



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

Received: April 1, 2020

Revised: July 3, 2020

Accepted: July 6, 2020

Copyright: © 2020 F. Giarè, G. Ricciardi, M. Ascani. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/rea>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

Competing Interests: The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

La normative italiana sull'agricoltura sociale e il ruolo dell'impresa agricola

FRANCESCA GIARÈ, GABRIELLA RICCIARDI, MICHELA ASCANI

CREA - Research Centre for Agricultural Policies and Bioeconomy, Italy

Abstract. In Italy, the regulatory framework on Social Farming has a high level of articulation at national and regional level and requires adequate analysis in order to understand the possible implications for the agriculture. The purpose of the article is to contribute to the understanding the possible interactions between farmers, local communities, public and private actors and recipients. The contribute, after a general analysis of the national and regional legislation, focuses on the figure of the SF operator and on the modalities of registration with the regional register. The question arises is whether and to what extent the regulatory framework on SF changes the role of agriculture itself with the system into which it operates, mainly about social aspects and relations with other local actors.

Parole chiave: agricoltura sociale, normativa, impresa agricola, multifunzionalità, valore sociale.

JEL codes: O35, O20, I31, I38, Q18.

INTRODUZIONE

L'Agricoltura sociale (AS) può essere definita come quell'attività caratterizzata dall'uso delle risorse dell'agricoltura per la realizzazione di benefici di tipo sociale, sanitario o educativo ad un'ampia gamma di soggetti (Dell'Olio *et al.*, 2017). In particolare, le risorse dell'azienda agricola vengono utilizzate per percorsi di inserimento socio-lavorativo, co-terapia, offerta di servizi per la popolazione e per persone con bisogni specifici di contesti locali determinati (Di Iacovo, 2008). Non si tratta, quindi, di *semplice* lavoro presso un'azienda agricola, quanto piuttosto di percorsi e pratiche «che attraverso lo sviluppo di attività agricole o a queste connesse si propongono esplicitamente di generare benefici per fasce vulnerabili della popolazione» (Carbone *et al.*, 2007).

In Italia l'AS si è sviluppata attraverso azioni locali ad opera di soggetti eterogenei a partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso (Giarè *et al.*, 2018) ed è per tale motivo caratterizzata da una notevole differenziazione sul territorio nazionale sia per quanto riguarda gli attori coinvolti sia per quanto riguarda le attività realizzate. L'AS si presenta come un insieme differenziato di attività perché risponde a una molteplicità di situazioni di difficoltà e a una pluralità di soggetti destinatari. Diventa pertanto necessario il coinvolgimento di differenti attori pubblici e/o privati di volta

in volta interessati ad operare nello specifico settore. In assenza di una regolamentazione specifica sull'AS, inoltre, per molti anni gli attori hanno utilizzato le norme disponibili nel campo sociale, sanitario e agricolo, dando luogo a protocolli, convenzioni, accordi di collaborazione che hanno consentito lo sviluppo di progetti e iniziative di vario genere.

È comunque possibile considerare l'AS un unico ambito di intervento, in quanto risulta caratterizzata da una serie di elementi riscontrabili, anche se in misura variabile e con notevoli differenze, in tutte le esperienze, come la presenza di un'attività agricola produttiva e finalizzata alla vendita, la collaborazione tra più attori privati e pubblici (Giarè *et al.*, 2018; Giarè, Macrì 2012; Di Iacovo, 2008), la presenza di azioni volte all'inclusione sociale e lavorativa, alla co-terapia e alla creazione di servizi per la popolazione, con una forte attenzione alla sostenibilità ambientale (Ciaperoni, 2008 e 2011). Le iniziative di AS presenti in Italia sono prevalentemente finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa di persone svantaggiate, secondo un approccio di tipo inclusivo (Di Iacovo *et al.*, 2006; Di Iacovo, O'Connor, 2009; Giarè *et al.*, 2018), che differenzia l'esperienza italiana da quella sviluppata nei paesi del nord Europa, principalmente orientata alla cura e all'assistenza, come nel caso dell'esperienza olandese del *care farming* (Hassink *et al.*, 2007; Hassink *et al.*, 2013; Hassink *et al.*, 2018; Dell'Olio *et al.*, 2017) o in quello delle pratiche di care farm in Germania e Francia, svolte da strutture accreditate dal sistema sanitario nazionale e caratterizzate da un'elevata prevalenza della dimensione socio-sanitaria (Moruzzo *et al.*, 2020).

A partire dal 2004, anno in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia ha previsto erogazioni di contributi a favore dei Comuni per sostenere le attività rivolte a persone con forme di fragilità o di svantaggio psicofisico o sociale¹, le Regioni e le Province Autonome hanno provveduto a regolare tale attività, a volte con norme specifiche, altre con articoli e riferimenti inseriti in norme riguardanti tutto il settore agricolo o specificamente le attività di diversificazione. In alcuni casi (Liguria, Veneto, Sardegna, ecc.), per definire la disciplina normativa, le Regioni hanno anche attivato processi di animazione e condivisione con gli attori dell'AS, organizzando tavoli di confronto, seminari e workshop di approfondimento, ecc. Tali processi hanno consentito di raccogliere le istanze provenienti dal mondo agricolo e da quello socio-sanitario e di definire norme maggiormente rispondenti alle specificità locali. Si è trattato di un'importante occasione di confronto tra operatori e ammini-

stratori di settori differenti che hanno lavorato congiuntamente, anche se con alcune difficoltà, alla definizione di un nuovo modello di multifunzionalità e welfare.

In questo contesto, è intervenuta nel 2015 la l. 141/2015, «Disposizioni in materia di agricoltura sociale», approvata dal Parlamento, dopo un articolato iter e numerose proposte presentate in Senato e alla Camera, nel tentativo di fornire una cornice comune agli interventi normativi regionali “allo scopo 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). La legge, nell'introdurre una qualificazione giuridica unitaria alle attività di welfare svolte in contesti rurali, ha inteso realizzare un coordinamento tra le esigenze pubbliche e i soggetti che operano nell'AS (Canfora, 2017); inserendosi nel processo di costruzione di «un nuovo *welfare* partecipativo» (Canfora, 2017), la legge promuove l'AS quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole e prevede quattro tipi di attività, volte all'inclusione sociale e lavorativa delle persone svantaggiate e all'offerta di servizi alla popolazione, come si vedrà con maggiore dettaglio più avanti. Successivamente alcune Regioni hanno legiferato o modificato le proprie norme in maniera da adeguarle alla l. 141/2015, anche in mancanza di indicazioni di dettaglio sulle modalità di riconoscimento degli operatori. Il decreto attuativo previsto all'art. 2, comma 2, infatti, è stato pubblicato solo recentemente², dopo un lungo dibattito che ha visto coinvolti anche i diversi soggetti presenti nell'Osservatorio nazionale³ e la Conferenza Stato Regioni⁴.

Nonostante l'approvazione del Decreto attuativo, è possibile comunque affermare che la disciplina sia al momento ancora incompleta, sia perché il dettato normativo “non può spiegare del tutto la complessità di una costruzione che è e sarà frutto (nel corso del tempo) del lavoro delle varie componenti nella filiera istituzionale, dell'intersecarsi di fonti nazionali e regionali (di vario grado e livello), europee e persino internazionali” (Macconi, 2015),

sia perché alcuni elementi sono rimandati a specifiche Linee Guida, sulle quali l'Osservatorio nazionale sta

¹ l.r. 18/2004, «Riordinamento normativo dell'anno 2004 per il settore delle attività economiche e produttive».

² d.m. 12550/2018 «Definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di agricoltura sociale», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 143 del 20 giugno 2019.

³ 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.

⁴ 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 d.l. 281/1997, nel corso della seduta del 21 dicembre 2017.

tuttora lavorando, che dovrebbero fornire alle istituzioni pubbliche 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 definizione di strumenti di assistenza tecnica, di formazione e di sostegno per le imprese, oltre a definire percorsi formativi per gli operatori, indicazioni sui modelli efficaci di AS e su contratti tipo tra imprese e pubblica amministrazione, come definito al comma 2 dell'art. 7 della l. 141/2015.

Tuttavia, sulla base dei testi approvati a livello nazionale, le regioni dovranno rivedere il proprio assetto normativo in materia di AS e provvedere all'istituzione o revisione degli albi o registri regionali degli operatori del settore.

Lo studio si focalizza sull'analisi della normativa nazionale e regionale relativa all'AS, con lo scopo di verificare le possibili interazioni tra l'imprenditore agricolo e altri soggetti dell'AS, comunità locali, attori pubblici e privati del territorio e destinatari delle azioni, introdotte dal dettato normativo. L'obiettivo è infatti quello di rilevare le principali novità che riguardano il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo territoriale in riferimento all'ampliamento della propria azione nella sfera del welfare. L'articolo, dopo un'analisi generale della normativa nazionale e regionale (par. 2), si concentra sulla figura dell'operatore di AS (par. 3) e sulle modalità di iscrizione ai registri nazionali (par. 4), al momento istituiti solo da 9 Regioni. In sintesi, la domanda che ci si pone è se e in che misura il quadro normativo relativo all'agricoltura sociale modifichi il ruolo dell'agricoltura stessa rispetto al sistema in cui essa opera, con particolare riguardo agli aspetti sociali e alle relazioni con gli altri attori del territorio.

1. MATERIALI E METODI

Il lavoro ha un carattere esplorativo e adotta un approccio prevalentemente di tipo induttivo. Gli strumenti di ricerca impiegati sono stati, quindi, l'analisi documentale e della letteratura. In particolare, oltre alla l. 141/2015 e al d.m. 12550/2018, sono stati presi in esame: le norme di riforma del Terzo settore (d.lgs. 117/2017, d.lgs. 105/2018, d.lgs. 112/2017, ecc.), le leggi regionali e provinciali relative all'AS o, in mancanza di queste, gli altri atti, anche di natura amministrativa, che disciplinano la materia a livello regionale (delibere di Giunta regionale, decreti del Presidente della Regione, decreti o determinazioni dirigenziali); i regolamenti regionali che definiscono i criteri per il riconoscimento degli operatori.

Il processo di analisi è stato articolato in tre fasi: a) in una prima fase è stata svolta un'analisi desk sui documenti legislativi al fine di comprendere le scelte operate a livello nazionale e regionale; b) si è poi proceduto a un'analisi di tipo comparativo, tesa ad evidenziare elementi di convergenza o divergenza tra le norme regionali e tra queste e il dettato nazionale; c) infine è stata realizzata un'analisi dei risultati ottenuti nelle due fasi precedenti alla luce della letteratura disponibile in materia.

Per l'analisi documentale è stato creato uno schema mediante il quale sono stati «interrogati» i documenti, secondo etichette (label) dedotti dalla letteratura e implementati mediante l'analisi del contenuto (Losito, 2002; Arosio, 2010 e 2013). Questo procedimento, utilizzato di frequente nella ricerca sociale, permette infatti di condurre l'analisi secondo la modalità definita di tipo «inchiesta» (Losito, 2007): il testo viene preso in esame con l'obiettivo di individuare gli aspetti prevalenti e di ricollocare gli stessi a una serie di categorie individuate a priori dal ricercatore.

L'arco temporale preso in considerazione va dal 2001, data del primo intervento normativo sull'AS (l.p. 10/2001 Trento), al 2019, anno in cui la Regione Piemonte ha approvato la legge regionale 1/2019. Il 2015, anno dell'approvazione della l. 141/2015, rappresenta ovviamente un elemento importante di discriminazione per l'analisi della normativa regionale.

2. L'AGRICOLTURA SOCIALE SECONDO LA NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE

La l. 141/2015 inserisce l'agricoltura sociale nel quadro più generale della multifunzionalità delle imprese agricole, riconoscendone il valore sociale, sanitario, educativo e di inserimento socio-lavorativo. La norma 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 l. 381/1991, nei limiti fissati dal comma 4 del presente articolo, dirette a realizzare» (art. 2):

- 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, 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 promuove

vere, 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.

Già dalla lettura della definizione e delle attività previste dalla legge risulta chiara la volontà da parte del legislatore “di coniugare le attività produttive con quelle sociali, di avvicinare i soggetti coinvolti alle tematiche ambientali, allo sviluppo locale e territoriale, sostenendo al tempo stesso un modello di welfare partecipativo, la coesione sociale, superando la logica della divisione dei compiti” (Maccioni, 2015). In questa direzione si colloca anche la Riforma del Terzo settore⁵, che, nel ridisciplinare il settore no profit e l'impresa sociale, ha ampliato i settori sui quali possono operare i relativi Enti, introducendo l'agricoltura sociale nell'elenco unico delle «attività di interesse generale»; le cooperative sociali e i loro consorzi, che acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali, possono contare su diverse novità introdotte dalla Riforma, tra le quali la possibilità di poter finanziare le attività di interesse generale anche attraverso la richiesta a terzi di lasciti, donazioni e contributi di natura non corrispettiva; tale intervento normativo, in linea con il proliferare, negli ultimi anni, di diverse «tecniche di organizzazione dell'iniziativa economica orientate al sociale» dimostra l'“attenzione crescente per le esigenze di solidarietà sociale anche nel settore agro alimentare” (Leonardi, 2019). I due settori di intervento, produttivo e sociale, sono stati da sempre separati e declinati a partire da esigenze e modalità molto differenti tra loro. Tuttavia, entrambi si sono caratterizzati negli ultimi decenni per la tendenza ad assumere prevalentemente un approccio imprenditoriale, elemento che vie-

ne ripreso dalla l. 141/2015 nel momento in cui colloca l'inclusione sociale in un'ottica non assistenziale, ma di impresa e – allo stesso tempo – di sussidiarietà rispetto al sistema socio-sanitario nazionale.

L'opportunità di coniugare l'attività produttiva con quella di inclusione sociale era presente già in diversi documenti di politica a livello europeo, come il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che stabilisce per la politica agricola comune obiettivi di tipo economico, ma anche sociale (art. 39). Nell'ambito dello sviluppo rurale, inoltre, l'UE – già a partire dalla programmazione 2007-2013 – ha individuato misure e risorse economiche indirizzate verso questa tipologia di interventi (Giarè *et al.*, 2018). I Programmi di sviluppo rurale (PSR) 2014-2020 in Italia hanno dedicato all'agricoltura sociale interessanti opportunità, programmando interventi all'interno di varie Misure (Ascani, De Vivo, 2016). Un numero consistente di Regioni ha affidato alla sottomisura 6.4, che finanzia la creazione e lo sviluppo di attività extra-agricole, il ruolo di promuovere l'AS, a testimonianza della valorizzazione in atto del ruolo multifunzionale delle imprese agricole, alle quali si chiede di ampliare la gamma di servizi offerti al territorio offrendo servizi di carattere sociale destinati alle popolazioni rurali o a specifiche categorie di persone. L'intervento più innovativo in materia di AS, tuttavia, è previsto all'interno della misura 16, dedicata alla cooperazione. La sottomisura 16.9 sostiene, infatti, 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» e si indirizza specificamente alla promozione e all'implementazione di servizi sociali da parte di aggregazioni di soggetti. Questi obiettivi vengono perseguiti stabilendo rapporti di cooperazione e creando reti tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore per la promozione di servizi e pratiche di AS rivolti non solo a fasce deboli della popolazione, ma anche alla popolazione rurale nel suo complesso. Viene dato in sostanza all'attività agricola il ruolo di produrre benefici per i territori e per la collettività, attraverso l'azione comune generabile dalle interazioni tra impresa agricola, comunità locali, attori pubblici e privati, destinatari delle attività. Gli interventi di policy programmati nei PSR vanno a confermare quanto riconosciuto ampiamente in letteratura circa il ruolo dell'AS nel rispondere in modo innovativo a fabbisogni economici e sociali delle aree rurali e periurbane, combinando in maniera armonica attori diversi e offrendo servizi sociali e sanitari indirizzati non solo a specifici gruppi di soggetti, ma alla comunità intera (Di Iacovo, 2009; Hassink *et al.*, 2010; Lanfranchi *et al.*, 2015; García-Llorente *et al.*, 2016; Guirado *et al.*, 2017; Borgi

⁵ La Riforma del Terzo settore, in attuazione della delega per la riforma contenuta nella l. 106/2016, è stata attuata con il d.lgs. 117/2027, recante il Codice del Terzo settore. Il quadro è completato dal d.lgs. 112/2017, recante la «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, (a norma dell'articolo 1), comma 2, lettera c) della l. 106/2016», integrato e corretto con d.lgs. 95/ 2018.

M. *et al.*, 2019). In più della metà delle regioni italiane, inoltre, la sottomisura 7.4, dedicata ai servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, sostiene investimenti, da parte di soggetti pubblici, finalizzati all'offerta di servizi sociali di vario tipo rivolti a fasce deboli della popolazione odi servizi di base alle popolazioni rurali (Ascani, De Vivo, 2016). Questa sottomisura, anche se non indirizzata all'impresa agricola, completa e potenzia gli interventi a favore dello sviluppo di servizi per la comunità, contribuendo al consolidamento di una visione dell'AS orientata verso i bisogni della società. Per valutare l'ammontare delle risorse destinate dai PSR italiani agli interventi che a vario titolo sostengono l'agricoltura sociale, occorre attendere l'emanazione di tutti i relativi bandi da parte delle Regioni.

La politica di sviluppo rurale 2014-2020, quindi, valorizza il ruolo dell'AS come driver per lo sviluppo locale e la coesione sociale, e non solo come strumento per la diversificazione delle attività e l'integrazione del reddito dell'impresa. Per completare il quadro di riferimento europeo, occorre citare anche il Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) del 2012 sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie». Il testo, approvato dopo una fase di consultazione e raccolta di proposte e raccomandazioni, mette l'accento sulla grande varietà di forme che essa assume nei diversi contesti territoriali e sulla necessità di non limitarne, attraverso definizioni eccessivamente restrittive, le potenzialità di sviluppo. Il CESE sollecita, infine, la definizione di un quadro delle possibili attività e una serie di criteri di qualità che possano garantire all'AS di beneficiare di un sostegno delle politiche dell'UE, individuando nella politica di sviluppo rurale 2014-2020 la sede privilegiata per realizzare le attività proposte, "avvalendosi in particolare della Rete europea per lo sviluppo rurale e delle diverse reti nazionali" (CESE, 2012).

Ponendo l'AS nell'ambito della multifunzionalità, il legislatore, tramite l'art. 2 della l. 141/2015, in continuità con la tendenza della normativa europea e nazionale, contribuisce a ridefinire il ruolo dell'agricoltura. Il decreto legislativo 228/2001 («Norme per l'orientamento e modernizzazione del settore agricolo»), infatti, aveva già messo in evidenza il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola, dando all'imprenditore agricolo la possibilità di diversificare la propria attività. L'obiettivo della norma era chiaramente quello di offrire maggiori opportunità di incrementare il reddito delle imprese agricole, ma certamente anche quello di riconoscere funzioni e ruoli più ampi rispetto a quello della produzione agricola.

Più avanti (comma 3), l'art. 2 della l. 141 esplicita come le attività connesse esercitate dall'imprenditore

agricolo nell'ambito della legge stessa – tranne quelle per l'inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità o soggetti svantaggiati – «costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135 del Codice civile». L'inclusione socio-lavorativa, infatti, non può essere considerata «attività», dato che per attività agricola o connessa ai sensi dell'art. 2125 c.c. «è necessario intendere un fare che si estrinsechi in un'azione positiva e che dia luogo ad un qualche risultato apprezzabile all'esterno» (Riccoli, 2019). Il riconoscimento della connessione costituisce un ampliamento di quanto già disposto dalla legge finanziaria 2006 (articolo 1, comma 423, l. 266/2005), che definisce connesse ai sensi dell'art. 2135, terzo comma del Codice civile le attività di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche, così come quelle volte alla produzione di carburanti da produzioni vegetali e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo.

C'è però da notare che il decreto legislativo 228/2001, che ha modificato il testo dell'art. 2135 c.c., non fa menzione del «sociale» nel richiamare la multifunzionalità dell'impresa, inserendo nel testo soltanto alcune attività che non esauriscono le possibili declinazioni della connessione. Dunque, di fatto, la l. 141/2015 amplia l'elenco delle attività connesse all'ambito sociale.

Alcune Regioni (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Sardegna, Toscana, P.A. Trento, Umbria, Veneto), nell'ambito della propria autonomia in materia di agricoltura, hanno collocato l'AS nell'ambito della diversificazione, individuando in alcuni casi un legame specifico con l'agriturismo (es. Lombardia per le fattorie sociali «erogative») o con la fattoria didattica (es. Friuli-Venezia Giulia), uniformando le procedure attuative a tali pratiche. Il dibattito sulla necessità di porre condizioni di prevalenza dell'attività agricola su quella sociale è, tuttavia, ancora in corso. Riccoli (2019) precisa che «il caso specifico della fornitura di servizi sociali da parte dell'impresa agricola, richiede, per potersi qualificare attività connessa ai sensi dell'art. 2135 c.c., che nello svolgimento della prestazione sociale siano utilizzate prevalentemente le attrezzature e le risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata. La connessione, dunque, implica il rispetto di una duplice condizione: la prevalenza degli strumenti impiegati nell'attività agricola principale e la normalità, intesa in senso distante da quello dell'«esercizio normale dell'agricoltura», così come previsto nel testo originario dell'art. 2135, ad indicare un utilizzo costante e non saltuario delle risorse materiali e immateriali dell'azienda per lo svolgimento delle attività sia agricole che connesse.

La legge sull'agricoltura sociale, quindi, non sembra porre alcun limite di prevalenza quantitativa delle attività sociali rispetto a quelle agricole. Non sono tuttavia chiare le implicazioni di tale ampliamento per le imprese agricole, ad esempio sotto il profilo fiscale. Per quanto riguarda le attività dell'AS, la legge nazionale interviene, rispetto alla normativa regionale precedentemente approvata (Tab. 1), in modo restrittivo per un verso e di ampliamento per un altro. La tipologia di attività d), in particolare, costituisce un elemento non sempre considerato nelle leggi regionali, che hanno demandato almeno in parte tali attività alle discipline relative alle fattorie didattiche e all'educazione alimentare oppure a quelle della tutela della biodiversità. Il punto d) della legge nazionale, comunque, precisa che le attività elencate rientrano nell'AS quando sono indirizzate a bambini in età prescolare e persone in difficoltà sociale, fisica e psichica. Il d.m. 12550/2018 contribuisce a chiarire questo aspetto, affermando che con riguardo alle attività svolte nelle fattorie didattiche si rimanda alle leggi regionali vigenti in materia e 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).

Questa attenzione alla dimensione educativa risulta di particolare interesse; più in generale, "il modo in cui il tema dell'agricoltura sociale viene introdotto in Italia, sembra essere orientato a valorizzare la dimensione della multifunzionalità dell'azienda agricola nella logica del social investment" (Genova e Viganò, 2018), approccio proposto anche dalla Commissione Europea nel 2013 (Social Investment Package for Growth and Social Cohesion - COM, 2013) e già presente all'interno dell'Agenda di Lisbona, che propone l'investimento sociale come driver per la produttività e lo sviluppo. Tale approccio, caldeggiato da tempo da esperti di diverse discipline, anche se con sfumature e approcci differenti, si basa sulla necessità di un cambiamento di paradigma nelle politiche di welfare, ormai insostenibili nella loro configurazione attuale, che dovrebbero essere mosse non più da logiche emergenziali riparative, ma da istanze di prevenzione e promozione della salute (Esping-Andersen, 2002; Hemerijck, 2015 e 2018).

Le norme regionali approvate prima e dopo l'entrata in vigore della l. 141/2015 prevedono sempre attività di inserimento socio-lavorativo per persone appartenenti alle fasce deboli, anche con esplicito riferimento all'attuazione delle politiche attive di inserimento socio-lavorativo, confermando l'approccio inclusivo dell'AS in Italia. Sono presenti, inoltre, le attività di servizio indirizzate alle comunità e alle popolazioni locali, le iniziative

educative, assistenziali e di accoglienza, anche in collaborazione con autorità giudiziarie ed enti locali, attività che promuovono forme di benessere personale e relazionale e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative, come pet therapy, ippoterapia, onoterapia, ortoterapia, e attività socio-sanitarie. Alcune delle attività previste differiscono solo per forma da quelle indicate nella l. 141/2015, anche se nella sostanza propongono le stesse attività; da questo punto di vista, dunque, per le Regioni potrebbe essere semplice adeguare le proprie leggi regionali al dettato nazionale; altre attività previste dalle normative regionali, invece, non rientrano tra quelle elencate nella l. 141/2015, mettendo in evidenza l'attuale discrepanza tra una pratica, quella dell'agricoltura sociale, nata spontaneamente e affermatasi per rispondere ad esigenze specifiche di varia natura, e la sua disciplina normativa, che nel tentativo di razionalizzarla e disciplinarla ha finito col restringerne la portata.

Con specifico riguardo alle leggi regionali emanate dopo l'entrata in vigore della l. 141/2015, si è riscontrato che in diversi testi vengono indicati in modo chiaro anche i destinatari delle attività di AS e gli ambiti di intervento specifici, a volte esplicitando riferimenti inseriti in modo indiretto nella l. 141/2015 e altre volte inserendo riferimenti non presenti nella legge nazionale. Un esempio del primo tipo è rappresentato dalla l.r. 16/2013 della Regione Liguria che contempla espressamente anche le attività agricole sociali promosse dagli istituti penitenziari ai sensi degli articoli 21 e 21-bis della l. 354/1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e successive modificazioni. Un esempio del secondo tipo è rappresentato, invece, dalla Regione Molise, l'unica a citare espressamente gli immigrati tra i destinatari delle attività nella l.r. 5/2014. Un riferimento specifico ad «extracomunitari profughi», poi, risulta inserito nella legge di stabilità regionale 16/2017, della Regione Siciliana, che promuovendo, nell'art. 41, l'agricoltura sociale quale esempio di multifunzionalità delle attività agricole, annoverava tra le sue attività l'ospitalità per le loro famiglie.

Come già chiarito, la normativa nazionale assegna all'Osservatorio nazionale, istituito ai sensi dell'art. 7 della l. 141/2015 con decreto Mipaaf 967/2017 e presieduto dal Ministro delle politiche agricole, forestali e alimentari, il compito di elaborare Linee guida per supportare le regioni nell'adeguamento delle proprie norme e nei percorsi per il riconoscimento degli operatori. L'Osservatorio ha anche il compito di monitorare ed elaborare le informazioni sul numero e sullo stato di sviluppo delle attività di AS nel territorio nazionale, al fine

Tab. 1. Attività/interventi di AS nelle leggi regionali approvate prima dell'entrata in vigore della l. 141/2015.
 Tab. 1. *Social farming activities in regional Laws approved before the entry into force of the Law 141/2015.*

	Lombardia l.r. 31/2008, art. 8 bis, introdotto con l.r. 25/2011, art 1, comma 1, lett. b	Trento l.p. 10/2001, art. 5	Veneto l.r. 14/2013, art. 3	Friuli- Venezia Giulia l.r. 18/2004, art. 23, modificato con l.r. 25/2007, art. 19	Liguria l.r. 16/2010, art. 2	Emilia- Romagna l.r. 36/2013, art. 7	Toscana l.r. 24/2010, art. 2	Umbria l.r. 12/2011, art. 153, comma 2	Marche l.r. 21/2011, art. 27	Abruzzo LR 18/2011, art. 2, lett. b	Molise l.r. 5/2014, art. 2, comma 1	Campania l.r. 5/2012, art. 3, comma 1	Calabria l.r. 14/2009, art. 28	Sardegna l.r. 11/2015, art. 18
Attività per macrovoci														
1.a) Inclusione sociale	X			X	X	X								
1.b) Inserimento socio-lavorativo (soggetti svantaggiati, fasce deboli, a rischio di marginalizzazione, minori in età lavorativa, disabili fisici, detenuti)	X	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X
1.b.1) Politiche attive di inserimento socio-lavorativo (attraverso assunzioni, tirocini, formazione professionale aziendale)			X		X		X			X	X	X	X	X
2) Servizi utili per la vita quotidiana: attività educative e didattico-ricreative; attività culturali, formative, ricreative, sociali, assistenziali; integrazione scolastica degli alunni in difficoltà di cui alla Legge 104 del 1992; reinserimento e reintegrazione sociale per l'infanzia, minori, famiglie, adulti anche in collaborazione con autorità giudiziarie ed enti locali, anziani, soggetti con disabilità, dipendenti da alcool o da stupefacenti, traumatizzati psichici, ex detenuti	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
3) Prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative (percorsi abilitativi; forme di benessere personale e relazionale, pet therapy, ippoterapia, onoterapia, ortoterapia, attività socio-sanitarie)	X	X	X		X			X	X		X	X	X	X
4.a) Riorganizzazione di reti di prossimità: agri-asili, agri-nidi, servizi integrativi della prima infanzia, educatrici familiari, centri per l'infanzia con attività ludiche e di aggregazione mirate alla scoperta del mondo rurale e dei cicli biologici e produttivi agricoli; accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare		X	X						X				X	
4.b) Difficoltà sociale: accoglienza diurna per anziani; social housing e cohousing			X											X

Fonte: elaborazioni CREA PB.
 Source: own elaboration.

Tab. 2. Attività/interventi di AS nelle leggi regionali approvate dopo l'entrata in vigore della l. 141/2015.
 Tab. 2. *Social farming activities in regional Laws approved after the entry into force of the Law 141/2015.*

Categorie generali (L. 141/2015)	Attività	Piemonte l.r. 1/2019, art. 18	Lombardia l.r. 35/2017, art. 3	Bolzano l.r. 8/2018, art. 4	Trento l.p. 12/2016, art. 5	Lazio l.r. 7/2018, art. 16	Friuli- Venezia Giulia l.r. 2/2018, art. 9	Puglia l.r. 9/2018, art. 2	Basilicata l.r. 53/2018, art. 2
1. Inclusione socio-lavorativa	1. Inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità, persone svantaggiate, minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale 1.a) Inserimento sociale di minori e adulti 2. Prestazioni e attività sociali e di servizio (per le comunità locali)	X	X	X	X			X	X
2. Prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali	2.a) Servizi e prestazioni educative, formative, sociali, rigenerative e di accoglienza; Forme di benessere personale e relazionale		X						X
3. Prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative	3. Prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative		X	X	X			X	X
4. Progetti di educazione ambientale e alimentare, salvaguardia biodiversità, diffusione conoscenza del territorio attraverso organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale (iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica)	4. Progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio 4.a) Servizi socio-educativi per la prima infanzia offerti in un particolare contesto ambientale			X				X	X
Rinvio alla legge n. 141/2015	X				X	X			

Fonte: elaborazioni CREA PB.
 Source: *own elaboration.*

di facilitare la diffusione delle buone pratiche, e di raccogliere e valutare in modo coordinato le ricerche sull'efficacia delle pratiche di AS e sul loro inserimento nella rete dei servizi territoriali. Adesso competono anche la proposta di iniziative per il coordinamento e la migliore integrazione dell'AS nelle politiche di coesione e sviluppo rurale ed azioni di comunicazione e animazione territoriale volte a supportare iniziative delle regioni e degli enti locali. Tra gli altri compiti, si annovera anche 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; ad esso è assegnato, dunque, un compito importante in termini di indirizzo e orientamento, ma anche di verifica e valutazione.

L'attività dell'Osservatorio nazionale si è concentrata finora sull'analisi dei contenuti di quello che poi è stato licenziato come decreto attuativo 12550/2018. Nel dicembre 2017, invece, è stata avviata l'attività per la predisposizione delle Linee guida con un workshop organizzato nell'ambito delle attività della Rete rurale nazionale volto ad approfondire gli aspetti relativi a: formazione, inserimento lavorativo e certificazione; riconoscimento, requisiti e armonizzazione delle leggi regionali; questioni fiscali e gius-lavoristiche in materia di AS. Le attività dell'Osservatorio hanno subito un'interruzione con i recenti cambi di governo e sono stati ripresi ultimamente con l'intento di predisporre in breve tempo le Linee guida.

Osservatori con compiti in parte simili a quelli dell'Osservatorio nazionale sono stati previsti anche nella norma di 12 regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto), anche se al momento risultano nominati soltanto l'osservatorio della Regione Calabria (dgr 511/2016), che si è riunito due volte nel corso del 2017, e quello della Regione Puglia (dgr 1179/2019), che si è riunito una sola volta nei primi mesi del 2020.

Gli Osservatori potrebbero avere una funzione molto importante per la governance dell'AS a livello regionale e garantire un elevato livello di qualità degli interventi sia per quanto riguarda gli aspetti sociali, sia per quelli economici e di sviluppo delle comunità locali. Al momento, tuttavia, in mancanza della loro attivazione e dell'avvio delle attività, non è possibile esprimere considerazioni sul loro funzionamento e sulla loro efficacia.

L'attenzione del legislatore sugli aspetti relativi alla qualità degli interventi di AS risulta particolarmente importante nell'ottica di garantire: un alto livello delle prestazioni per i soggetti fragili coinvolti nei processi; un miglioramento delle performance delle aziende che erogano i diversi servizi; lo sviluppo di comunità più coe-

se. Per quanto riguarda il primo punto, la norma sembra orientare l'intervento verso processi di *empowerment* e di giustizia sociale. Tenendo conto dell'approccio inclusivo dell'AS in Italia, sarebbe auspicabile anche un'attenzione a forme innovative di lettura dei bisogni sociali e di soluzioni diversificate in base ai contesti e alle persone coinvolte, orientate verso lo sviluppo di *capability* (Sen, 1993). Tuttavia, la mancanza di indirizzi orientati da criteri di qualità e modalità di verifica degli interventi e valutazione degli effetti sulle diverse dimensioni dell'AS, al momento, lascia spazio anche a interpretazioni e logiche differenti del «senso» dell'AS stessa, più legate al welfare tradizionale.

L'attenzione agli aspetti relativi alla qualità degli interventi emerge anche dal contenuto del d.m. 12550/2018, che detta alcuni criteri per lo svolgimento delle 4 tipologie di attività definite dalla l. 141. Di particolare interesse appare il carattere di regolarità e continuità richiesto per le attività di AS nel d.m. (art. 1, comma 2), qualità riferite anche alle attività con carattere stagionale, con l'obiettivo di promuovere azioni non episodiche di AS nell'interesse soprattutto dei destinatari delle stesse, ma anche delle realtà promotrici chiamate ad investire risorse umane, economiche e strutturali nella loro realizzazione. Ciascuna Regione provvederà, secondo il decreto, «a fissare i termini temporali per garantire la continuità delle attività di agricoltura sociale».

Anche nei successivi articoli la regolarità e la continuità delle attività vengono richiamate, seppure con sfumature differenti:

- l'art. 2 (Requisiti minimi e modalità dell'attività di inserimento socio-lavorativo) stabilisce che le attività vengano svolte attraverso «percorsi stabili di inclusione socio-lavorativa dei soggetti mediante l'utilizzo delle tipologie contrattuali riconosciute dalla normativa vigente»;
- l'art. 3 (Requisiti minimi e modalità per le prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali) che vengano svolte «per una durata temporale minima stabilita da ciascuna amministrazione regionale»;
- l'art. 4 (Requisiti minimi e modalità per le prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative) rimanda la definizione di una durata temporale minima a ciascuna amministrazione regionale.

Un altro evidente segnale verso la promozione di interventi di qualità è dato dall'accento posto sulla collaborazione con gli enti pubblici del sistema socio-sanitario e con i soggetti del terzo settore nell'intento di integrare le politiche agricole con quelle sociosanitarie, con particolare riferimento ai Piani di zona e ai Piani sanita-

ri regionali (art. 4); di educazione ambientale e alimentare e di salvaguardia della biodiversità (art. 5); formative e del lavoro, ad esempio per quanto riguarda la certificazione delle competenze acquisite, secondo quanto previsto dalle Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento, di cui all'Accordo sancito in Conferenza Stato Regioni il 25 maggio 2017 (art. 2).

Inoltre, nei diversi articoli dedicati ai requisiti minimi per la realizzazione delle attività, si fa esplicito riferimento all'opportunità (art.3) o necessità (art. 4) di avere la presenza di figure professionali preposte all'erogazione dei servizi tale da consentire il regolare svolgimento delle attività. Di nuovo, quindi, il dettato normativo sembra spingere verso l'offerta di servizi altamente qualificati in grado di garantire efficacia dell'intervento e sicurezza per i destinatari.

3. L'OPERATORE DI AS SECONDO LA NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE

Il dibattito sulle caratteristiche soggettive dell'operatore di AS ha coinvolto per lungo tempo e tuttora coinvolge addetti, esperti e stakeholder. La legge nazionale, all'art. 2, individua negli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, in forma singola o associata, e nelle cooperative sociali di cui alla l. 381/1991, gli operatori dell'AS. Tuttavia, la norma fissa un limite alla partecipazione delle cooperative sociali: il loro fatturato derivante dall'esercizio delle attività agricole svolte deve essere prevalente o almeno superiore al 30% di quello complessivo; in quest'ultimo caso, le cooperative sociali saranno considerate operatori dell'agricoltura sociale "in misura corrispondente al fatturato agricolo" (art. 2, comma 4). La norma, tuttavia, non esplicita le modalità di calcolo della percentuale di fatturato derivante da attività agricola rispetto al totale; questione non affrontata neanche nel d.m. 12550/2018, che rimanda il problema alle Regioni. Il tema è tuttora oggetto di discussione; le Linee guida che l'Osservatorio nazionale sta redigendo dovrebbero fornire indicazioni per uniformare il comportamento delle Regioni.

Per quanto riguarda le cooperative sociali occorre precisare che quelle di tipo B⁶ possono iscriversi nel-

la Sezione Speciale Imprese agricole del Registro delle imprese e, in tal caso, essere dotate di fascicolo aziendale e 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. Diversa è la posizione delle cooperative sociali di tipo A, che co-gestiscono i servizi socio-sanitari in attuazione delle norme nazionali e regionali, delle fondazioni e delle associazioni. A questo proposito, Maccioni (2015) precisa che "occorre distinguere l'orizzonte (chiamiamolo così) definito nella l. 141/2015 da queste altre realtà, non potendosi confondere il progetto di agricoltura sociale in discorso con un servizio pubblico". La motivazione che ha spinto il legislatore a intervenire, infatti, è quella della promozione della multifunzionalità dell'agricoltura, attività produttiva che si basa sulla figura dell'imprenditore agricolo, chiamato a svolgere funzioni e ruoli più ampi rispetto al passato, anche se l'art. 1 della stessa l. 141/2015 specifica che l'intervento normativo è finalizzato 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".

Nel dettato nazionale, dunque, sono presenti "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) e che oggi rientrano a pieno titolo tra i soggetti che possono fornire servizi di utilità sociale per la collettività (Canfora, 2017). Questo approccio all'agricoltura richiede ai diversi attori competenze non solo tecniche, ma anche trans-disciplinari e relazionali, oltre che una crescente responsabilizzazione verso l'ambiente e la società.

L'intervento della l. 141/2015 ha operato, nei fatti, una restrizione della platea dei soggetti titolati a svolgere attività di AS sia rispetto ad alcune delle norme regionali precedentemente approvate (Tab. 3), sia rispetto alle esperienze realizzate nei differenti contesti locali. Per quanto riguarda il primo aspetto, le regioni si erano comportate in maniera differente tra loro, anche tenendo conto, almeno alcune di esse, delle specificità regionali dell'AS. In tutti i casi, le leggi regionali annoverano tra i soggetti che possono svolgere AS le imprese agricole di cui all'articolo 2135 del Codice Civile, prevedendo a volte che siano affiancati da altri soggetti riconosciuti dalle norme del settore socio-sanitario quali attori del sistema, spesso già coinvolti nelle attività di AS operanti sul territorio. La Regione Campania, ad esempio, prevede che possano svolgere l'attività anche i co-gestori dei Progetti terapeutico riabilitativi individuali (PTRI), sostenuti con

⁶ Le cooperative sociali, ai sensi dell'art. 1 della l. 381/1991 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. 112/2017, e di tipo «b», ossia che svolgono attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Tab. 3. Soggetti che possono svolgere AS nelle l.r. approvate prima dell'entrata in vigore della l. 141/2015.

Tab. 3. *Actors who can perform Social farming in the regional Law approved before the entry into force of Law 141/2015.*

Regione	Soggetti che possono svolgere AS
Liguria (l.r. 16/2013)	aziende agricole, condotte dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice Civile
Veneto (l.r. 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
Toscana (l.r. 24/2010)	imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile e/o dai soggetti di cui all'articolo 17, comma 2, della l.r. 41/2005
Umbria (l.r. 12/2011)	imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, imprese sociali, come definite dall'articolo 1 del d.l. 155/2006 (Disciplina dell'impresa sociale, a norma della l. 118/2005), e i 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 (l.r. 21/2011)	imprese agricole e dai soggetti iscritti all'albo regionale delle cooperative sociali di cui all'articolo 3 della l.r. 34/2001, qualora svolgano le attività di cui all'articolo 2135
Abruzzo (l.r. 18/2011)	imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile o dai 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)
Molise (l.r. 5/2014)	imprenditori agricoli ai sensi all'articolo 2135 del codice civile o dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, della l. 328/2000 e normative regionali vigenti
Campania (l.r. 5/2012)	imprese costituite ai sensi del d.l. 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 l.r. 1/2012
Sardegna (l.r. 11/2015)	imprenditori agricoli, imprenditori ittici e acquacoltori

budget di salute, ai sensi dell'articolo 46 della l.r. 1/2012, norma che recepisce la l. 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali).

La legge quadro 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 di concretizzano", ha ampliato il ruolo dei soggetti appartenenti al privato sociale; affiancando alle attività di "promozione e gestione delle attività di interesse generale", che la l.381/1991 assegnava alle cooperative sociali, anche quelle di "progettazione" e "realizzazione concertata degli interventi" (art. 1, comma 5), la legge quadro si è spinta fino ad attribuire loro un ruolo attivo nella programmazione del sistema integrato (art. 1, comma 4) (Perino, 2006). Un ruolo attivo nella co-progettazione dei servizi con «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» è assegnato, quindi, ad entrambe le categorie che, ai sensi della l.141/2015, operano a pieno titolo nell'ambito dell'AS. In alcune Leggi regionali (Liguria, Marche), invece, sono titolati a svolgere le attività di AS solo gli imprenditori agricoli – anche in associazione con altri attori – e la norma nazionale ha, al contrario, ampliato la platea dei possibili soggetti. La Sardegna (l.r. 11/2015) introduce, infine, anche gli imprenditori ittici e gli acquacoltori tra gli operatori dell'AS.

4. LE MODALITÀ DI ISCRIZIONE AI REGISTRI REGIONALI

In Italia, solo nove regioni hanno istituito ad oggi (marzo 2020) un registro regionale delle fattorie sociali, denominato a volte anche albo o elenco (Tab. 4). Il numero ufficiale degli operatori iscritti è pari a 208, in graduale aumento rispetto agli anni precedenti: +11,8% rispetto ai dati di settembre 2019 e + 60% rispetto al 2018 (CREA, Annuario 2018). Le regioni con il maggior numero di operatori sono le Marche (50), il Friuli-Venezia Giulia (39), seguite da Veneto (28) e Lombardia (24), che distingue le fattorie sociali in «inclusive» ed «erogative», in funzione della partecipazione al processo produttivo dei soggetti deboli, fruitori o beneficiari dei servizi forniti.

La gestione dei registri è affidata generalmente ai Dipartimenti regionali dell'agricoltura, e in alcuni casi anche ad agenzie regionali per lo sviluppo rurale (ERSA in Friuli-Venezia Giulia, Laore in Sardegna) o alla Direzione competente in materia di Politiche Sociali (Abruzzo). I registri in alcuni casi risultano articolati in sezioni tematiche (Marche, Veneto) che riflettono le categorie di attività in cui l'AS è articolata a livello regionale, o anche in sezioni provinciali (Calabria). In Sardegna, invece, l'elenco delle fattorie sociali rappresenta una delle sezioni in cui è articolato l'Albo regionale della multifunziona-

Tab. 4. Operatori di Agricoltura sociale iscritti nei Registri regionali.
Tab. 4. *Social farming operators registered in the regional Registries.*

Regioni	Numero di operatori iscritti
Lombardia*	24
Liguria**	9
Veneto	28
Friuli-Venezia Giulia	39
Marche	50
Abruzzo	7
Campania	21
Calabria	13
Sardegna	17
Totale	208

(*) Le attività della Regione Lombardia sono distinte in «inclusive» (5), «erogative» (8) e miste (11).

(**) Gli operatori iscritti nel Registro della Regione Liguria riportano una data di iscrizione compresa tra il 28/01/2016 e il 06/11/2017; di queste solo 3 sono attive.

Fonte: nostre elaborazioni.

(*) *The activities of Lombardy Region are divided into "inclusive" (5), "disbursing" (8) and mixed (11).*

(**) *The operators of Liguria Region have been registered between 28/01/2016 and 06/11/2017; of these only 3 are active.*

Source: own elaboration.

lità delle imprese agricole e ittiche; le altre sezioni sono dedicate, infatti, ad agriturismo, ittiturismo, pescaturismo e fattorie didattiche.

Nel regolamentare le modalità di iscrizione nei registri (albi o elenchi) regionali, sono stati definiti, con diversi livelli di dettaglio, i requisiti di natura soggettiva e oggettiva necessari per ottenere, e mantenere, l'iscrizione.

Con riguardo ai requisiti di natura soggettiva, nei documenti⁷ relativi al riconoscimento della qualifica di fattoria sociale, tra i soggetti che possono chiedere l'iscrizione al registro vengono indicati innanzitutto gli imprenditori agricoli, come definiti dall'articolo 2135 del Codice civile. Alcune regioni riconoscono tale qualifica anche alle fattorie didattiche che estendono i loro servizi alle fasce deboli di popolazione (Friuli-Venezia Giulia) oppure ad imprese agrituristiche iscritte nel relativo albo, qualora si tratti di fattorie sociali «erogative» (Lombardia)⁸; le attestazioni aziendali inerenti al rico-

noscimento di azienda agrituristiche, fattoria didattica o azienda biologica nel caso della Liguria sono, invece, considerati elementi di valutazione indiretta del requisito soggettivo di imprenditore agricolo (Tab. 5).

In alcuni casi (Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Veneto) è previsto che la domanda di iscrizione possa essere presentata anche da enti e imprese sociali, co-gestori dei Progetti Terapeutico Riabilitativi Individuali (PTRI)⁹, regolarmente iscritti all'albo, in altri invece è considerata obbligatoria la presenza di una o più figure professionali, quali «medico psichiatra, laureato in psicologia, operatore specializzato in terapie con animali, educatore professionale, operatore esperto nella riabilitazione psichiatrica e/o nell'inclusione sociale» (Abruzzo). In casi isolati (Campania, Veneto) si fa espresso riferimento, infine, alle imprese sociali che abbiano previsto, nell'atto costitutivo o statuto, lo svolgimento di attività di inserimento socio-lavorativo di persone deboli e l'esercizio di attività agricole.

Alle imprese agricole spesso sono richiesti espressamente l'apertura del fascicolo aziendale sul Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), l'iscrizione alla Camera di Commercio, nella Sezione speciale Imprese agricole del Registro delle imprese, e alla gestione previdenziale (Lombardia, Sardegna). In casi isolati, invece, l'esercizio delle attività agricole, indicato più volte come requisito specifico, viene legato a volte a requisiti di carattere temporale (conduzione da almeno un biennio dell'impresa agricola regolarmente iscritta alla CCIAA), altre all'adesione al metodo di produzione biologica all'adesione a regimi di qualità.

Soltanto la Regione Friuli-Venezia Giulia annovera espressamente tra i requisiti necessari per ottenere la qualifica di fattoria sociale anche la stipula di un «contratto di assicurazione di responsabilità civile verso terzi a copertura dei rischi connessi all'attività svolta» (dpr 047/2015, art. 9, comma 2).

Completa il quadro dei requisiti soggettivi l'impegno a frequentare (Calabria) o, più spesso, l'avvenuta partecipazione dell'imprenditore o del referente delle attività di AS (coadiuvante familiare, socio, dipendente) a un corso di formazione organizzato da enti

stesso articolo definisce fattorie sociali erogative le imprese agricole che considerano «il soggetto debole fruitore/beneficiario di servizi forniti dalla fattoria stessa»; rientrano in questa categoria le realtà che offrono servizi di varia natura (sociali, riabilitativi, educativi, ricreativi, ecc.) a diverse categorie di utenza in difficoltà, promuovendo in generale il benessere delle persone svantaggiate e, al tempo stesso, fornendo opportunità di integrazione sociale.

⁹ I PTRI sono una modalità di erogazione delle prestazioni sociosanitarie che trova fondamento nella l. 328/2000 «Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali». Pur in assenza di una Legge nazionale che li disciplini, i PTRI sono normati a livello regionale sia con leggi che con altri atti di natura amministrativa.

⁷ Le regioni hanno reso noti i requisiti e le modalità per il riconoscimento degli operatori in documenti di tipo diverso: linee guide, regolamenti, circolari, ecc.

⁸ Secondo l'art. 8 bis della l.r. 31/2008, le fattorie sociali inclusive sono imprese agricole che considerano «il soggetto debole quale elemento del processo produttivo agricolo», Rientrano in questa categoria le realtà che promuovono l'inserimento socio-lavorativo di soggetti in difficoltà «attraverso assunzioni, tirocini, formazione professionale aziendale». lo

Tab. 5. Registri regionali: requisiti soggettivi richiesti per l'iscrizione.
 Tab. 5. *Regional registers: subjective requirements for registration.*

Regione	Impresa agricola				Conduzione dell'impresa agricola				Cogestori dei PTRI, Figure sostenuti con professionali budget di specifiche salute			Possesso di qualifica attinente alle attività da svolgere	
	IAP o coltivatore diretto	Requisiti di cui all'art. 2135 c.c.	Fascicolo aziendale SIAN	Iscrizione alla CCIAA	Iscrizione all'albo delle Fattorie didattiche o imprese agrituristiche	Esercizio di una o più attività agricole	da almeno 2 anni	secondo criteri di sostenibilità ambientale	Impresa sociale	Corsi di formazione	Figure specifiche	Corsi di formazione	Qualifica di operatore agrisociale
Abruzzo	X	X				X					X		
Calabria	X	X	X	X								X	X
Campania	X	X				X	X		X				
Friuli-Venezia Giulia		X			X						X		
Liguria	X	X		X	X	X							
Lombardia	X	X		X	X	X						X	X
Marche	X	X	X	X									
Sardegna	X	X	X	X			X				X	X	X
Veneto	X	X				X		X				X	X

Fonte: elaborazioni CREA PB.
 Source: own elaboration.

pubblici o enti di formazione accreditati e approvati dalle Regioni (Dipartimenti regionali competenti per materia o Agenzie regionali per lo sviluppo rurale). I corsi di formazione, la cui durata varia dalle 40 alle 150 ore in funzione della regione di riferimento, possono prevedere, oltre a lezioni teorico-pratiche, anche lavori di gruppo, esercitazioni di laboratorio, e-learning, project work, visite di studio o stage. I corsi, organizzati spesso in moduli, hanno contenuti che variano da regione a regione e possono riguardare, oltre che norme per la sicurezza dell'azienda agricola ed elementi di primo soccorso, anche caratteristiche dell'agricoltura sociale, legislazione di riferimento, aspetti amministrativi, contabili e fiscali, strumenti di finanziamento e approfondimenti tematici relativi alle singole tipologie di attività in cui si articola l'AS.

I requisiti di natura oggettiva sono classificabili in requisiti relativi alla struttura aziendale, requisiti di natura amministrativa e requisiti attinenti allo svolgimento delle attività aziendali.

Quasi tutte le Regioni prevedono che le strutture aziendali, ivi compresi i locali adibiti a soggiorno e pernottamento e gli immobili destinati alle attività sociali, che mantengono comunque la destinazione ad uso agricolo, debbano essere conformi ai requisiti strutturali, igienico-sanitari, di sicurezza, ambientali e urbanistici previsti dalla legge e dai regolamenti edilizi comunali. È richiesta la piena disponibilità d'uso, in base ad un titolo legittimo di possesso o di detenzione delle strutture e delle aree da destinare allo svolgimento delle attività di AS; in caso di beni confiscati alle mafie, è richiesta comunque la disponibilità all'uso del bene. Tra i requisiti principali si annovera anche la dotazione di strutture e attrezzature (es. ambienti coperti attrezzati per l'accoglienza dei gruppi) adeguate allo svolgimento delle attività di AS esercitate o che si intendono avviare.

Con riguardo alle strutture aziendali è richiesto, in alcuni casi, che l'accesso agli immobili e alle aree interessate sia «sicuro e libero da pericoli» anche per persone con disabilità psico-motorie, e che siano segnalate e delimitate aree e attrezzature a rischio. È considerato requisito necessario, in un paio di Regioni (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia), anche la presenza di materiale di primo soccorso.

Il progetto di AS può essere realizzato autonomamente (Lombardia) o stipulando un accordo, convenzione o protocollo di intesa con Enti pubblici, cooperative sociali, associazioni di volontariato ed enti no profit (Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Marche). In casi isolati vengono richiesti anche i nulla osta e/o le autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle attività esercitate e/o da porre in essere o anche la stipula di

un'assicurazione per responsabilità civile a copertura dei rischi connessi all'attività svolta.

Tra i requisiti principali, invece, si annovera l'esistenza di un rapporto di connessione e complementarietà delle attività sociali con quella agricola, che deve restare prevalente. La connessione si realizza "quando l'azienda agricola è idonea allo svolgimento delle attività sociali in relazione all'estensione aziendale, alle dotazioni strutturali, agli spazi disponibili, alle dimensioni degli edifici, al numero degli addetti, alla natura e alle varietà delle attività agricole" (cfr. Linee Guida della Regione Liguria). La verifica del rapporto di connessione avviene normalmente sulla base del confronto tra il fabbisogno di manodopera necessaria per lo svolgimento delle attività strettamente agricole e il fabbisogno di quella necessaria allo svolgimento delle attività sociali; alcune regioni (Lombardia, Marche) mettono a disposizione apposite tabelle per il calcolo di tale fabbisogno o indicano i relativi criteri in direttive (Sardegna), mentre altre (Liguria) rimettono tale valutazione al Piano delle Attività Agricole Sociali, indicando comunque alcune «discriminanti» (es. non contribuiscono al conteggio delle attività sociali le pratiche agricole svolte col coinvolgimento di soggetti deboli che concorrono alla produzione di beni e servizi per l'azienda, reimpiegati nell'azienda stessa o commercializzati come tali, o le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, ripristino e adeguamento di locali e attrezzature da parte dell'azienda agricola; possono contribuire al calcolo l'accoglienza, ivi compresa l'informazione delle attività aziendali, la didattica, l'accompagnamento in percorsi, l'acquisizione/fornitura di specifiche competenze, anche professionali, purché non realizzino prodotti reimpiegati e/o commercializzati da parte dell'azienda).

La dimostrazione del rapporto di prevalenza dell'attività agricola rispetto a quella sociale è indispensabile per garantire l'esatta individuazione della disciplina giuridica da applicare: regime riservato alle imprese agricole, disciplina dedicata alle imprese commerciali (Leonardi, 2019). Tuttavia, come evidenziato in precedenza, non esiste ancora un accordo circa la necessità di individuare un limite quantitativo alla prevalenza, nonostante alcune regioni abbiano normato in tal senso. Ad esempio, la Regione Marche associa al calcolo in funzione del tempo-lavoro dedicato, anche quello della prevalenza numerica del personale normalmente impiegato per l'attività agricola rispetto a quello assunto con qualifica non agricola. Il Veneto, invece, associa al criterio della prevalenza anche la conduzione da parte della fattoria sociale di una superficie minima dei terreni agricoli di almeno 10.000 mq.

La sussistenza dei requisiti necessari per l'iscrizione ai registri/elenchi regionali delle fattorie sociali deve

Tab. 6. Registri regionali: requisiti oggettivi richiesti per l'iscrizione.
 Tab. 6. *Regional registers: objective requirements for registration.*

Regione	Requisiti relativi all'azienda					Requisiti di natura amministrativa				Requisiti attinenti allo svolgimento delle attività sociali	
	Piena disponibilità d'uso delle strutture e aree da destinare all'AS	Conformità ai requisiti di legge, strutturali, igienico-sanitari, urbanistici, ambientali e di sicurezza	Accessibilità in sicurezza a immobili e aree anche per soggetti diversamente abili	Presenza di materiale di pronto soccorso	Dotazione di strutture e attrezzature adeguate allo svolgimento dell'AS	Convenzione con Enti pubblici e soggetti privati	Autorizzazioni/ nulla osta per lo svolgimento delle attività	Assicurazione per responsabilità civile	Rapporto di connessione e prevalenza delle attività agricole con quelle sociali	Conduzione secondo criteri di sostenibilità economica e finanziaria e rispetto di principi etici	Svolgimento in modo continuativo e in coerenza con interventi e servizi alla persona previsti dai Piani di zona di ambito
Abruzzo	X	X		X	X			X		X	
Calabria		X				X					
Campania	X		X			X		X		X	X
Friuli-Venezia Giulia	X	X	X	X	X				X		
Liguria	X	X			X				X		
Lombardia		X			X				X		X
Marche		X			X				X		
Sardegna	X								X		
Veneto										X	

Fonte: elaborazioni CREA PB.
 Source: own elaboration.

Tab. 7. Documentazione richiesta per l'iscrizione ai registri/elenchi regionali.**Tab. 7.** Required documents for registration in regional registers.

Regione	Relazione delle attività/ scheda di progetto/ Piano delle attività/Piano aziendale	Destinatari	Finalità	Modalità attuazione/ attività/ servizi	Risultati attesi	Professionalità coinvolte	Immobili/ strutture/ aree/spazi per attività sociali	Collaborazione con altri soggetti	Titolo di proprietà/ contratto affitto o comodato d'uso
Abruzzo	X	X	X	X	X	X			X
Calabria	X			X			X	X	
Campania	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Friuli	X						X		
Liguria	X						X		
Lombardia	X							X	
Marche	X								
Sardegna									
Veneto	X			X			X		

Fonte: elaborazioni CREA PB.

Source: own elaboration.

essere provata e verificata sulla base della documentazione richiesta per l'iscrizione, in primis sulla base del piano aziendale e dei relativi allegati.

Occorre ricordare, a tale proposito, che l'agricoltura sociale risulta inserita anche nel Codice del terzo settore¹⁰, fra le attività di interesse generale che possono essere esercitate in via esclusiva o principale “per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” (art. 5, lett. s).

Le previsioni regionali per l'iscrizione ai registri/elenchi delle fattorie sociali richiedono un livello di dettaglio molto diverso da caso a caso, elevato in Abruzzo, Campania e Calabria, basso per Marche, Sardegna e Lombardia. In tutti i casi, tranne che in Sardegna (che prevede la presentazione della dichiarazione unica di avvio di attività produttiva), tra la documentazione richiesta è prevista una relazione dell'attività da svolgere, chiamata anche scheda di progetto (Lombardia), o piano delle attività agricole e sociali (Liguria), o piano aziendale (Veneto). Il contenuto della relazione è molto dettagliato in Abruzzo e Campania, che richiedono informazioni su destinatari, finalità, modalità di attuazione, risultati attesi, professionalità coinvolte e titolo di proprietà o contratto di affitto o altro. La Campania e la Calabria richiedono all'interno della relazione anche la descrizione di immobili, strutture, terreni e aree in cui si svolgono le attività di agricoltura sociale, e la presenza di attività a vantaggio di soggetti deboli svolta in colla-

borazione con altri soggetti/istituzioni per rispondere a bisogni sociali locali. Informazioni su immobili e strutture sono richieste per l'iscrizione ai registri anche in Friuli-Venezia Giulia (planimetria), Liguria (fabbricati utilizzati per attività di AS) e Veneto.

Sono quattro le Regioni, tra quelle che hanno istituito i registri degli operatori dell'agricoltura sociale, che valorizzano per l'iscrizione agli stessi la collaborazione con altri soggetti, finalizzata allo sviluppo di servizi per la comunità, con una possibile ricaduta positiva per lo sviluppo del territorio di appartenenza. La Campania prevede in particolare, all'interno della relazione, una descrizione delle attività condotte a vantaggio dei soggetti deboli e in collaborazione con le istituzioni pubbliche e con il terzo settore, per attivare sul territorio relazioni e servizi che rispondano a bisogni sociali locali. La Calabria richiede per l'iscrizione anche la convenzione/protocollo con enti pubblici, cooperative sociali, associazioni di volontariato, enti no profit, finalizzata alla collaborazione e al supporto specialistico nell'erogazione di servizi sociali di vario tipo e nello svolgimento di attività di agricoltura sociale. L'Abruzzo richiede nella presentazione della domanda una dichiarazione di disponibilità allo svolgimento di attività terapeutiche anche in convenzione, lasciando spazio alla collaborazione con altri soggetti. La Lombardia, infine, valorizza l'esperienza maturata in progettualità sociale, con la richiesta di eventuale documentazione attestante l'esperienza pregressa e/o altra documentazione utile alla valutazione della progettualità sociale, in particolare la presenza di convenzioni con soggetti esterni.

¹⁰ d.l. 117/2017, Codice del terzo settore (C.T.S.).

Oltre alla Lombardia, altre Regioni che valutano l'esperienza e/o la formazione sono il Veneto che richiede, oltre a specifica esperienza, documentazione sui requisiti di formazione, l'Abruzzo, che richiede sia il Curriculum aziendale, che quello del personale coinvolto nelle attività, la Sardegna e la Calabria la frequenza di corsi di formazione per operatore di fattoria sociale. Tra i documenti da presentare, il Veneto richiede la Carta dei servizi della fattoria sociale, che deve comprendere il codice etico. La Campania prevede anche la descrizione dei criteri di sostenibilità economico/finanziaria e ambientale adottati. Eventuale altra documentazione specifica necessaria per l'esercizio delle attività di fattoria sociale, incluso quella attestante il rispetto delle normative di settore, è richiesta con un livello di dettaglio variabile dalle Regioni analizzate, e non viene qui descritta.

Le previsioni analizzate, in particolar modo quelle relative alla collaborazione tra soggetti, vanno nella direzione di accompagnare e supportare l'ampliamento delle funzioni e del ruolo dell'agricoltura verso lo sviluppo di servizi di cui vadano a beneficiare non solo i destinatari degli interventi, ma i territori e le comunità che vi insistono. La possibilità dell'imprenditore agricolo o degli altri soggetti che possono richiedere l'iscrizione ai registri/albi/elenchi regionali, di collaborare con altri soggetti pubblici, del terzo settore, ecc., genera reti in grado di rispondere in maniera innovativa a fabbisogni economici e sociali delle aree rurali e periurbane (Hassink *et al.*, 2010; Lanfranchi *et al.*, 2015; Garcia-Llorente *et al.*, 2016; Guirado *et al.*, 2017). In quest'ottica, seppure il numero di Regioni che hanno previsto specifici registri sia ancora limitato e, tra queste, ancora più esiguo sia il numero di Regioni che hanno sottolineato la necessità di lavorare in un quadro di collaborazione tra attori diversi, dall'analisi emergono interessanti potenzialità. Il quadro normativo presente a livello regionale sembra infatti contenere la possibilità di modificare e innovare il ruolo dell'agricoltura rispetto al sistema in cui essa opera, con particolare riguardo agli aspetti sociali e alle relazioni con gli altri attori del territorio.

5. CONCLUSIONI

Il quadro normativo nazionale e regionale analizzato conferma la tendenza ad un ampliamento delle funzioni dell'agricoltura, come già evidenziato in altri lavori, soprattutto verso gli aspetti sociali, intesi nel senso ampio del termine. La portata e il valore assegnato a tale ampliamento delle funzioni, tra l'altro, trova conferma nell'inserimento dell'agricoltura sociale tra le attività di interesse generale realizzate anche dalle cooperative

sociali e dai loro consorzi (Riforma del Terzo settore). Dall'analisi delle modalità adottate dalle regioni emerge, in particolare, un approccio normativo orientato verso l'attribuzione agli imprenditori agricoli di un ruolo attivo nell'attuazione delle politiche del welfare (Canfora, 2017) e nelle politiche attive del lavoro. Un ulteriore ampliamento sembra comprendere anche la promozione di nuove forme di collaborazione tra attori economici e non, anche appartenenti a settori e ambiti differenti.

L'agricoltura sociale è stata intesa dal legislatore in primo luogo come un'opportunità per l'impresa agricola, anche nella sua forma associata, di realizzare funzioni e attività finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa di persone vulnerabili e fornire servizi alla popolazione e alle comunità locali. Tuttavia, i criteri individuati e le modalità adottate sia a livello nazionale (l. 141/2015 e d.m. 12550/2018) sia a livello regionale (norme per il riconoscimento degli operatori) sembrano mettere in evidenza l'importanza di un ruolo più ampio dell'imprenditore nei confronti del contesto in cui opera. Ad esempio, il richiamo all'esigenza o all'obbligo di co-progettare gli interventi insieme alle istituzioni competenti e ad altri soggetti, economici e non, avvicina l'imprenditore agricolo al ruolo di agente di sviluppo sociale ed economico di un dato territorio e affranca dal rischio di affidare la realizzazione di interventi di interesse collettivo all'iniziativa individuale (Canfora, 2017). Nella stessa direzione va anche il riferimento fatto alla capacità dell'AS di rispondere ai bisogni delle comunità e della popolazione, secondo un approccio bottom up, tipico delle politiche di sviluppo locale. L'assegnazione di un ruolo centrale all'imprenditore agricolo nel processo di costruzione di un *welfare* partecipativo trova conferma anche nel costante richiamo fatto dalla legge ai quadri regolativi di raccordo previsti per ogni attività di AS e nel collegamento con le esigenze espresse dagli attori pubblici locali (Canfora, 2017).

La collocazione delle imprese agricole nello spazio economico si sposta da una posizione di marginalità e passività ad una di maggiore centralità e dinamicità; "le imprese agricole «sociali» diventano, dunque, soggetti attivi del welfare e luoghi di inclusione sociale, valorizzando così il *milieu rural*, altre volte oggetto di intervento pubblico" (Canfora, 2017). Con l'agricoltura sociale, infatti, le aziende agricole diventano luogo di attuazione delle politiche non solo di settore, ma anche dell'occupazione, della giustizia, sociali, sanitarie, educative, ecc. ed esercitano un ruolo propulsivo nella creazione di reti, anche di scambio di conoscenze e buone prassi, con soggetti pubblici e privati del territorio.

L'analisi, tuttavia, dimostra una grande varietà di interpretazione in ambito regionale del ruolo che l'AS

può svolgere in riferimento sia alla multifunzionalità dell'agricoltura sia al sistema di welfare. Tali differenze risentono sicuramente delle specificità delle pratiche di AS che si sono negli anni consolidate a livello locale e che possono avere, almeno in parte, orientato le norme a livello regionale, ma probabilmente sono anche frutto dei processi che hanno portato le diverse amministrazioni regionali e provinciali a redigere documenti di normazione per questa specifica materia. In alcuni casi, infatti, le Regioni hanno attivato percorsi di analisi e/o discussione con i portatori di interesse al fine di individuare finalità, attività e requisiti per la realizzazione delle attività di AS. È il caso, ad esempio, della Liguria e della Sardegna, che hanno promosso intense azioni di animazione territoriale prima di definire i contenuti delle rispettive leggi e, nel caso della Liguria, anche delle Linee guida regionali. Percorso simile è stato seguito anche dalla Regione Veneto, che ha organizzato tavoli di confronto con i diversi attori al fine di individuare gli elementi fondamentali da inserire nella propria legge. Nonostante queste buone pratiche, tuttavia, la normativa regionale, così come quella nazionale, sembra ancora lasciare spazio a dubbi interpretativi su aspetti fondamentali, quali i requisiti soggettivi degli operatori dell'AS o l'eventuale prevalenza quantitativa dell'attività agricola su quella sociale, tutt'ora oggetto di discussione. Dal punto di vista della governance, inoltre, la norma nazionale e in parte quelle regionali e provinciali sembrano individuare nell'Osservatorio lo strumento per coordinare le politiche agricole, sociali, del lavoro, educative, riparative, ecc. L'esperienza sin qui realizzata, tuttavia, non sembra incoraggiante, visto che a quasi 5 anni dall'approvazione della l. 141/2015 l'Osservatorio nazionale non ha trovato ancora un punto di equilibrio per risolvere le questioni aperte e definire le Linee guida che dovrebbe redigere ai sensi dell'art. 7 della legge stessa.

In sintesi, se dal punto di vista dell'operatività, l'AS si presenta – ad oltre 40 anni dall'avvio delle prime esperienze in Italia – come un insieme di pratiche innovative capaci di rispondere alle diverse esigenze che possono sorgere a livello locale e cogliere le opportunità offerte dai diversi strumenti di politica settoriale con una visione strategica di insieme, dal punto di vista del riconoscimento sembrano pesare ancora visioni settoriali che hanno difficoltà a raggiungere una sintesi.

L'analisi sin qui condotta potrebbe essere completata con approfondimenti normativi e indagini sul campo che mettano in luce anche l'impatto che la riforma del terzo settore sta avendo sull'AS. In questo caso, potrebbe essere interessante individuare *best practices* di introduzione di innovazione sociale, in termini non solo di

innovazione di processo, ma anche di «oltre prodotto», ossia “dei modi stessi di intendere i servizi alle persone perché realizzati «con le persone»” (Barbero Vignola, Vecchiato, 2018).

BIBLIOGRAFIA

- Adornato F. (2015). Problemi giuridici dell'agricoltura urbana. *Intersezioni*, n. 66/2015. Testo disponibile sul sito: http://www.intersezioni.eu/public/art_883/66%20Giurisprudenza%20F%20Adornato.pdf (consultato il 31.03.2020).
- Arosio L. (2010). L'uso dei documenti, A. de Lillo, L. Arosio, S. De Luca, E. Ruspini, E. Sala, a cura di, *Il mondo della ricerca qualitativa*, UTET Università, Firenze.
- Arosio L. (2013). L'analisi documentaria nella ricerca sociale. Metodologia e metodo dai classici a Internet, Franco Angeli, Milano.
- Ascani M., De Vivo C. (2016). L'agricoltura sociale nei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020: quali opportunità. *Agriregionieuropa*, 12(45): 7-13. Testo disponibile sul sito: <https://agiregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/45/lagricoltura-sociale-nei-programmi-di-sviluppo-rurale-2014-2020-quali> (consultato il 31.03.2020).
- Borgi M., Marcolin M., Tomasin P., Correale C., Venerosi A., Grizzo A., Orlich R., Cirulli F. (2019). Nature-Based Interventions for Mental Health Care: Social Network Analysis as a Tool to Map Social Farms and their Response to Social Inclusion and Community Engagement, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16: 3501. DOI:10.3390/ijerph16183501
- Canfora I. (2017). L'agricoltura come strumento di *welfare*. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale. *Diritto agroalimentare* n. 1/2017: 5-25.
- Carbone A., Gaito M., Senni S. (2007). Quale mercato per i prodotti dell'agricoltura sociale? *Bioagricoltura*, 103, gennaio-febbraio. Roma: AIAB.
- CESE (2012). 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.
- Ciaperoni A., Di Iacovo F., Senni S. (2008). Agricoltura sociale. Riconoscimento e validazione delle pratiche inclusive nel welfare, Roma: AIAB.
- Ciaperoni A. (2011). L'agricoltura sociale. *BioReport 2011*. L'agricoltura biologica in Italia. *BioReport 2011*, Social Farming, in *Organic Farming in Italy*: 105-114. Roma: Centro stampa e riproduzione.

- Commissione Europea (2013). Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, COM(2013) 83 final del 20.2.2013.
- Commissione Europea (2010). Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva COM (1010)2020 definitivo Bruxelles.
- CREA-Centro Politiche e Bioeconomia (2018). Rapporto sull'agricoltura sociale in Italia, Rete rurale Nazionale, Roma. Testo disponibile sul sito: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/18108> (consultato il 31.03.2020).
- CREA-Centro Politiche e Bioeconomia (2020). Annuario dell'agricoltura italiana (2018). Volume LXXII, Roma. ISBN: 9788833850412. Testo disponibile sul sito: <http://www.crea.gov.it> (consultato il 31.03.2020).
- De Vivo C., Ascani M. (2016). L'agricoltura sociale nella nuova programmazione 2014/2020, CREA, Centro Politiche e Bioeconomia, progetto «Promozione e supporto alla diffusione dell'Agricoltura sociale», Rete Rurale Nazionale 2014-2020 Aprile 2016, Roma. Testo disponibile sul sito: www.reterurale.it (consultato il 31.03.2020).
- Dell'Olio M., Hassink J., Vaandrager L. (2017). The development of social farming in Italy: A qualitative inquiry across four regions. *Journal of Rural Studies*, 56: 65-75. DOI: 10.1016/j.rurstud.2017.09.006.
- Di Iacovo F. (2008). Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori: un manuale per conoscere e progettare. Milano: Franco Angeli. ISBN: 9788856808476
- Di Iacovo F., O'Connor D. (eds) (2009). Supporting policies for social farming in Europe: Progressing multifunctionality in responsive rural areas. Firenze: LCD-srl, Press Service srl.
- Di Iacovo F. (2009). Agricoltura sociale: innovazione multifunzionale nelle aree rurali europee. *Agriregion-ieuropa*, 5(19).
- Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. (2002). Why We Need a New Welfare State, Oxford: Oxford University Press. ISBN 0-19-925643-8 (pbk.).
- European Commission (2013). Towards Social Investment for Growth and Cohesion – Including Implementing the European Social Fund 2014-2020. COM(2013) 83 final, Brussels, 20.02.2013.
- Freire P. (1973). L'educazione come pratica di libertà. Milano: Mondadori.
- 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). DOI:10.3390/su8121238.
- Genova A., Viganò E. (2018). Agricoltura sociale: i mercati nificati invisibili nelle aree fragili della provincia di Pesaro Urbino. *Culture della Sostenibilità*. ISSN 1972-5817 (print), 1973-2511 (online), Anno XI - N. 22/2018 - II semestre: 73-82. DOI 10.7402/CdS.22.006.
- Germanò A., Manuale di diritto agrario, 8 ed., Torino, 2016.
- 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. DOI: 10.13128/REA-24079.
- Giarè F. (2013). Agricoltura sociale e nuove ipotesi di welfare. In: Giare F. a cura di, Coltivare salute: Agricoltura sociale e nuove ipotesi di welfare. Roma. INEA.
- Guirado C., Valdeperas N., Tulla A.F., Sendra L., Badia A., Evard C., Cebollada A., Espluga J., Pallarès I., Vera A. (2017). Social farming in Calalonia: Rural local development, employment opportunities and empowerment for people at risk of social exclusion. *Journal of Rural Studies*, 56:180-197. DOI:10.1016/j.rurstud.2017.09.015.
- Hassink J., Zwartbol Ch., Agricola H.J., Elings M., Thissen J.T.N.M. (2007). Current status and potential of care farms in the Netherlands. NJAS-Wageningen. *Journal of Life Sciences*, 55(1): 21-36. DOI:10.1016/S1573-5214(07)80002-9.
- Hassink J., Elings M., Zweekhorst M., van den Nieuwenhuizen N., Smit A. (2010). Care Farms in the Netherlands: Attractive empowerment-oriented and strenghts-based practices in the community. *Health and Place*, 16(3): 423-30. DOI:10.1016/j.healthplace.2009.10.016.
- Hassink J., Hulsink W., Grin J. (2013). Farming with care: The evolution of care farming in the Netherlands. NJAS-Wageningen. *Journal of Life Sciences*, 68: 1-11. DOI:10.1016/j.njas.2013.11.001.
- Hassink J., Grin J., Hulsink W. (2018). Enriching the multi-level perspective by better understanding agency and challenges associated with interaction across system boundaries. The case of care farming in the Netherlands: Multifunctional agriculture meets health care. *Journal of Rural Studies*, 57: 186-196. DOI:10.1016/j.rurstud.2017.12.018.
- Hemerijck A. (2015). The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics: International Studies in Gender. State & Society*, 22(2): 242-256. DOI: 10.1093/sp/jxv00.

- Hemerijck A. (2018). Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy*, 25(6). The Future of the Social Investment State: Politics, Policies, and Outcomes. DOI 10.1080/13501763.2017.1401111.
- 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. In *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 21(4): 711-718.
- Leonardi F. (2019). Impresa, agricoltura sociale e riforma del terzo settore, in *Diritto e giurisprudenza agraria agroalimentare e dell'ambiente* n. 2.
- Losavio C. (2013). Agricoltura sociale e tutela delle risorse agricole nella legislazione regionale del 2013, *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 3. DOI: 10.3280/AIM2013-003007.
- Losito G. (2002), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Laterza, Bari.
- Losito G. (2007), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Cannavò L., Frudà L. a cura di, *Ricerca sociale. Tecniche speciali di rilevazione, trattamento e analisi*, Carocci, Roma.
- Moruzzo R., Di Iacovo F., Funghi A., Scarpellini P., Diaz S.E., Riccioli F. (2019). Social farming: An inclusive environment conducive to participant personal growth. *Soc. Sci.* DOI: 10.3390/socsci8110301.
- Maccioni G. (2015). L'agricoltura sociale: profili giuridici, *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2-3/2015: 154-176. DOI: 10.3280/AIM2015-002010.
- Maccioni G. (2016). L'agricoltura sociale nel contesto delle fonti italiane e della UE, in N.U. Chacon E. (coordinator y compilador), *Atti del 14° Congreso Mundial de Derecho Agrario* (S. José, Costa Rica, 12-15 settembre 2016), Fuentes, Política agraria y Desarrollo Rural, Justicia Agraria y Paz Social, Ejc, San José (Costa Rica). Franco Angeli.
- Morelli A. (2014). Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali. *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1/2014. Testo disponibile sul sito: www.rivistaaic.it (consultato il 31.03.2020).
- Moruzzo R., Riccioli F., Galasso A., Troccoli C., Espinosa Diaz S., Di Iacovo F. (2020). Italian Social Farming: The Network of Coldiretti and Campagna Amica. *Sustainability*, 12(5036). DOI: 10.3390/su12125036.
- 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 (consultato il 31.03.2020).
- Perino M. (2006). Responsabilità pubblica e forme gestionali dei servizi di livello essenziale, *Prospettive assistenziali*, n. 155, luglio - settembre 2006. Testo disponibile sul sito: www.fondazionepromozionesociale.it (consultato il 31.03.2020).
- Prete F. (2018). Agricoltura sociale e welfare (r)innovato tra radicamento locale e tensioni globali, 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.
- Riccoli N. (2019), L'impresa agricola sociale verso nuove forme di attività connesse. *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 3/2019: 1-8.
- Sen A. (1993). *Capability and Well-Being*. Nussbaum M., Sen A., *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press. 1993. DOI: 10.1093/0198287976.001.0001
- Senni S. (2013). Uno sguardo europeo sull'agricoltura sociale. Il parere del Comitato economico e sociale europeo, *Agriregionieuropa*, 32.
- Vecchiato T., Barbero Vignola G. (2018). Soluzioni per il futuro dell'economia sociale. *Studi Zancan* 3, *Politiche e servizi* 3: 28-32, Maggio 2018.