrimento delle domande comprese in graduatoria, ammissibili ma non finanziabili con l'attuale dotazione finanziaria, fino alla scadenza di tre anni a partire dalla data di pubblicazione della graduatoria".

n. 381), anziani e utenti in età inferiore ai 6 anni di età.

Allo stato attuale, a pochi mesi dall'approvazione della graduatoria e in piena emergenza Covid, quindi con una limitazione delle attività in presenza, si stanno portando avanti le attività propedeutiche allo sviluppo della rete tra i partner e si stanno condividendo, affinando e/o modificando le attività proposte nei progetti anche in previsione dei nuovi fabbisogni post pandemia dei territori e delle nuove modalità di interazione tra le persone.

A questi interventi, diretti a finanziare la promozione e lo sviluppo dell'AS nel proprio territorio, il GAL Sulcis affianca, a partire dal 2016, dei percorsi di creazione di impresa e formazione per lo sviluppo rurale sostenibile con la collaborazione di diverse agenzie formative. Si tratta di attività, la cui partecipazione è gratuita, rivolte ai residenti o domiciliati in Sardegna, occupati e disoccupati, con differenti titoli di studio e tra le quali si segnala il percorso formativo "Accogliere la comunità" conclusosi ad ottobre 2020. Il corso, della durata di 280 ore suddivise tra attività di aula, study visit ed esercizi di progettazione su temi e casi pratici di agricoltura sociale, ha permesso ai 15 partecipanti di ottenere la certificazione delle competenze dell'intero profilo di "Operatore di Fattoria Sociale" (n. 56226³⁶) nel repertorio regionale dei profili di qualificazione (RRPQ) della Regione Sardegna³⁷.

I percorsi sono promossi nell'ambito dell'avviso POR Sardegna FSE 2014-2020 "misure integrate tra sviluppo locale partecipativo e occupazione nell'ambito della green & blue economy, linee di sviluppo progettuale 2 e 3" e mostrano come il GAL, attraverso i temi dell'agricoltura sociale, sia stato capace di integrare le opportunità e gli strumenti dei diversi fondi SIE per la programmazione 2014-2020.

36. https://www.ifold.it/course/accogliere-la-comunita_masainas/?print=print.

37. https://servizi.sardegna.gov.it/Repertorio/consultazione_rrpq.aspx.

Il budget di salute e l'applicazione in agricoltura sociale³⁸

4.1 Gli strumenti di integrazione socio-sanitaria

Nel corso degli ultimi decenni il concetto di salute ha subito un'evoluzione: già nel 1948 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definiva la salute come “uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non solamente un'assenza di malattia” (World Health Organization, 1948). Questo concetto negli anni si è ulteriormente evoluto: nel 2011 l'OMS definisce “la salute come la capacità di adattamento e di auto gestirsi di fronte alle sfide sociali, fisiche ed emotive” (OMS, 2011). Questo cambiamento di prospettiva ha comportato una nuova visione dell'approccio alla cura della persona, sempre più vista nella sua integrità, inserita in un contesto sociale ed economico. In questa ottica si inserisce lo strumento del Budget di salute (BdS), che rappresenta una possibilità gestionale innovativa che integra politiche sociali e sanitarie e si apre anche ad altri ambiti. Esso viene definito dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità come “strumento di definizione quantitativa e qualitativa delle risorse economiche, professionali e umane necessarie per innescare un processo volto a restituire centralità alla persona³⁹, attraverso un progetto ed è basato su una visione olistica della salute, che include i fabbisogni personali e sociali”.

Il BdS come strumento di integrazione socio-sanitaria è presente in varie espe-

38. Il presente capitolo mette a sistema i risultati di alcune attività realizzate all'interno della scheda 21.1 della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 (promozione dell'Agricoltura Sociale); in particolare esso è frutto dell'elaborazione del paper “Il budget di salute come nuovo strumento di welfare” (De Vivo C., Ascani M., Cacciola S.), presentato alla XXXIX Conferenza italiana di Scienze Regionali, Bolzano, 17-19 Settembre 2018, e riporta i risultati del webinar “Budget di salute: opportunità per l'agricoltura sociale”, 18 Giugno 2020 e della study visit “L'agricoltura sociale nell'organizzazione del welfare locale”, Friuli Venezia Giulia, 19-22 Novembre 2018. Si collega inoltre ai materiali prodotti, sempre nell'ambito della scheda 21.1, per attività di formazione in AS.

39. <https://welforum.it/budget-salute-un-dispositivo-sostegno-del-diritto-vita-autonoma/>

rienze europee e si colloca nel contesto dell'evoluzione dei sistemi di welfare in atto nelle società occidentali, nella direzione di pratiche sociali e di servizi su base locale e maggiormente modellati sulla persona e sui suoi fabbisogni. La Commissione Europea negli ultimi anni ha auspicato lo sviluppo da parte degli Stati membri di strategie di innovazione sociale, quali partnership tra pubblico, privato e terzo settore. La transizione verso un welfare pubblico-privato coinvolge quindi anche le comunità locali e le famiglie, oltre che i servizi sociali e sanitari.

Tale cambiamento è collegato anche alla crisi delle risorse pubbliche e all'esigenza di una modernizzazione del welfare e delle modalità di governance dello stesso, nell'ottica di una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi, nel contesto dell'evoluzione sociale, economica, culturale e politica delle società attuali. I processi in atto vedono un cambiamento nei rapporti tra Stato (a livello nazionale, regionale, locale), mercato e società civile (famiglia, comunità locale, terzo settore, ecc.), verso uno scenario in cui lo Stato definisce il quadro politico e assume la direzione e il coordinamento dei processi di fornitura di servizi, il mercato e la società civile sono coinvolti direttamente nella fornitura di servizi stessa. In questo contesto, sono emerse e stanno emergendo gradualmente forme nuove di organizzazione e di pratiche sociali originate dalle comunità, che segnano di fatto la transizione ad un welfare pubblico-privato, innovativo e basato su reti, con una gestione mista tra enti pubblici, pazienti, famiglie e comunità locali (Van Berkel R., Valkenburg B., 2007; Righetti A., 2013; Maino F., 2014; Tulla A.F., 2014).

I budget di salute e altre forme di "personalizzazione" dei servizi socio-sanitari si basano sulla visione innovativa di uno Stato che dà ai cittadini la possibilità di disegnare la propria vita e i servizi che ricevono, nell'ottica di una maggiore flessibilità dei servizi stessi, a vantaggio della libertà di scelta degli utenti, della riduzione dei costi e dello stimolo del mercato dei servizi socio-sanitari (Wirrmann Gadsby E., 2013).

L'attivazione del BdS in Italia e nel contesto internazionale è caratterizzata, in alcuni casi, dall'integrazione tra l'ambito sociosanitario e l'azienda/impresa agricola, quale esempio di un nuovo modello di welfare di comunità. L'applicazione del budget in ambito agricolo offre opportunità in termini di servizi per le comunità rurali e contribuisce, in ultima analisi, allo sviluppo rurale nel suo complesso.

Le caratteristiche dell'agricoltura sociale, quali l'interdisciplinarietà dell'approccio utilizzato, la cooperazione e la creazione di reti tra soggetti (agricoltori, operatori socio-sanitari, persone svantaggiate/beneficiari, comunità locali, amministratori pubblici, ecc.) e ambiti diversi (agricoltura, sanità, ecc.), la pongono di fatto tra le partnership

pubblico-private, i servizi di comunità e le forme di welfare innovativo in corso di sperimentazione e sviluppo in vari contesti europei, nella direzione di servizi e pratiche sociali su base locale e più centrati sulla persona e sulla comunità di appartenenza.

4.2 La personalizzazione dei servizi nel contesto europeo

In Nord America e in Europa dagli anni '90 sono stati utilizzati vari strumenti volti alla personalizzazione della cura e dei servizi, diretti soprattutto a destinatari con problematiche di lungo periodo, con una grande variabilità negli obiettivi e nel funzionamento, nonché nei contesti di riferimento. Tali strumenti, tuttavia, si sono scontrati con la difficoltà dei governi nel controllo dei costi della spesa sociale e sanitaria. L'idea alla base dei *personal budget* e degli altri strumenti simili, caratterizzati anche dall'integrazione tra vari attori, è che la riduzione dei costi di assistenza sociale e sanitaria avvenga delegando il controllo del budget all'utilizzatore finale e riducendo così il ricorso a cure residenziali o intensive, a favore di cure di lungo periodo domiciliari e comunque all'interno della comunità di appartenenza (Van Berkel R., Valkenburg B., 2007; Wirmann Gadsby E., 2013; Exworthy M. et al., 2017).

L'interesse per il *personal budget* e strumenti affini è crescente sia in letteratura, che presso gli organismi incaricati dei servizi socio-sanitari a livello nazionale e comunitario, e sono nate varie forme di budget di salute e di pagamenti diretti per dare una soluzione sostenibile alla domanda crescente posta ai sistemi sanitari di cure complesse e di lungo periodo, che tenga conto anche dei vincoli finanziari esistenti. Le esperienze che si stanno diffondendo e vengono testate in varie realtà in Europa sono variamente denominate, con dizioni che comprendono, tra le altre, "personal budget", "direct payments", "individual budget", "personal health budget", "social budget", "person-centred budget", "self-management model", "independent living fund", "integrated care" (Wirmann Gadsby E., 2013; European Commission, 2018c).

I *personal budget*, nell'esperienza di vari paesi europei, rappresentano in tutte le realtà uno strumento/metodo di definizione quantitativa e qualitativa delle risorse economiche, professionali e umane necessarie per innescare un processo volto a restituire centralità alla persona, attraverso un progetto individuale. Il fine ultimo di tali approcci individualizzati è il miglioramento della qualità della vita degli utenti, anche attraverso la scelta del supporto di cui necessitano, nella direzione di una maggiore autodeterminazione (Fleming P., 2016). Essi rappresentano una possibilità ge-

zionale innovativa che integra politiche sociali e sanitarie e si apre anche ad altri ambiti, capace di riconfigurare il sistema di offerta di servizi sociosanitari a partire dalla persona e dalla famiglia, con un impatto positivo sulla guarigione, che fa leva sulla maggiore partecipazione alle scelte da parte dell'individuo (Carter Anand *et al.*, 2012; Welch E. *et al.*, 2017). L'implementazione del budget di salute richiede l'adozione di una prospettiva multi-livello e multi-attore e la costruzione di percorsi integrati tra istituzioni e organizzazioni pubbliche e private, sociali e sanitarie nei diversi contesti comuni (European Platform for Rehabilitation, 2010; Hassink J. *et al.*, 2014; Cicoletti D., 2016; Castegnaro C., Cicoletti D., 2017; Exworthy M. *et al.*, 2017).

Il *personal budget* è definito come un'attribuzione di fondi agli utilizzatori per supportare direttamente i loro fabbisogni individuali di salute e benessere, pianificata e concordata tra l'individuo e i servizi socio-sanitari, spesso attraverso un professionista, il *care planner* (Wirrmann Gadsby E., 2013). Le autorità competenti forniscono agli individui con i requisiti per l'aiuto un proprio budget, che permette loro di acquisire un tipo di assistenza e servizi più vicini ai loro fabbisogni e al loro stile di vita e di essere "inclusi" nella comunità di appartenenza, all'interno della quale "co-producono servizi" (Hatton C., Waters J., 2011; European Platform for Rehabilitation, 2016). L'individuo diviene teoricamente un "integratore di servizi": l'integrazione avviene a livello individuale ed è guidata dall'individuo stesso, che ha un parziale controllo del supporto di cui ha bisogno (Webber M. *et al.*, 2014; Exworthy M. *et al.*, 2017). In alcune realtà i fondi vengono erogati sotto forma di pagamento diretto, in altre come budget indiretto che viene speso per conto dell'utente da una terza parte (es. servizi socio-sanitari), fermo restando il coinvolgimento dell'utente stesso per la coprogettazione, atta a soddisfare i suoi fabbisogni.

L'obiettivo dello strumento, esplicitando l'aspetto finanziario del servizio sanitario a livello individuale e permettendo al destinatario di decidere come il budget verrà speso, è quello di offrire maggiore scelta, controllo e flessibilità all'utente, anche in merito a fabbisogni non strettamente medici, ad esempio sociali e personali, che impattano sul benessere globale della persona. Al centro del *personal budget* è il piano di cura del destinatario/fruitori, all'interno del quale egli decide i propri obiettivi di benessere e salute e le modalità per raggiungerli attraverso il budget attribuito (Wirrmann Gadsby E., 2013; Fleming P., 2016).

Dall'esame di alcune ricerche sul tema della personalizzazione dei servizi socio-sanitari in vari Paesi europei, emerge che, nonostante la difficoltà nell'operare una generalizzazione e l'assenza allo stato attuale di evidenze sia in termini di impatto

sui sistemi di welfare, che sugli utilizzatori, sono prevalentemente due i modelli in essere. Il primo è più aperto relativamente ai criteri di attribuzione dei pagamenti, il secondo, il più diffuso, più pianificato e restrittivo per quanto riguarda i beni e i servizi acquistabili per il soddisfacimento dei fabbisogni dell'individuo ricevente. Tale modello prevalente, entro cui si colloca anche l'esperienza di alcune regioni italiane, è caratterizzato dal calcolo di un budget individuale per una persona, dalla presenza di un raccordo tra domanda e offerta di servizi, sulla base dei fabbisogni del ricevente, dall'esistenza di una progettazione basata sulla persona, dall'approvazione del budget da parte del finanziatore, dalla scelta di una modalità di allocazione del budget stesso (Wirrmann Gadsby E., 2013).

Tra i fattori in grado di influenzare maggiormente i risultati del processo, emerge il ruolo determinante degli *stakeholders* e delle reti formali e informali. Queste ultime, denominate, tra l'altro, "natural supports", comprendono famiglia, partner, amici, vicini, colleghi e i membri della comunità di appartenenza. Le reti formali includono assistenti socio-sanitari, professionisti di raccordo tra servizi e utenti, medici, educatori, fornitori dei servizi, ecc.. La presenza di una rete di supporto informale viene ritenuta un elemento chiave per il coinvolgimento attivo degli utenti all'interno della comunità, in un'ottica di vita indipendente; in caso di carenza nel supporto informale, il ruolo delle reti formali diventa essenziale nella definizione dei fabbisogni e delle preferenze dell'individuo destinatario del budget.

Tra gli elementi facilitatori nell'implementazione dei budget vi è il coinvolgimento, guidato in una fase iniziale da forme di supporto anche formali, della comunità nella definizione dei fabbisogni. L'integrazione nella comunità di appartenenza è anche uno degli obiettivi del finanziamento individualizzato e rappresenta una differenza sostanziale rispetto ai servizi socio-sanitari tradizionali erogati dal livello centrale (Fleming P., 2016). Un altro degli elementi cruciali, e nello stesso tempo critici, per la buona riuscita dei *personal budget* in termini di qualità della vita e di benessere fisico e mentale dei fruitori sembra essere il supporto fornito sia nella fase di pianificazione, che in quella di gestione ("care planning", "brokerage"): l'impatto positivo dello strumento è massimizzato da un processo di supporto efficace in termini di informazione, controllo sulla spesa, burocrazia (Hatton C., Waters J., 2011; Wirrmann Gadsby E., 2013). Di contro, in letteratura sono riportate anche criticità legate prevalentemente alla complessità dello strumento, che risiede soprattutto nella molteplicità degli attori coinvolti e nel cambiamento culturale, strutturale e delle modalità di lavoro richiesto a tutti i partecipanti al processo (utilizzatori, famiglie, servizi

socio-sanitari, operatori a vario titolo coinvolti). Tale complessità è alla base della lentezza nell'adozione e nell'implementazione dei *personal budget* in vari Paesi europei e della più difficile adozione da parte di alcuni gruppi di beneficiari (Wirrmann Gadsby E., 2013; Welch E. *et al.*, 2017).

In generale, la grande variabilità dei modelli e degli esiti della loro implementazione sembra quindi risiedere in numerosi fattori di contesto, in primis il processo in atto in Europa verso la trasformazione della *governance* dei servizi e della modalità di fornitura degli stessi, e in generale la trasformazione dei sistemi di welfare, lo specifico contesto nazionale, le situazioni e la politica sociale presenti nei diversi Stati in cui lo strumento è applicato (Van Berkel R., Valkenburg B., 2007).

4.3 La personalizzazione e integrazione dei servizi socio-sanitari nel quadro delle politiche sociali dell'UE

Il contesto comunitario nel quale la politica sociale si inserisce vede come elementi rilevanti innanzitutto la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale della Commissione Europea del maggio 2018, e poi il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (PEDS), adottato da Parlamento, Consiglio e Commissione europei durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita, che si è svolto a Göteborg nel novembre 2017. Il PEDS è nato dalla accresciuta attenzione delle istituzioni dell'Unione verso la dimensione sociale, in seguito alla crisi economica e finanziaria del 2008 e all'accentuazione dei livelli di marginalità sociale in vaste parti della popolazione europea. Esso si pone principalmente l'obiettivo di riunire diritti e principi già presenti a livello UE e internazionale, al fine di renderli maggiormente visibili, comprensibili ed espliciti per i cittadini e gli attori a tutti i livelli, individuando nuovi obiettivi e traguardi da raggiungere (Pitrone A., 2020). Si tratta di un atto non vincolante, che mira a definire nuovi e più efficaci diritti per i cittadini e include tre categorie principali: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione. Tra i 20 principi su cui il Pilastro si basa, nell'ambito della categoria protezione sociale e inclusione, viene sancito il diritto dei cittadini a servizi di cura di lungo periodo accessibili e di qualità, in particolare cure domiciliari e servizi di comunità (European Union, 2017). Il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) sarà il principale strumento finanziario per l'implementazione del Pilastro.

Gli indirizzi dell'UE nell'ambito della sanità e del sociale per il periodo 2021-2027

sono partiti dalla proposta di Quadro Finanziario Pluriennale della Commissione Europea del maggio 2018. Quest'ultima ha costituito la base per le proposte legislative della Commissione per il prossimo periodo di programmazione, tra cui quella relativa al regolamento del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)⁴⁰.

Il Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa, inoltre, ha sottolineato la necessità, a fronte di nuovi problemi sociali, di modernizzare i sistemi di welfare nazionali, i quali, nonostante i processi di riforma in corso, non sono ancora in grado di rispondere alle sfide esistenti, non solo da un punto di vista finanziario, ma anche in relazione al tipo di servizi e di reti di protezione forniti. Per andare verso un rafforzamento della dimensione sociale dell'UE e preservare il modello europeo, viene suggerito di rivedere il bilanciamento di competenze tra Unione e Stati membri e di potenziare, ferma restando la centralità in campo sociale e sanitario delle autorità nazionali e locali e dei loro partner sociali, il supporto dell'UE agli Stati in termini di investimenti verso la convergenza sugli obiettivi di promozione dell'innovazione sociale (European Commission, 2017).

Il tema della personalizzazione e integrazione della cura è presente nel dibattito istituzionale in UE, in un'ottica di riforma e di investimento a lungo termine in nuovi modelli di cura, focalizzati sullo sviluppo di innovative partnership pubblico-private, sul potenziamento di investimenti privati nella fornitura di servizi, sull'adozione di approcci integrati e di comunità, basati su una visione olistica delle problematiche e su modelli più incentrati sulla persona (European Commission, 2018c). Per andare verso un modello di questo tipo, diventano cruciali gli investimenti anche in elementi intangibili, quali la conoscenza. Tra gli strumenti volti a stimolare investimenti pubblici e privati in tale direzione, il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI) prevede la possibilità di supportare progetti in varie aree della sanità, tra cui l'innovazione dei sistemi sanitari (European Commission, 2018b). Il Fondo è un'iniziativa varata congiuntamente dal gruppo BEI, costituito dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI), e dalla Commissione europea per colmare le attuali lacune di investimento nell'UE. Si tratta di uno strumento del Piano di investimenti per l'Europa, varato nel 2014 dalla Commissione europea per mobilitare e sostenere gli investimenti nell'economia reale, al fine di uscire dalla crisi economico-finanziaria e di innalzare il livello di investimenti (European

40. Comunicazione della Commissione COM(2018)382.

Commission, 2016).

Rispetto a questo quadro, la crisi innescata dal Covid-19 da un lato mette in discussione e modifica tutte le priorità della Commissione Europea con ripercussioni sulle iniziative da adottare per attuare il PEDS, dall'altro rende ancora più indispensabile l'adozione di un modello sociale europeo. Ad oggi non è dato di sapere come il quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE e NextGenerationEU, il programma europeo di risposta al Covid-19, impatteranno sulla politica sociale e sanitaria e sull'attuazione del PEDS.

Il bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027 (QFP), così come ridisegnato nel corso del 2020 nel pacchetto di misure per la ripresa insieme all'iniziativa NextGenerationEU, si pone l'obiettivo di far sì che l'Europa emerga dalla crisi Covid-19 più verde, più digitale e più resiliente. Esso è indirizzato a promuovere una cooperazione ancora più efficacemente tra le istituzioni dell'UE affinché le misure siano impiegate laddove è necessario, in maniera tempestiva e trasparente. Tra le caratteristiche principali dell'accordo figura un rafforzamento mirato di programmi prioritari, tra i quali "UE per la salute"⁴¹, al fine di garantire che il bilancio dell'UE continui a svolgere un ruolo chiave a sostegno della ripresa. "UE per la salute" ha tra i suoi settori di azione l'accesso all'assistenza sanitaria per i gruppi vulnerabili e andrà a completare altri programmi dell'UE, come il Fondo Sociale Europeo Plus.

Nell'ambito della risposta all'emergenza elaborata nel maggio 2020, gli investimenti strategici previsti nel settore delle politiche sociali hanno come obiettivo un modello di crescita inclusivo e sostenibile e si focalizzano su occupazione giovanile, povertà nell'infanzia, promozione della transizione verde e digitale.

L'Unione europea è sempre stata una istituzione focalizzata più sugli aspetti economici che non sociali e la risposta dell'UE alla pandemia da Covid-19 contiene potenzialmente elementi che potrebbero portare a una svolta radicale rispetto a questa situazione. La modernizzazione dei sistemi di protezione sociale in UE dovrà necessariamente tener conto dell'attuale situazione complicata e dovrà essere adattata ai cambiamenti sociali ed economici in corso. In tale logica è prevista, per l'inizio del 2021, la presentazione da parte della Commissione di un piano d'azione per attuare i 20 principi chiave del PEDS⁴².

41. https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health_it; <https://ec.europa.eu/esf/home.jsp>.

42. <https://euractiv.it/section/bilancio/news/lue-e-il-rafforzamento-dei-diritti-sociali-contro-il-virus-nessuno-sia-lasciato-indietro/>.

La difficile transizione verso un nuovo contratto sociale vedrà un ruolo importante delle nuove forme di partenariato pubblico-privato nel contribuire ad allentare la pressione sui governi. In un rapporto di ricerca finanziato dalla Commissione Europea in consultazione con i membri dello *European Expert Group on the transition from institutional to community-based care*⁴³ (Šiška, J. and Beadle-Brown, J., 2020) emerge la crescente importanza dei servizi basati sulla comunità in epoca di pandemia Covid-19. Essi sarebbero in grado di compensare il sottoinvestimento cronico di molti sistemi di supporto, che incide particolarmente su chi necessita già di cure quotidiane, con il rischio di conseguenze drammatiche sugli individui vulnerabili, come senza dimora, persone con problemi mentali e con disabilità, ma anche bambini e anziani. Il rapporto suggerisce di introdurre o rafforzare il supporto incentrato sulla persona, per aiutare individui con bisogni complessi a partecipare alle comunità di appartenenza, e le cure basate sulla comunità come strumenti in grado di fornire migliori risultati rispetto a quelli delle istituzioni tradizionali e allo stesso tempo ottenere benefici in termini di minori spese.

4.4 Le esperienze dei budget di salute in Italia

Come accennato nella prima parte, il welfare sanitario e sociale negli ultimi anni ha subito modifiche sostanziali, passando da un modello assistenziale, istituzionalizzato, con costi sempre più elevati per la collettività, ad un welfare di servizio, che ha affidato al pubblico la funzione di programmazione, acquisto e controllo, lasciando al quasi mercato l'erogazione di parte dei servizi, erogati sulla base di tariffari prefissati (Starace F., 2011) e con orientamenti estremamente diversificati, se non contraddittori, che vanno a riscrivere le stesse condizioni e modalità di relazione fra cittadini e istituzioni (Monteleone R., 2005). In tal modo, la persona che usufruisce dei servizi viene quasi equiparata al consumatore di merci, in una sorta di presunta "sovranità del consumatore" (Righetti A., 2013), cui viene offerta la possibilità di scegliere tra più fornitori, che solo apparentemente sono di mercato, in quanto finanziati principalmente dallo Stato. Questo sistema, se da un lato è divenuto più efficiente, dall'altro ha perso in efficacia in quanto ha escluso le relazioni sociali, estromettendo i

43. Il gruppo di esperti è stato incaricato di studiare i temi della riforma dei sistemi di cura istituzionali e di trovare soluzioni per modelli di cura più umani, incentrati sulla persona e individualizzati.

portatori dei bisogni: i soggetti, le famiglie, la collettività. La personalizzazione dei servizi socio-sanitari tenta, invece, di includere i portatori dei bisogni nella scelta del progetto riabilitativo.

Il budget di salute è lo strumento finanziario che sta alla base del progetto individuale di integrazione socio-sanitaria adottato in alcune Regioni, generalmente denominato Progetto Terapeutico Riabilitativo Individualizzato (PTRI). I PTRI sono definiti come “Insieme di azioni indicate ed elaborate dall'unità di valutazione integrata, sulla base di una valutazione multidimensionale e multidisciplinare dei bisogni sociosanitari della persona che tiene conto, in maniera globale, anche dei bisogni sociali, delle preferenze della persona, delle sue menomazioni, disabilità sociali e abilità residue e socialità” (art. 3 proposta di legge “Introduzione sperimentale del metodo del budget di salute per la realizzazione di progetti terapeutici riabilitativi generalizzati” A.C. 1752, Dossier n. 327, 31 Luglio 2020).

Secondo la definizione di salute⁴⁴, quale “stato di completo benessere fisico, psichico e sociale e non semplice assenza di malattia”, i percorsi abilitativi individuali interessano più aree, relative sia agli aspetti sociali sia a quelli di diritto di cittadinanza: apprendimento/espressività, casa/habitat sociale, formazione/lavoro, socialità/affettività. Sono questi i temi sui quali si costruisce il PTRI, nella logica della centralità della singola persona, con un nome e un volto, e del valore della comunità quali assunti imprescindibili per la realizzazione di una progettualità individuale. Il budget di salute è indirizzato a persone con disabilità psichica o fisica, ex detenuti, ex tossicodipendenti, ecc. per le quali il percorso riabilitativo deve prevedere aspetti sanitari e sociali. Ciò richiede una forte integrazione, sia di risorse umane che finanziarie, tra il sociale e il sanitario, nella logica di sostenerne la vita autonoma, creando un contesto includente che veda il coinvolgimento delle famiglie e del privato sociale.

Il budget di salute è stato sperimentato negli Stati Uniti nei primi anni Novanta del secolo scorso (Starace F., 2011) e ha dato la possibilità ai soggetti con fragilità di acquistare i servizi di cui necessitavano; ha poi trovato applicazione in Europa. In Italia il quadro normativo nazionale di riferimento ha creato i presupposti affinché alcune Regioni potessero adottare il BdS come strumento integrato di gestione dei servizi socio-sanitari (Tab. 4.1).

44. Costituzione dell'Organizzazione mondiale della Sanità, Firmata a New York il 22 luglio 1946, approvata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 1946. Strumenti di ratificazione depositati dalla Svizzera il 29 marzo 1947, entrata in vigore il 7 aprile 1948.

Tab. 4.1 – Il quadro normativo nazionale

D.Lgs n. 229/99	Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale
Legge n. 328/2000	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali
DPCM del 14 febbraio 2001	Atto d'indirizzo e coordinamento sull'integrazione sociosanitaria
D.P.C.M. del 12 gennaio 2017	Definizione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA), in sostituzione del D.P.C.M. del 29 novembre 2001
Legge n. 112/2016	Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare

Fonte: Nostra elaborazione su dati Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

In Italia non esiste una legge nazionale specifica sul budget di salute, benché nel corso degli ultimi anni siano stati presentati diversi disegni di legge. Il contesto normativo definisce comunque la necessità di elaborare progetti terapeutici riabilitativi integrati e personalizzati, predisposti a livello distrettuale e basati sulla valutazione multidimensionale e multidisciplinare del bisogno complesso, sul concorso di più apporti professionali, sociali e sanitari, e sulla valutazione periodica dei risultati.

La legge del 17 luglio 2020 n.77 di conversione del decreto Rilancio Italia ha previsto, tra l'altro, un chiaro riferimento al welfare di prossimità e ai budget di salute. Il comma 4 Bis prevede infatti che, “Al fine di realizzare gli obiettivi di cui ai commi 3 e 4, il Ministero della salute, sulla base di un atto di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, coordina la sperimentazione, per il biennio 2020-2021, di strutture di prossimità per la promozione della salute e per la prevenzione, nonché per la presa in carico e la riabilitazione delle categorie di persone più fragili, ispirate al principio della piena integrazione socio sanitaria, con il coinvolgimento delle istituzioni presenti nel territorio, del volontariato locale e degli enti del Terzo settore senza scopo di lucro. I progetti proposti devono prevedere modalità di intervento che riducano le scelte di istituzionalizzazione, favoriscano la domiciliarità e consentano la valutazione dei risultati ottenuti, anche attraverso il ricorso a strumenti innovativi quale il budget di salute individuale e di comunità”. Va rilevato che, a tutto ottobre 2020, non è stato ancora siglato l'atto di intesa in sede di Conferenza Stato Regioni.

A livello regionale, tuttavia, alcuni passi avanti sono stati fatti. La Regione Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, ha posto le basi per un sistema integrato di interventi e servizi sociali con la legge regionale n. 6 del 2006, prevedendo, all'art. 5, la predisposizione di un “progetto assistenziale individualizzato, definito d'intesa con la

persona destinataria degli interventi ovvero con i suoi familiari”, nella logica della centralità dell’individuo. L’attenzione alla persona è poi ribadita anche dall’articolo 41, che prevede l’istituzione di un Fondo per l’autonomia possibile (FAP) e per l’assistenza a lungo termine, rivolto a persone che non possono provvedere alla cura della propria persona e finalizzato a mantenere una normale vita di relazione, senza l’aiuto determinante di altri. Il FAP, regolamentato con apposito provvedimento, stabilisce i soggetti beneficiari e prevede, tra le tipologie di intervento, anche il sostegno a progetti sperimentali personalizzati a favore di persone affette da problemi di salute mentale, con tre assi di intervento: casa e habitat sociale, lavoro e formazione professionale, socialità e affettività. Il finanziamento di questi progetti, della durata massima di tre anni, viene assicurato da un budget di salute, che si aggiunge e non sostituisce gli interventi già previsti nello svolgimento dei compiti istituzionali di prevenzione, cura e riabilitazione. I servizi affidati all’esterno, quindi, non riguardano più pacchetti predefiniti, quali strutture residenziali o interventi identici per gruppi di persone; il budget si riferisce ad una singola persona e al suo progetto individuale, con obiettivi, risultati e processi, garantendo una migliore qualità del progetto stesso e il suo monitoraggio e valutazione. Il budget di salute è classificato in tre gruppi: alta intensità, che prevede un’assistenza fino a 24 ore al giorno, media intensità (fino a 14 ore) e bassa intensità (massimo 32 ore settimanali), cui corrispondono anche modalità abitative diverse. Con la legge regionale n. 22 del 2019, il Friuli-Venezia Giulia ha inoltre riorganizzato i livelli di assistenza e ridefinito gli strumenti della pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria. Il modello assistenziale del Servizio Sanitario Regionale (SSR) è definito come sistema in grado di integrare le forme di risposta ai bisogni delle persone in condizioni di cronicità e fragilità, per garantire la continuità nell’accesso alla rete dei servizi e l’appropriatezza delle prestazioni, valorizzando la centralità della persona, il ruolo della famiglia e della rete di supporto familiare. Il percorso delineato per conseguire tali obiettivi prevede, tra l’altro, la definizione di un progetto personalizzato di intervento sostenuto da un apposito budget e la possibilità che l’organizzazione e la gestione del progetto personalizzato di assistenza sia aperta alla collaborazione del privato sociale.

La Regione Lazio, con la legge 11 del 2016, integra l’assistenza socio-sanitaria con progetti personalizzati sostenuti dal budget di salute e costituiti dall’insieme delle risorse economiche, professionali e umane necessarie a promuovere contesti relazionali, familiari e sociali idonei a favorire una migliore inclusione dell’utente.

Sono state avviate sperimentazioni nel distretto sociosanitario Roma 6/1, nel 2016, che hanno visto in primis un'azione di formazione indirizzata a tutti gli operatori sanitari, sociali, del terzo settore, delle associazioni e del volontariato coinvolti nel lavoro dei servizi rivolti alle persone. Il programma sperimentale prevedeva, oltre alla ricognizione delle poste finanziarie in bilancio degli Enti pubblici, l'individuazione degli utenti, l'istituzione di un'Unità di Valutazione Multiprofessionale con la definizione di precise responsabilità tecniche e di spesa, nonché il monitoraggio, con il coinvolgimento di tutti gli attori protagonisti, compresi gli utenti ed i loro familiari.

La Regione Campania, con Deliberazione della Giunta Regionale (DGRC) n. 483 del 2012, ha approvato le "Linee guida regionali per gli interventi sociosanitari integrati finalizzati al welfare comunitario, attraverso la metodologia dei Progetti Terapeutico Riabilitativi Individuali sostenuti da Budget di Salute" che definiscono gli elementi caratterizzanti il PTRI, gli obiettivi e i destinatari del budget di salute, nonché il ruolo del pubblico e del privato e le tre aree di intervento: casa / habitat sociale, formazione / lavoro e apprendimento / socialità / affettività. Alle Linee guida è seguito, in data 11 febbraio 2013, un apposito regolamento attuativo. In questo quadro, la ASL di Caserta 2 ha sperimentato, d'intesa con i comuni degli ambiti territoriali sociali e con il terzo settore, la metodologia dei PTRI - Budget di salute. Anche la ASL n. 2 di Napoli ha intrapreso questa strada e, con delibera aziendale del 2015, ha individuato le cooperative sociali di tipo B disponibili alla cogestione di Progetti di Intervento Socio Sanitario (P.I.S.S.), in favore dei cittadini della ASL stessa in condizioni tali da richiedere progetti individuali caratterizzati dalla necessità di interventi sanitari e sociali. Lo strumento per la cogestione del P.I.S.S. è il Budget di Salute.

L'Emilia-Romagna, con le Deliberazioni di Giunta Regionale (DGR) 478/2013 e 805/2014, ha promosso con un apposito finanziamento dedicato al "Programma budget di salute", per facilitare la diffusione di questo approccio negli interventi socio-sanitari di tutti i Dipartimenti di salute mentale e dipendenze patologiche regionali. Con questo obiettivo sono stati realizzati nel 2013 oltre 200 progetti individualizzati sul territorio regionale, in alternativa o in superamento della residenzialità assistita, senza contare i progetti già attivati nelle aziende che per prime avevano sperimentato il modello del budget di salute e che hanno proseguito questa attività anche con risorse proprie, degli enti locali e delle fondazioni. I primi risultati di queste esperienze sono stati presentati in un convegno regionale nel 2013 e successivamente discussi con la Consulta regionale per la salute mentale. Valutati i primi risultati incoraggianti, anche a fronte delle specificità di interventi non sempre assi-

milabili al modello del budget di salute, la Consulta ha incoraggiato la prosecuzione di questi percorsi, e con DGR n. 1554/2015 sono state approvate le relative Linee di indirizzo.

In Sicilia lo strumento del Budget di salute è presente da circa un decennio nei documenti regionali di politica sanitaria e sociale, nei quali appare quale strumento “catalizzatore” dei processi di empowerment individuale, di gruppo, con particolare riferimento al nucleo familiare, e comunitario. La necessità, sempre auspicata e scarsamente realizzata, di servizi socio-sanitari integrati e la creazione di una rete di connessione territoriale, trovano nel BdS un fattore facilitante ed innovativo. Il primo riferimento in ordine cronologico è contenuto nel Piano Sanitario Regionale 2011/13, a seguire nel Piano Strategico Regionale per la Salute Mentale del 2012, nel Programma per la realizzazione di interventi per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (ai sensi della legge n. 9 del 17/2/12) ed infine nel Piano regionale socio-sanitario del 2017, che prevede il budget di salute e le indicazioni per l'elaborazione e la gestione dei progetti di vita individualizzati e di vita indipendente. Con la legge regionale n. 17 del 2019, la Regione ha impresso un'accelerazione alla realizzazione di Progetti Terapeutici Individualizzati (PIT) sostenuti da Budget di Salute. La norma prevede che “ogni Azienda Sanitaria Provinciale è tenuta a destinare almeno lo 0,2% delle somme poste in entrata del proprio bilancio annuale al finanziamento di Progetti Terapeutici Individualizzati (PIT) di presa in carico comunitaria, formando la dotazione finanziaria del Budget di Salute” come definito dal documento piano delle azioni e dei servizi sociosanitari e del sistema unico di accreditamento dei soggetti che erogano prestazioni socio-sanitarie. Il regolamento attuativo non è stato ancora approvato.

La Lombardia, con la legge regionale n. 23 del 2015, ha previsto l'orientamento alla presa in carico della persona nel suo complesso e realizzato progetti di sperimentazione del budget di salute per promuovere l'inclusione sociale delle persone con disabilità attraverso la riqualificazione dei loro percorsi di vita.

La Toscana, con la DGR n. 1449 del 2017, ha definito un modello sperimentale regionale di presa in carico della persona con disabilità, da attuare attraverso il progetto di vita e l'introduzione dello strumento organizzativo-gestionale denominato budget di salute.

4.5 Il budget di salute e l'agricoltura sociale

Il contesto in cui si collocano i casi di applicazione del budget di salute in agricoltura sociale vede l'azienda agricola quale attore emergente in grado di soddisfare bisogni sociali delle comunità locali. La funzione sociale dell'agricoltura, riconosciuta in vari contesti europei negli ultimi due decenni, viene svolta nell'ambito della multifunzionalità dell'impresa agricola e della diversificazione dell'attività della stessa. Le pratiche di agricoltura sociale sono in grado, in particolare, di generare benefici sia per i destinatari, che per le aree rurali e le comunità locali in cui si svolgono, che nei confronti della società nel suo complesso (Dessein J. *et al.*, 2013; Tulla F. *et al.*, 2014; Lanfranchi M. *et al.*, 2015; Bock B., 2016; García-Llorente M. *et al.*, 2016).

In alcuni casi lo strumento budget di salute è stato applicato con successo nell'ambito dell'agricoltura sociale, facendo emergere interessanti e innovativi nessi tra politica socio-sanitaria e di sviluppo rurale ed evidenziando le potenzialità offerte dall'utilizzazione del budget di salute per lo sviluppo di servizi alla persona e per le comunità. In Italia, in particolare, l'applicazione del BdS in AS è avvenuta e sta avvenendo in alcuni contesti regionali per garantire il miglioramento del benessere e lo sviluppo degli utenti tramite la partecipazione alle attività dell'azienda agricola. Tra le esperienze in questo ambito, quelle di Friuli Venezia Giulia, Campania, Sicilia.

In Friuli Venezia Giulia, i Progetti Terapeutici Riabilitativi Personalizzati sono finalizzati a garantire alle persone con difficoltà fisiche e/o psichiche le risorse economiche per un pieno accesso al diritto di salute. Il percorso si è sviluppato a partire dalla fine degli anni '90, soprattutto nell'area della salute mentale, ma anche della disabilità e dell'assistenza agli anziani, e in specifici territori, nei quali è stata attivata una domanda di assistenza alle persone all'interno della comunità di appartenenza. Come visto precedentemente, la Regione ha supportato il budget di salute con norme e regolamenti regionali e con l'applicazione del Fondo per l'Autonomia Possibile (FAP) a progettazioni personalizzate, di fatto un BdS. L'AS si è innestata nel processo fin dall'inizio, soprattutto nell'area della salute mentale, e una serie di agricoltori si sono attivati con il BdS, in un percorso ancora in atto che coinvolge destinatari delle aree della salute mentale, della disabilità, della neuropsichiatria infantile e dell'immigrazione. In Regione una serie di strumenti, tra cui i fondi del Programma di Sviluppo Rurale, hanno permesso di lavorare nella direzione della costruzione di un sistema di cura nelle comunità, che ha mostrato una buona tenuta anche durante la crisi dovuta al Covid 19. I PTRP sono co-progettati con le persone fragili, le famiglie

e le comunità locali, per dare risposte ai diversi bisogni, in una logica di costruzione di welfare di comunità. In applicazione della LR 17/2008, ad esempio, l'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 presenta alla Regione progetti per lo sviluppo di azioni in fattorie sociali, secondo lo schema di piani territoriali con alcuni "hub" di maggior sviluppo e promozione di attività. Contestualmente si sono sviluppati "poli" di pratiche di AS presso aziende private, associazioni, cooperative, enti, a partire da realtà già dedite ad attività di inclusione sociale (in quanto esperienze "storiche" del Terzo settore), o da aziende agricole che hanno diversificato le proprie attività.

In Campania la legge regionale n. 5 del 2012, relativa all'agricoltura sociale e alla disciplina delle fattorie e orti sociali, individua all'art. 3, tra i soggetti che possono svolgere attività di agricoltura sociale, anche i co-gestori dei PTRI, sostenuti dal budget di salute. Alcune cooperative sociali hanno intrapreso questa strada, ospitando presso le loro strutture persone per le quali è stato elaborato un PTRI, avviando percorsi virtuosi di collaborazione e di coordinamento tra il pubblico e il privato sociale.

I PTRI, adottati dalle cooperative sociali che svolgono AS iscritte all'elenco dei cogestori dei BdS, vengono definiti dall'Unità di Valutazione Integrata (UVI) in base alla situazione socio-sanitaria dell'utente. Le cooperative propongono l'intervento socio-sanitario e la proposta economica per il singolo utente sulla base della documentazione sanitaria prodotta. L'ASL di riferimento, in sede di UVI distrettuale, con il supporto dell'utente stesso e della sua famiglia, infine, valuta le proposte giunte dalle cooperative per fare una scelta. Una volta che l'utente viene affidato alla specifica cooperativa, viene stilato un impegno tra ASL ed ente locale a corrispondere la quota stabilita del BdS. L'UVI monitora la realizzazione del PTRI attraverso incontri periodici di verifica.

I PTRI elaborati dall'UVI distrettuale sono sviluppati in diverse sezioni relative a: i) situazione del funzionamento sociale a carico familiare; ii) bisogni socio-sanitari emersi in riferimento alle specifiche esigenze individuali e familiari; iii) obiettivi del progetto; iv) interventi programmati in cogestione e personale impiegato; v) soggetto valutatore e periodicità delle verifiche durante il progetto; vi) intensità dell'intervento. Il modello campano, la cui maggiore espressione è rinvenibile in provincia di Caserta, in terreni precedentemente utilizzati dal manicomio di Aversa e su un bene confiscato alla camorra, ha dato vita non solo ad un'esperienza di agricoltura sociale, ma anche alla realizzazione di opifici, cantine e ristoranti, gestiti da cooperative sociali che operano in rete, con un marchio comune.

La Regione Sicilia ha inteso collegare il budget di salute all'agricoltura sociale, nell'auspicio che si possano “creare le condizioni all'interno di un'azienda agricola che consentano a persone con specifiche esigenze di prendere parte alle attività quotidiane di una fattoria, al fine di assicurarne lo sviluppo e la realizzazione individuale, contribuendo a migliorare il loro benessere” (European Economic and Social Committee, 2013). In Sicilia, pur in assenza di una normativa specifica regionale sull'agricoltura sociale, la presenza diffusa di realtà di AS sul territorio, le competenze degli operatori e la sensibilità del settore pubblico sul tema, in particolare negli ambiti sanitario e sociale, hanno permesso il superamento delle carenze normative, che sono state compensate da politiche pubbliche e da pratiche che si sono sviluppate dal basso.

In particolare, il Piano socio-sanitario del 2017 ha collegato il budget di salute all'agricoltura sociale: il Piano afferma che l'integrazione socio-sanitaria si potrà sviluppare metodologicamente attraverso un Piano Terapeutico Individuale, che si realizza grazie al Budget di Salute, e che questa metodologia di erogazione può promuovere forme innovative di servizi per le comunità locali, un “welfare delle opportunità” a “connotazione dialogica”. Il lavoro di rete, inoltre, può promuovere a livello regionale buone pratiche e cultura della corresponsabilità tra tutti gli attori coinvolti (istituzioni pubbliche, imprese private, cooperative sociali, agenzie di sviluppo locale e di microcredito, fattorie sociali e gruppi di acquisto solidale, associazioni culturali e del volontariato, associazioni dei familiari degli utenti).

Le esperienze regionali in corso si configurano in definitiva come pratiche innovative caratterizzate dalla collaborazione e dalle relazioni tra servizi socio-sanitari, operatori del terzo settore, aziende agricole che svolgono attività di agricoltura sociale e comunità locali e si inseriscono coerentemente nel quadro evolutivo della politica sanitaria e sociale a livello sia europeo che nazionale. L'agricoltura sociale può essere uno dei luoghi che, per le caratteristiche ed i tempi propri del mondo agricolo e rurale, riesce ad offrire reali opportunità di inclusione sociale.

Bibliografia

Bauman Z. (2010), *L'etica in un mondo di consumatori*. Bari-Roma: Edizioni Laterza.

Bifulco L. (2005), *Geometrie dell'integrazione: le governance di Campania, Friuli Venezia Giulia e Lombardia*. La rivista delle politiche sociali 5: 181-201.

Bock B. (2016), *Rural marginalisation and the role of social innovation; a turn towards nexogenous development and rural reconnection*. Sociologia Ruralis Vol. 56, Issue 4, 552 -573.

Carter Anand J., Davidson G., Macdonald G., Kelly B., Clift-Matthews V., Martin A., Rizzo M. (2012), *The Transition to Personal Budgets for People with Disabilities: A Review of Practice in Specified Jurisdictions*. A National Disability Authority Working Paper. <http://nda.ie/Policy-and-research/Research/Research-publications/Personal-Budgets-/The-Transition-to-Personal-Budgets-for-People-with-Disabilities-A-Review-of-Practice-in-Specified-Jurisdictions/>.

Castegnaro C., Cicoletti D. (2017), *Budget di salute: un dispositivo a sostegno del diritto a una vita autonoma*. <https://welforum.it/budget-salute-un-dispositivo-sostegno-del-diritto-vita-autonoma/>.

Cicoletti D. (2016), *Verso il budget di progetto/di salute: una transizione possibile*. <http://www.lombardiasociale.it>.

Dessein J., Bock B., de Krom M. (2013), *Investigating the limits of multifunctional agriculture as the dominant frame for Green Care in agriculture in Flanders and the Netherland*. Journal of Rural Studies 32, 50-59.

De Vivo C., Ascani M., Cacciola S. (2018), "Il budget di salute come nuovo strumento di welfare", articolo presentato alla XXXIX Conferenza italiana di Scienze Regionali, Bolzano, 17-19 Settembre 2018.

Di Iacovo F., O'Connor D. (eds.) (2009), *Supporting policies for Social Farming in Europe – Progressing Multifunctionality in Responsive Rural Areas*. ARSIA, Firenze.

European Commission (2016), *The Investment Plan for Europe, state of play*. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/investment_plan_booklet_en.pdf.

European Commission (2017), *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*. COM (2017) 206, 26 April 2017.

European Commission (2018a), *A modern budget for a Union that protects, empowers and defends - the Multiannual Financial Framework for 2021-2027*. COM

(2018) 321 final, 2/5/18.

European Commission (2018b), *Health care, let's invest EU*, EFSI fact sheet 19 June 2018. https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/investment_plan/docs/2018_investment_plan_en.pdf.

European Commission (2018c), *Report of the seminar Financing integrated care and population health management*. Directorate-General for Health and Food Safety, 22 May 2018, The Hague. https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/investment_plan/docs/ev_20180522_mi_en.pdf.

European Economic and Social Committee (2013), *Opinion of the European Economic and Social Committee on Social Farming: green care and social and health policies*, 2013/C 44/07.

European Platform for Rehabilitation (2010), *"Personal budget" for people with disability*, Analysis Paper, July 2010. <https://www.epr.eu/publications/>.

European Platform for Rehabilitation (2016), *Co-production of services*, Briefing paper, December 2016. https://www.epr.eu/wp-content/uploads/EPR_Paper_on_Co-production_2016.pdf.

European Union (2017), *European Pillar of Social Rights*, 16 November 2017. ISBN 978-92-79-74092-3 doi:10.2792/95934.

European Commission (2020), *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus (ESF+)*, COM (2020)447 final, 28/5/2020.

Exworthy M., Powell M., Glasby J. (2017), *The governance of integrated health and social care in England since 2010: great expectations not met once again?* Health Policy 121: 1124-1130.

Fleming P. (2016), *How personal budgets are working in Ireland. Evaluating the implementation of four individualized funding initiatives for people with a disability in Ireland*. Mental Health and Social Research Unit, Maynooth University. Research brief, May 2016. https://www.genio.ie/system/files/publications/PERSONAL_BUDGETS_IRELAND_MAY16_0.pdf.

García-Llorente M., Rossignoli C.M., Di Iacovo F., Moruzzo R. (2016), *Social Farming in the Promotion of Socio-Ecological Sustainability in Rural and Periurban Areas*, Sustainability 8, 1238.

Giancaterina F. (2015), *Il progetto personalizzato del budget di salute. Inclusione sociale in ambiente di lavoro*. Osservatorio ISFOL n. 4: 71-77.

Hassink J., Hulsink W., Grin J. (2014), *Farming with care: the evolution of care*

farming in the Netherlands. NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences 68: 1-11.

Hatton C., Waters J. (2011). *The National Personal Budget Survey*. Lancaster University, In Control, June 2011. <https://www.thinklocalactpersonal.org.uk/>.

Jurgen H. (1998), *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale e esaurimento delle utopie*. Edizioni lavoro, Roma.

Lanfranchi M., Giannetto C., Abbate T., Dimitrova V. (2015), *Agriculture and the social farm: expression of the multifunctional model of agriculture as a solution to the economic crisis in rural areas*. Bulgarian Journal of Agricultural Science 21 (No 4), 711-718.

Maino F. (2014), *L'innovazione sociale nell'Unione Europea: uno stimolo per il rinnovamento del welfare*. Quaderni di Economia Sociale 1: 10-15.

Monteleone R. (2005), *La contrattualizzazione nelle politiche sociosanitarie: i voucher e i Budget di cura*. In: Bifulco L., *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carrocci, Roma.

O'Connor D., Lai M., Watson S. (2010), *Overview of Social Farming and Rural Development Policy in Selected EU Member States*, European Network for Rural Development, NRN Thematic Initiative on Social Farming, European Communities, December 2010. <http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/fms/pdf/A9746FA3-0D7E-1772-5CC7-11217C8EC059.pdf>.

Pitrone A. (a cura di), *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal Pilastro europeo dei diritti sociali?*, 28 Aprile 2020. Ius In Itinere, rivista semestrale di diritto, www.iusinitinere.it. ISSN 2724-2862.

Righetti A. (2013), *I budget di salute e il welfare di comunità: metodi e pratiche*. Roma; Bari: Laterza.

Šiška, J. and Beadle-Brown, J. (2020). *Transition from Institutional Care to Community-Based Services in 27 EU Member States: Final report*. Research report for the European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based Care.

Starace F. (a cura di) (2011) *Manuale pratico per l'integrazione sociosanitaria. Il modello del budget di salute*, Carrocci Faber Roma.

Tulla A.F., Vera A., Badia A., Guirado C., Valldeperas N. (2014), *Rural and Regional Development Policies in Europe: Social Farming in the Common Strategic Framework (Horizon 2020)*. Journal of Urban and Regional Analysis, 6: 1-35.

Van Berkel R., Valkenburg B. (ed.) (2007), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, The Policy Press, University of Bristol.

Webber M, Treacy S., Carr S., Clark M., Parker G. (2014), *The effectiveness of per-*

sonal budgets for people with mental health problems: a systematic review. Journal of mental health, Abingdon, England, pp. 146-55. doi: 10.3109/09638237.2014.910642.

Welch E., Jones K., Caiels J., Windle K., Bass R. (2017), *Implementing personal health budgets in England: a user-led approach to substance misuse.* Health and Social Care in the Community 25(5): 1634–1643. doi: 10.1111/hsc.12396.

Wirmann Gadsby E. (2013), *Personal Budgets and Health: a review of the evidence.* Centre for Health Services Studies, University of Kent. <https://pdfs.semanticscholar.org/4e17/992ef37a79514f15d8db3f6e48cd732fb4c7.pdf>.

World Health Organization (1948). *Constitution of World Health Organization (WHO).* Geneva (World Basic Documents).

Edizione digitale realizzata dal
CREA - Centro di ricerca Politiche e Bio-economia
nel Dicembre 2020

RETERURALE
NAZIONALE
20142020



mipaaf

ministero delle politiche
agricole alimentari e forestali



ISBN: 978-88-3385-105-1

CREA | RRN 2014-2020