

# Agricoltura sociale e l'impresa agricola multifunzionale

di Francesco Tedioli, avvocato

## Inquadramento normativo

Con il termine agricoltura sociale si individua una pluralità di esperienze del tutto variegata<sup>1</sup>, tanto da integrare, nell'attività agricola, iniziative di carattere socio-sanitario, educativo, di formazione e inserimento lavorativo, di ricreazione, dirette, in particolare, a fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di marginalizzazione<sup>2</sup>. In questo contesto, il Legislatore - con la Legge 18 agosto 2015, n. 141<sup>3</sup> - ha creato una nuova modalità di esercizio d'impresa in agricoltura, non più finalizzata esclusivamente al profitto, ma anche all'inclusione sociale e lavorativa di persone vulnerabili. Essa fornisce, inoltre, servizi alla popolazione e alle comunità locali, coinvolgendo differenti attori pubblici e/o privati, di volta in volta, interessati ad operare in specifici settori<sup>4</sup>.



L'agricoltura sociale si è sviluppata in Italia, attraverso azioni locali, a partire dalla seconda metà degli anni '70 ed è caratterizzata da una notevole differenziazione sul territorio sia per quanto riguarda i soggetti coinvolti che le attività realizzate.

## I soggetti partecipanti

Due figure giuridiche sono destinatarie di queste specifiche previsioni di legge: gli imprenditori di cui all'art. 2135 c.c., in forma singola o associata e le cooperative sociali.

Anche se non ve ne è necessità, ricordiamo che la prima categoria contempla chi esercita un'impresa di coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e cioè attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di

1 Le iniziative nel nostro paese sono prevalentemente finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa di persone svantaggiate, diversamente dai paesi del nord Europa, principalmente orientati alla cura e all'assistenza.

2 In dottrina si veda Dell'Olio - Hassink - Vaandrager, *The development of social farming in Italy: a qualitative inquiry across four regions*, in *Journal of Rural Studies*, pag. 56; Di Iacovo, *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori: un manuale per conoscere e progettare*, Milano, 2008; Carbone - Gaito - Senni, *Quale mercato per i prodotti dell'agricoltura sociale?* in *Bioagricoltura*, 2008, pag. 103; Ciaperoni - Di Iacovo - Senni, *Agricoltura sociale. Riconoscimento e validazione delle pratiche inclusive nel welfare*, Roma, 2008; Rocchi, *L'agricoltura sociale: tra impresa agricola e terzo settore*, in *Euroconference News*, 19 settembre 2015.

3 «Disposizioni in materia di agricoltura sociale» fornisce 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".

4 In assenza di una regolamentazione specifica, i soggetti dediti all'agricoltura sociale, per molti anni, hanno dato luogo a protocolli, convenzioni e accordi di collaborazione, sulla base delle norme disponibili nel campo sociale, sanitario e agricolo.

carattere vegetale o animale, in cui il fondo, il bosco o le acque sono elemento strumentale determinante. A questo elenco si aggiunge colui che esercita attività agricole connesse, ovvero attività strumentali e complementari svolte parallelamente e funzionalmente all'attività principale di produzione dei prodotti agricoli, in modo da costituirne la naturale integrazione.

D'altro canto, le **cooperative sociali** sono imprese senza scopo di lucro, alle quali la Legge n. 381/1991 ha attribuito il compito di perseguire finalità d'interesse collettivo e promuovere un nuovo equilibrio tra i principi manageriali (competitività, efficienza, economicità) e quelli di intervento sociale. Questa specifica forma d'impresa si fonda sul principio mutualistico/solidaristico, in base al quale la cooperativa sociale, oltre a soddisfare l'interesse dei soci, risponde all'interesse generale della comunità<sup>5</sup>.

La normativa in esame fissa un limite, alle cooperative sociali, per essere definite *operatori di agricoltura sociale*: il loro fatturato deve derivare prevalentemente da attività agricole. Qualora, invece, esse non raggiungano tale risultato, ma le attività agricole superino la percentuale del 30% in relazione al volume d'affari complessivo, tali cooperative possono beneficiare delle agevolazioni concesse dalla legge, limitatamente alla percentuale del fatturato *agricolo*. La normativa, tuttavia, non esplicita le modalità per effettuale tale calcolo<sup>6</sup>.



Una cooperativa sociale potrà, pertanto, essere considerata soggetto attivo dell'agricoltura sociale se:

1. è essa stessa imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c.;
2. ha un fatturato prevalentemente derivante dall'esercizio delle attività agricole, pur non essendo imprenditore agricolo ai sensi dell'art.2135 c.c.;
3. limitatamente alla parte di fatturato derivante dall'attività agricola, questo sia superiore al 30% del fatturato complessivo.

È, inoltre, stabilito (art. 2, co. 5) che imprenditori agricoli e cooperative sociali possano svolgere le attività in esame **in associazione con altri soggetti**, quali, ad esempio, imprese sociali, associazioni di promozione sociale, nonché in collaborazione con i servizi socio-sanitari e con gli enti pubblici competenti per territorio. In ogni caso, tanto le imprese agricole che le cooperative devono orientare la propria attività verso l'utilità sociale<sup>7</sup>, ferme le loro competenze tecniche ed una crescente responsabilità verso l'ambiente e la società.

<sup>5</sup> Merz, *Le cooperative sociali*, in Merz (a cura di), *Manuale pratico e formulario delle società cooperative*, Padova, 2016, pag. 560.

<sup>6</sup> Per quanto riguarda le cooperative sociali occorre precisare che quelle di tipo B6 possono iscriversi nella Sezione Speciale Imprese agricole del Registro delle imprese. In tal caso, devono 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.

<sup>7</sup> Prete, *Agricoltura sociale e welfare (r)innovato tra radicamento locale e tensioni globali*, in *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, XV World Congress of Agricultural Law, Poznań, 2018.

## Le attività svolte

L'agricoltura sociale deve essere diretta a realizzare quattro specifici obiettivi:

1. l'inserimento socio-lavorativo, in progetti di **riabilitazione e sostegno sociale, di lavoratori con disabilità, svantaggiati<sup>8</sup> e di minori** in età lavorativa;
2. lo svolgimento di **prestazioni e attività sociali a favore delle comunità locali<sup>9</sup>**, mediante l'utilizzo delle risorse dell'agricoltura. Si vuole così promuovere ogni iniziativa volta allo sviluppo di abilità e capacità, d'inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana. Le prestazioni, in particolare, devono essere svolte - per una durata temporale minima stabilita da ciascuna Regione - prevalentemente presso l'azienda agricola o anche all'esterno, purché tali attività (anche tramite l'inserimento lavorativo indiretto, quali, tirocini, borse lavoro, attività formative e di orientamento a favore delle categorie svantaggiate) siano funzionali alla valorizzazione delle specificità territoriali;
3. le prestazioni di **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 interessanti, anche attraverso l'ausilio degli animali allevati e la coltivazione delle piante<sup>10</sup>.

In tal caso è prevista la collaborazione con soggetti pubblici e privati, secondo quanto indicato dai Piani Sanitari nazionali e regionali, per un arco temporale stabilito da ciascuna Regione;

4. vi sono, infine, i 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. In tal caso, vengono promosse iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale fisica e psichica<sup>11</sup>. Tali attività devono essere svolte regolarmente e con continuità, seppure con carattere stagionale.

8 La definizione di lavoratore con disabilità e di lavoratore svantaggiato è posta nell'art. 2, nn 3) e 4), del Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, che identifica il «**lavoratore con disabilità**» come colui che è riconosciuto come disabile a norma dell'ordinamento nazionale, oppure chi ha menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che, in combinazione con barriere di diversa natura, ostacolano l'effettiva e piena partecipazione all'ambiente di lavoro. La normativa definisce anche il «**lavoratore svantaggiato**» come il soggetto che ha almeno una delle seguenti caratteristiche: non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno due anni, ha un'età fra quindici e ventiquattro anni o superiore ai cinquant'anni, è un adulto che vive solo con una o più persone a carico, non ha un diploma di scuola media superiore o professionale o non ha trovato il primo impiego dopo aver completato la formazione a tempo pieno da almeno due anni, appartiene a una minoranza etnica di uno Stato membro dell'UE e ha la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale, è una donna occupata in un settore professionale dove il tasso di disparità uomo donna supera del 25 per cento la media nazionale di tale tasso di disparità.

9 Mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura, per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana.

10 In questo caso, si configurano come specifiche ipotesi di servizi sia l'accoglienza di soggetti che richiedono cure sanitarie per le quali è di supporto lo svolgimento di attività agricole in ambiente rurale, sia la fornitura di servizi di *pet-therapy*, eventualmente collegati all'ospitalità in azienda.

11 Si considerano agricoltura sociale anche i servizi di orti sociali, svolti da operatori riconosciuti dell'agricoltura sociale in aziende agricole, e altri terreni di proprietà pubblica o privata.

Per una piena comprensione del fenomeno dell'agricoltura sociale, va segnalato che la Legge n. 141/2015, al comma III dell'art. 2, specifica che le attività di cui ai punti 2) 3) e 4) costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135 c.c. In altre parole, l'esercizio di un'**attività connessa "sociale", non altera la natura imprenditoriale dell'iniziativa agricola**. Se, però, l'offerta di lavoro a persone con varie patologie<sup>12</sup> non comporta un qualche risultato economico apprezzabile all'esterno, è escluso che il servizio di inclusione nell'azienda agricola di tali soggetti con disabilità o svantaggiati (punto 1) possa sostanziare un'"attività agricola principale" o "connessa".

Si può, dunque, affermare che gli operatori di agricoltura sociale debbano essere principalmente imprenditori agricoli, e che l'attività "sociale" è secondaria e connessa soggettivamente e oggettivamente a quella principale agricola. In altri termini, si tratta di imprese rivolte al mercato, che, in via non prevalente, utilizzano le proprie strutture e risorse aziendali "anche" per realizzare finalità in senso lato sociali<sup>13</sup>. L'obiettivo del Legislatore è, dunque, chiaro: coniugare attività produttive e sociali<sup>14</sup>, valorizzando l'inclusione sociale in un'ottica non assistenziale, ma di impresa. La stessa tendenza si ritrova, peraltro, anche nella Riforma del Terzo settore<sup>15</sup>, che, intervenendo nuovamente sulla disciplina del settore no profit e dell'impresa sociale, ne ha ampliato i settori di intervento, introducendo proprio l'agricoltura sociale nell'elenco unico delle attività di interesse generale<sup>16</sup>.

### Le modalità di iscrizione ai registri regionali

Alle Regioni spetta il compito di istituire **registri**<sup>17</sup> (da aggiornare almeno con cadenza triennale), al fine di monitorare l'esercizio dei servizi e delle prestazioni offerte dagli operatori dell'agricoltura sociale



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

12 . In tal senso, si veda Ricollì, *L'impresa agricola sociale verso nuove forme di attività connesse*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, pag. 6.

13 V. Riolfo, *L'impresa agricola "sociale" e l'impresa sociale "in agricoltura"*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2019, pag. 47.

14 Cfr. Maccioni, *L'agricoltura sociale: profili giuridici*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2015, pag. 154.

15 La Riforma del Terzo settore (attuata con il D.Lgs. n. 117/2017), che ha ridisciplinato il settore *no profit* e l'impresa sociale e ampliato i settori sui quali possono operare i relativi enti. Il quadro è completato dal D.Lgs. n. 112/2017, recante la «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, (a norma dell'articolo 1), co. II, lettera c) della L. 106/2016», integrato e corretto con D.Lgs. n. 95/ 2018.

16 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 crescente per le esigenze di solidarietà sociale anche nel settore agro alimentare. In tal senso, Leonardi, *Impresa, agricoltura sociale e riforma del terzo settore*, in *Diritto e giurisprudenza agraria agroalimentare e dell'ambiente*, 2019.

17 In Italia, solo nove regioni hanno istituito tale registro delle fattorie sociali, finalizzato a monitorare la sussistenza dei requisiti per l'accesso alle misure incentivanti.

Nel regolamentare la disciplina dei registri regionali (denominati anche albi o elenchi),<sup>18</sup> 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 documenti relativi al riconoscimento della qualifica di fattoria sociale, tra i soggetti che possono chiedere l'iscrizione al registro vengono indicati, anzitutto, gli imprenditori agricoli. Alcune Regioni (Friuli-Venezia Giulia) riconoscono tale qualifica anche alle fattorie didattiche che estendono i loro servizi alle fasce deboli di popolazione, oppure ad imprese agrituristiche iscritte nel relativo albo, qualora si tratti di fattorie sociali "erogative"<sup>19</sup> (Lombardia).

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 e alla gestione previdenziale (Lombardia, Sardegna). In casi isolati, invece, l'esercizio delle attività agricole, indicato più volte come requisito specifico, viene legato a requisiti di carattere temporale (conduzione da almeno un biennio dell'impresa agricola regolarmente iscritta alla CCIAA) o all'adesione al metodo di produzione biologica o, infine, a regimi di qualità.

I requisiti di **natura oggettiva** sono relativi alla struttura aziendale (ad attività produttive o di natura amministrativa). In particolare, quasi tutte le Regioni prevedono che le strutture aziendali<sup>20</sup> 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 agricoltura sociale; in caso di beni confiscati alle mafie, è richiesta, comunque, la disponibilità all'uso del bene.

**La verifica del rapporto di connessione di cui all'art. 2135 c.c.** 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.

### I requisiti minimi per le diverse attività contemplate per l'agricoltura sociale

Va per ultimo ricordato che, a distanza di oltre quattro anni dall'emanazione della Legge n. 141/2015, il D.M. 21 dicembre 2018, n. 12550 ha finalmente definito i **requisiti minimi** e le **modalità** di realizzazione delle attività di agricoltura sociale<sup>21</sup>.

18 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.

19 Secondo l'art. 8-bis della L.R. n. 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".

20 Ivi compresi i locali adibiti a soggiorno e pernottamento e gli immobili destinati alle attività sociali, che mantengono comunque la destinazione ad uso agricolo.

21 Il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo (MIPAAF) ha emanato il Decreto del 21 dicembre 2018, n. 12250, con cui sono definiti i requisiti minimi e le modalità di realizzazione delle attività di

In particolare, il testo ha risolto alcuni dubbi interpretativi, individuando i principi generali a cui far riferimento per l'erogazione delle prestazioni di agricoltura sociale.

Tra questi si annovera, anzitutto, il carattere di **regolarità e continuità** richiesto per lo svolgimento delle attività (art. 1, comma II), anche con riguardo a quelle aventi carattere stagionale. Si vogliono evitare iniziative episodiche di agricoltura sociale, salvaguardando, in tal modo, sia i destinatari delle attività che gli operatori, sui quali gravano oneri di natura organizzativa e investimenti in termini di risorse umane, economiche e strutturali.

Quanto alle attività connesse, previste alle lettere b), c) e d), il documento prevede che le prestazioni sociali siano svolte prevalentemente presso l'azienda, potendo essere praticate anche all'esterno, purché entro determinati limiti. Vi è, inoltre, la possibilità per l'imprenditore di avvalersi di specifiche figure professionali aventi i requisiti previsti dalle normative di settore<sup>22</sup>.

Il D.M. specifica, inoltre, il numero minimo di soggetti che le aziende possono includere: un'unità lavorativa per le imprese che impiegano fino a quindici addetti; almeno due unità lavorative per quelle con un numero di addetti da sedici a venti unità e per le aziende con un numero di lavoratori oltre le venti unità, il numero dei soggetti svantaggiati deve essere almeno il 10% del totale degli addetti.

Per quanto riguarda le prestazioni e i servizi che affiancano le terapie, siano esse mediche che psicologiche e riabilitative, esse debbono essere realizzate prevalentemente presso l'azienda agricola, quando ciò agevola la conoscenza di flora, fauna, del territorio e della tradizione dei luoghi (art. 4). Di nuovo la norma prevede il rispetto dei piani sanitari regionali e nazionali, oltre che il coinvolgimento di personale specializzato.

Quanto alle attività relative all'educazione ambientale e alimentare, esse hanno come utenti i bambini in età prescolare e persone in difficoltà sociale, fisica e psichica. Possono collaborare le scuole di ogni ordine e grado. Rientrano, infine, tra le attività di agricoltura sociale anche gli «orti sociali» in aziende agricole o su altri terreni di proprietà privata, pubblica o collettiva, qualora collegati a servizi svolti da operatori riconosciuti nell'ambito dell'agricoltura sociale.

---

agricoltura sociale. Per un primo commento si veda Agostini, *Agricoltura sociale: requisiti e modalità di realizzazione delle attività*, in Cooperative/Enti non profit, 2020, pag. 32.

<sup>22</sup> Per ulteriori approfondimenti, si veda Ricolli, *L'impresa agricola sociale verso nuove forme di attività connesse*, in Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente, 2019, pag. 8; Maccioni, *L'agricoltura sociale: profili di tutela tra sostenibilità, inclusione, esigenze di rinnovamento*, in Diritto agroalimentare, 2020, pag. 627.