

L'agricoltura sociale: profili giuridici

Gioia Maccioni*

Sommario: 1. Un cenno alla genesi e alle prospettive evolutive della disciplina – 2. La legge italiana 18 agosto 2015, n. 141 («Disposizioni in materia di agricoltura sociale») declinata all'insegna del canone della multifunzionalità – 3. L'agricoltura sociale nello scenario giuridico europeo, nel quadro dei programmi di sviluppo rurale e nella strategia dell'Unione Europea in materia di investimenti – 4. Alcune riflessioni conclusive sulle scelte del legislatore italiano.

1. Un cenno alla genesi e alle prospettive evolutive della disciplina

In una recente analisi, ci si è inoltrati nella compagine del quadro di riferimento giuridico concernente il tema della responsabilità sociale dell'impresa (Rsi), illustrando la sua natura multilivello, riconducendo il ragionamento alle fonti nelle diverse articolazioni, evidenziando gli spazi per un coinvolgimento della Rsi in taluni campi applicativi, *in specie* nel sistema agroalimentare¹.

In quell'occasione si è osservato che poteva risultare interessante non distogliere l'attenzione da quelle condotte che mettono in rilievo un certo tipo di approccio adottato dalle imprese, condotte che possono costituire la base di riferimento per comprendere come si acquisisce consapevolezza e si sviluppano capacità nei confronti delle esigenze degli *stakeholders*, guardando al potenziale strategico delle stesse imprese, in vista degli interessi tutelati. Ciò diviene ancor più coinvolgente quando si cominciano ad identificare i soggetti coinvolti ed i soggetti “deboli”, che non sono solo gli agricoltori ed i consumatori; al momento attuale, infatti, ad essi possono ag-

* Università di Udine.

¹ In argomento, mi permetto di rinviare a Maccioni (2014, p. 101). Alla luce di tale prospettiva, sul quadro giuridico dell'agricoltura sociale in ambito nazionale ed europeo, cfr. Ead. (2016), «L'agricoltura sociale nel contesto delle fonti italiane e dell'UE», relazione svolta in seno al 14° Congreso Mundial de Derecho Agrario (S. José, Costa Rica, 12-15 settembre 2016), Congreso que, mediante Decreto Ejecutivo No. 39670-Mag, el Gobierno de la República de Costa Rica y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, declaró de interés público, in Chacon Enrique (2016), pubblicata in *Fuentes, Política agraria y Desarrollo Rural, Justicia Agraria y Paz Social*, Etc, San José, Costa Rica, 123.

giungersi fuori dal “perimetro” più tradizionale nuovi interlocutori, cioè nuovi partner, nuovi fornitori, organizzazioni non governative, amministrazioni pubbliche, insomma altri portatori d’interesse pubblici e privati. In questa prospettiva, sotto il profilo applicativo, è opinione diffusa che il passaggio graduale dai modelli più tradizionali di agricoltura a quelli orientati alla responsabilità sociale sia avvenuto (concretamente) nell’impresa agricola per lo più attraverso la multifunzionalità, grazie alla quale oggi l’impresa agricola svolge funzioni più articolate e complesse rispetto al passato². Il dibattito che ne è seguito, si è focalizzato in un primo momento sullo studio e lo sviluppo di competenze, sulle *best practices* utilizzabili, sui risultati di ricerche mirate.

Sotto il profilo giuridico, alla luce delle regole visibili nei Trattati europei (Tue e Tfu) è emersa – da tempo – l’importanza di sviluppare una sinergia virtuosa tra etica, economia e diritto³. Specialmente in vista degli obiettivi della UE previsti nei Trattati, occorre riflettere sull’“impostazione posta alla base del paradigma giuridico-politico”, in quanto: “l’agricoltura, la pesca e la biodiversità non possono essere trattate come merci, bensì piuttosto come elementi di un complesso quadro sociale, ambientale e culturale che non può [...] essere aperto indiscriminatamente alla liberalizzazione commerciale”⁴: ragione per cui “non si può orientare la disciplina dell’impresa in funzione esclusiva del perseguimento del profitto”⁵.

² Cfr. *ex multis* Marotta e Nazzaro (2012, p. 13); Di Jacovo (2008). Si rinvia inoltre alla bibliografia citata nell’analisi svolta in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2/2014, p. 101.

³ Lo storico del diritto indica la direzione verso cui il diritto vigente si colloca: occorre impegnarsi a studiare “un processo lento e faticoso”, in “perenne marcia”. Nel corso del tempo, invero, sono emerse fondate ragioni che inducono ad approfondire le “prove di dialogo” in atto tra etica, economia e diritto, per cui “la resistenza dei vecchi paradigmi di ricerca” appare davvero compromessa. In proposito, vedasi Grossi (2013, p. 681).

⁴ Così Jannarelli (2011, p. 33, spec. p. 40-ss.); in argomento, sulle possibili “architetture” istituzionali, cfr. Albisinni (2011b, p. 29); sul quadro cfr. ancora Albisinni (2010, p. 206). Su alcuni nuovi scenari e percorsi, cfr. Sciarrone Alibrandi e Filice (2010), «Il commercio equo e solidale tra autoregolamentazione ed eteronomia», in Allena *et al.* (2010); Adornato (2013, p. 490); Albisinni (2011a, p. 17); Paoloni (2011, p. 159). A proposito delle potenzialità della Rsi nel sistema agroalimentare, cfr. Giuffrida (2007, p. 545); Tommasini (2013, p. 11 e spec. p. 23-ss.).

⁵ È un’espressione di Oppo (1992, p. 19). In argomento, più recentemente, v. *ex multis* l’impostazione di Conte (2008, p. 3 e spec. p. 9-ss.) Nello stesso volume, sui differenti aspetti, cfr. i contributi di Alpa, Baldassarre, Buonocore, Del Punta, Grassi e Taddei, Capriglione, Villata F.C., Rametta, Favotto e Michelin, Hinna e Montedoro, infine le conclusioni di Oppo. Cfr. più specificamente, Adornato (2014, p. 17); D’Addezio (a cura di) (2012a), ivi cfr. i contributi di D’Addezio, Goldoni, Lattanzi, Maccioni, Bolognini e le conclusioni di Costato; D’Addezio (2014a, p. 470); Ead. (2014b, p. 315), ove si occupa delle più attuali funzioni dell’agricoltura, del loro inquadramento, dei profili di tutela; Lattanzi (2010, p. 457). A proposito della costruzione di una responsabilità del consumatore anche in funzione

Nello scenario (molto brevemente) richiamato, l'adozione (*lato sensu*) di un «processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia» da parte delle imprese agroalimentari (come ricorda la UE a proposito della Rsi) sembra un atteggiamento corretto.

In tale panorama, può apparire persino inutile attirare ancora una volta l'attenzione sulle varie componenti e declinazioni dello sviluppo, che risultano essere istituzionali, ambientali, energetiche, alimentari, sociali⁶.

Addentrandosi nell'analisi della disciplina italiana concernente l'agricoltura sociale, risalta la volontà (da parte del nostro 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.

È evidente l'importanza e la difficoltà di integrare tra loro le competenze istituzionali e le politiche chiamate in causa per permettere l'applicazione della disciplina e l'implementazione del modello giuridico di riferimento. A questo proposito, il momento attuale appare delicato: gli esiti del referendum concernente la riforma costituzionale non hanno arrestato la discussione riguardo la complessità di enucleare le relazioni e ripartire le competenze quando vengono coinvolti temi come l'agricoltura, l'ambiente e l'ecosistema, il paesaggio, la salute, l'educazione alimentare e ambientale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili ed i relativi diritti collegati. Con riferimento a singole disposizioni possono essere richiamate materie di competenza esclusiva statale, in alcuni casi viene in gioco la competenza regionale.

Nell'ordinamento italiano, il recente intervento normativo concernente l'agricoltura sociale viene ricondotto dal legislatore alla competenza statale definita dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, lettera *m*), relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Non senza qualche incertezza, anche sotto il profilo dell'inquadramento giuridico, è entrata in vigore la legge 18 agosto 2015, n. 141, intitolata «Di-

della sicurezza, cfr. Di Lauro (2012, p. 2). Sull'impostazione e sui contenuti delle attuali politiche di sviluppo della UE, cfr. l'opinione di Costato (2013, p. 220); sugli intrecci, De Filippis (a cura di) (2012), con interventi di Albinetti, Anania, Blasi, Boatto, Canali, Catania, Sotte, lo stesso De Filippis ed altri per una vasta panoramica sulla riforma; in particolare, Albinetti (2011a, p. 17) guarda alle novità giuridiche emergenti. Ma la bibliografia comincia ad essere davvero vastissima.

⁶ Sulla molteplicità degli interessi in gioco, vedasi *ex multis* Jannarelli (2007, p. 3); Adornato (2010, p. 261); D'Addeo (2010, p. 248); Borghi (2012, p. 208); Borghi (2011a, pp. 44-45; 2011b, p. 425); Canfora (2014, p. 127); Ead. (2014, p. 119); Bolognini (2014, p. 45).

sposizioni in materia di agricoltura sociale»⁷. L'occasione rappresentata dalla legge italiana, dal titolo tanto evocativo, per un verso costituisce un intervento suscettibile di "valutazione d'incidenza" rispetto alle strategie ed alle indicazioni contenute nel contesto giuridico della UE, al tempo stesso permette di avviare un percorso di riflessione concernente una vasta gamma di problematiche che toccano i settori interessati, considerata l'interconnessione e la natura integrata di molti servizi.

2. La legge italiana 18 agosto 2015, n. 141 («Disposizioni in materia di agricoltura sociale») declinata all'insegna del canone della multifunzionalità

Per molti anni ci si deve misurare con una regolazione fatta di interventi separati, piuttosto frammentari, di precetti minuti, soprattutto declinati distintamente sul versante dell'"agricoltura" o del "sociale" (servizi sociali, assistenziali, terapeutici)... alla ricerca, appunto, di un disegno *possibile* tra i versanti d'interesse, volto a porre in evidenza le sinergie. Pertanto, l'*iter* di formazione della legge 18 agosto 2015, n. 141, contenente «Disposizioni in materia di agricoltura sociale», che «promuove l'agricoltura sociale quale aspetto della *multifunzionalità* delle imprese agricole» (art. 1, «Finalità»), sottolineando un certo tipo di relazioni tra gli interessi in gioco, è stato un po' accidentato (a partire dalle proposte di legge del 2013, giunte in Assemblea come testo unificato tra le differenti proposte via via pervenute, un testo che è stato poi approvato il 15 luglio 2014).

Eppure, fin dalla prima lettura si comprende che il "modello" giuridico previsto nel nostro ordinamento presenta potenzialità, implicazioni, finalità, che affondano le radici in una propensione se non tradizionale, sperimentata dell'agricoltura: senza inficiare le caratteristiche dell'impresa e dello sviluppo, anche in passato l'agricoltura non ha trascurato di perseguire obiettivi che sono andati al di là del reddito, è stata in grado di rappresentare un presidio nelle zone svantaggiate, di intervenire nei territori marginalizzati, in quelli caratterizzati da bassa redditività. Com'è noto, il d.lgs. n. 228 del 2001, recante norme per l'orientamento e modernizzazione del settore agricolo, ha introdotto diversi cambiamenti, mettendo in evidenza il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola: in relazione a tali cambiamenti, l'imprenditore agricolo può diversificare la propria attività sviluppando nuove possibilità di red-

⁷ Cfr. il *Dossier* del Servizio studi sull'AS n. 1568, «Disposizioni in materia di agricoltura sociale», n.157 del luglio 2014, messo a disposizione in rete dal Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche nel settore delle attività produttive e in quello dell'agricoltura.

dito; *in primis*, il pensiero corre all'attività agrituristica, ma anche alla gestione del suolo, all'attività di trasformazione e vendita dei prodotti, ai servizi (ai sensi del nuovo art. 2135 c.c.). Al momento attuale, l'agricoltura sociale, intesa come attività di servizi, ampliando il ruolo ed i legami, senza dubbio mette in gioco le capacità multifunzionali dell'impresa agricola, giunte ora fino all'integrazione dell'attività con pratiche volte all'inserimento anche lavorativo, alle terapie, alle riabilitazioni, all'educazione.

Numerose regioni sono intervenute (con leggi dedicate e non) per regolare l'esercizio dell'attività. Quello regionale è un quadro non omogeneo, che mette in risalto la necessità, nel rispetto delle competenze regionali in materia, di una disciplina quadro statale⁸.

Il legislatore italiano, con la legge quadro, non si pone in una logica assistenziale, non ragiona di *charity*, né dà risposte "buoniste" ad esigenze assistenziali, collocando l'inclusione sociale in un'ottica interessante, ovvero in seno a situazioni organizzate in forma d'impresa. Risultano tuttavia

⁸ Si possono ricordare:

- Abruzzo, legge regionale n. 18 del 6 luglio 2011, «Disposizioni in materia di agricoltura sociale»;
 - Calabria, legge regionale n.14 del 30 aprile 2009, «Nuova disciplina per l'esercizio dell'attività agrituristica, didattica e sociale nelle aziende agricole»;
 - Campania, legge regionale n. 5 del 30 marzo 2012, «Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali e modifiche alla legge regionale 7 marzo 1996, n. 11»;
 - Emilia Romagna, legge regionale n. 4 del 31 marzo 2009, «Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole»;
 - F.V.G., legge regionale 4 giugno 2004, n. 18 (Art. 23), «Riordinamento normativo dell'anno 2004 per il settore delle attività economiche e produttive e decreto Presidente della Regione 6 marzo 2015, n. 47»;
 - Liguria, legge regionale 21 novembre 2013 n. 36, «Disposizioni in materia di agricoltura sociale»;
 - Lombardia, legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (art. 8 *bis*), «Testo Unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale e deliberazione Giunta reg. 10 aprile 2015, n. 10/3387»;
 - Marche, legge regionale 14 novembre 2011, n. 21, «Disposizioni regionali in materia di multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione in agricoltura»;
 - Molise, legge regionale 10 febbraio 2014, n. 5, «Norme in materia di agricoltura sociale»;
 - Toscana, legge regionale 26/02/2010, n. 24, «Disposizioni in materia di agricoltura sociale»;
 - Umbria, legge regionale 9 aprile 2015, n. 12, «Testo unico in materia di agricoltura»;
 - Veneto, legge regionale 28 giugno 2013, n. 14, «Disposizioni in materia di agricoltura sociale»;
 - Sardegna, legge regionale 11 maggio 2015, n. 11, «Norme in materia di agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale e abrogazione della legge regionale n. 18 del 1998».
- In argomento, Losavio (2013, p. 3).

immediatamente evidenti anche gli spazi di riflessione aperti dalla nuova disciplina.

Spostandosi infatti ad esaminare più analiticamente il testo della legge italiana, occorre precisare che si tratta di una disciplina al momento incompleta, nel senso che il dettato normativo – si tratta di sette articoli – 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. Inoltre, si è in presenza di un quadro basato su paradigmi enunciati, ma (si può dire) da perfezionare, che devono coordinarsi con una vasta serie di regole, talvolta stratificate, altre volte parecchio datate. A tacer d'altro, si demanda ad un decreto del Mipaaf – che non è stato ancora emanato – da adottarsi previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e Province autonome e acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, la definizione dei requisiti minimi e le modalità delle attività.

Che l'agricoltura sociale possa rappresentare per gli agricoltori un'opportunità per fornire anche servizi volti ad ampliare e diversificare l'ambito delle attività non c'è alcun dubbio. Con il nuovo intervento legislativo viene in rilievo l'intento di ri-considerare *giuridicamente* le attività oltre che le strategie d'impresa, affiancando alle attività con funzione produttiva altre attività definite in base ad una concezione non più incentrata esclusivamente sulla produzione di profitto individuale.

Per "agricoltura sociale" la legge n. 141 del 2015 (art. 2, «Definizioni») intende le «attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381» nei limiti fissati dalla legge, dirette a realizzare una vasta serie di finalità; si tratta di attività che vanno ad integrare l'attività agricola, con prestazioni e servizi che affiancano o supportano servizi socio-sanitari (riabilitativi, terapeutici, formativi) ed educativi con l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, allo sviluppo di abilità e di capacità. Nel vasto panorama delle attività in discorso possono rientrare i progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità, nonché alla diffusione della conoscenza del territorio anche attraverso fattorie sociali e didattiche.

L'art. 2, 3° comma della l. n. 141 del 2015 fa riferimento testuale alla possibilità che molte delle attività indicate nell'art. 2 della legge, esercitate dall'imprenditore agricolo, «costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135 del codice civile». Invero, salvo che per l'inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità o soggetti svantaggiati (art. 2, 1° c., lett. a),

tutte le altre attività di agricoltura sociale sono riconosciute, dal citato articolo 2, come *attività connesse* all'attività agricola (ai sensi dell'art. 2135 del codice civile).

Dunque, le attività ricondotte dal legislatore italiano all'agricoltura sociale risultano connesse alle principali, *in forza di legge*.

Non è la prima volta che ciò si verifica. Le attività connesse tipiche sono state ampliate di recente dal disposto della c.d. legge finanziaria 2006 (comma 423 dell'articolo unico, l. 23 dicembre 2005, n. 266), che ha suscitato scalpore, dove si stabilisce che le attività di produzione e cessione di energia elettrica e calorica ricavata da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate da imprenditori agricoli «costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, terzo comma del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario». Ma l'elencazione potrebbe continuare⁹.

Com'è noto, l'articolo 2135 del codice civile, modificato dal decreto legislativo n. 228/2001, recante norme per l'orientamento e l'ammodernamento dell'agricoltura, definisce come attività connesse a quelle agricole esercitate dall'agricoltore, anche le attività dirette: «alla fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità».

Tale declinazione dell'art. 2135 c.c., nel settore dei servizi, ha consentito a nuove attività di entrare a far parte del novero delle attività connesse all'agricoltura (come a molte di quelle indicate nell'art. 2, 3° comma della legge n. 141/2015 che qui interessano)¹⁰.

⁹ A proposito delle più attuali attività di prestazione di servizi, cfr. Germanò (2016, pp. 96-101).

¹⁰ Può essere utile richiamare il testo della norma, che fa riferimento:

- ai lavoratori con disabilità e lavoratori svantaggiati, definiti ai sensi dell'articolo 2, numeri 3) e 4), del reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Tfu. Viene, inoltre, richiamato l'art. 4 della legge n. 381/1991, che disciplina le cooperative sociali e definisce persone svantaggiate, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno. Nelle cooperative sociali le persone svantaggiate devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato sog-

Il concetto di “multifunzionalità” muove proprio dall’esigenza di riconoscere all’agricoltura una molteplicità di funzioni che coinvolgono una pluralità di soggetti operanti nei territori rurali per soddisfare esigenze della società. Si tratta di servizi che attengono all’accoglienza, allo svago, all’intrattenimento, alla ristorazione, anche allo sport, al godimento dei beni culturali localizzati per lo più nelle aree rurali, come quando l’agriturismo viene riconosciuto quale strumento multifunzionale per la valorizzazione delle imprese agricole, del territorio rurale e del paesaggio¹¹. Possono aggiungersi i servizi agricoli svolti nell’ambito delle attività didattiche in collaborazione con il mondo dell’istruzione, di salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio, le azioni di recupero del patrimonio edilizio – storico – rurale, le iniziative di rieducazione, oppure si può fare riferimento (con le opportune precisazioni) alle terapie collegate all’agricoltura, riabilitazione, cura del disagio mentale e delle devianze, inserimento sociale e lavorativo dei portatori di handicap, assistenza degli anziani ed altro, sempre se svolte nei termini di legge.

Potrebbero essere utili alcuni chiarimenti.

La legge n. 141 del 2015 amplia l’elenco delle attività di fornitura di servizi, qualificandole come attività connesse, ma il decreto legislativo n. 228/2001, che ha modificato il testo dell’art. 2135 c.c., non fa menzione al “sociale” nel richiamare la multifunzionalità dell’impresa. In ragione di ciò, alcune organizzazioni hanno già sottolineato che per far fronte all’attuazione della disciplina, tutte le attività vengono collegate all’agriturismo. Lo confermano alcune discipline regionali tra quelle sopra sopracitate, che riconducono le attività di agricoltura sociale nell’alveo delle attività agrituri-

gettivo, essere socie della cooperativa stessa. Si richiamano inoltre i minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale;

- alle prestazioni ed attività sociali e di servizio, volte allo sviluppo di abilità e di capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili alla collettività locale, svolte attraverso l’utilizzazione delle risorse materiali ed immateriali dell’agricoltura;
- alle prestazioni di servizi di affiancamento e supporto a terapie mediche psicologiche e riabilitative per il miglioramento delle condizioni di salute e delle capacità sociali, emotive e cognitive dei soggetti beneficiari delle prestazioni;
- ai progetti finalizzati all’educazione ambientale ed alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio, anche attraverso l’organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali le iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica.

¹¹ In argomento, vedasi Ferrucci (2004, 637); Ead. (2006, p. 63); Ead. (2007, p. 679). Sul tema, cfr. l’opinione delle varie componenti nel *Dossier* del Servizio studi sull’AS n. 1568, «Disposizioni in materia di agricoltura sociale», n. 157 del luglio 2014, cit., messo a disposizione in rete dal Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche nel settore delle attività produttive e in quello dell’agricoltura.

stiche (vedi per esempio le leggi regionali dell'Emilia Romagna, Calabria, Sardegna). Ciò accadrebbe sia per non incorrere in problemi "interpretativi", sia per avere il tempo di sviluppare le competenze occorrenti per conformarsi al nuovo schema normativo.

A dire il vero, tale questione sembra meriti qualche osservazione: viene da pensare infatti che questa soluzione sia piuttosto dettata dall'intento di non perdere un pacchetto (ben identificabile) di benefici e di agevolazioni previsti dal legislatore in ambito agrituristico. Ora, non sembra un modo di procedere sbagliato, ma (alla luce dei lavori preparatori e delle finalità della legge in discussione) depotenzia – si potrebbe dire in una parola – le possibilità offerte dalla nuova disciplina, che sono quelle di ampliare le attività di prestazioni di servizi dell'imprenditore agricolo, secondo la nuova formulazione dell'art. 2135 c.c., riconducibile ad una formula ampia, cioè: «alla fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità».

«La legislazione comunitaria (significativo, in proposito, il reg. 1257/99, che codifica organicamente indirizzi da tempo tracciati, e presenti in alcuni casi in atti comunitari anche risalenti di decenni) e quella nazionale (interessante è il d.lgs. n. 173/98) mirano sempre più a favorire la multifunzionalità dell'impresa agraria da un lato (prevedendo il suo coinvolgimento in attività di conservazione del territorio, di agriturismo e di turismo rurale, di forestazione e di miglioramento dell'ambiente) e ad estendere le attività agricole in modo da favorire l'inclusione fra di esse di operazioni di trasformazione e conservazione dei prodotti della terra e dell'allevamento. Il rischio che questa ultima tendenza sembra evidenziare (lo si trova palese quanto alla legislazione nazionale nel nuovo testo dell'art. 2135 cod. civ.) [...] è che si perda in modo molto significativo la specificità dell'attività agricola – e dell'azienda agricola – al punto da convincere più d'uno dell'inutilità di uno statuto specifico riservato all'imprenditore del settore primario proprio perché non più confinato in quest'ultimo.

Occorre sapere contrastare quest'orientamento (che emerge nei primi commenti dei commercialisti a proposito dell'art. 2135 c.c. nuova versione) non cercando di valorizzare specificità che non esistono più (e rinunciando, quindi, alla difesa estrema dello statuto civilistico speciale dell'imprenditore agricolo), ma evidenziando le differenze che sempre più caratterizzano il settore primario dagli altri, per i tempi di produzione e per il fatto che esso si occupa di "produrre" esseri viventi quali sono le piante e gli animali», per le attuali dinamiche dello sviluppo e per gli spazi aperti a nuove forme

di agricoltura (potremmo aggiungere)¹². Al momento attuale, l'insieme di attività indicate nella legge italiana, possono sembrare soltanto un'"invasione di campo", tuttavia "l'inclusione" viene presa in considerazione tra le priorità considerate dall'UE nell'ambito dello sviluppo rurale, pur in presenza (va sottolineato) di una grande limitatezza di risorse e di fondi a disposizione, avendo come implicito presupposto quello dell'esistenza di un'impresa del settore agricolo.

Altri spunti di riflessione potrebbero riguardare i soggetti legittimati a svolgere l'attività: il legislatore, facendo seguito a quanto emerso nel corso dell'indagine conoscitiva per la preparazione della legge, ha previsto (*ex art. 2*) che oltre all'imprenditore agricolo (persona fisica), possono svolgere le attività menzionate anche le cooperative sociali disciplinate dalla legge n. 381 del 1991, purché, in sintesi:

- il fatturato derivante dall'esercizio delle attività agricole svolte sia prevalente;
- o, nel caso in cui lo stesso fatturato sia superiore al 30% di quello complessivo, le medesime cooperative sono considerate operatori di agricoltura sociale in misura corrispondente al fatturato agricolo.

Resta, comunque, fermo che le attività di agricoltura sociale possono essere svolte in *associazione* (dice la norma) con:

- le stesse cooperative sociali di cui alla l. n. 381/1991;
- con le imprese sociali di cui al d.lgs. n. 155/2006;
- con le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale di cui alla l. n. 383/2000;
- nonché con i soggetti pubblici, con gli organismi che operano nel mondo della cooperazione, con le organizzazioni di volontariato, con le fondazioni, con gli enti di patronato e con altri soggetti privati elencati dall'art. 1, c.5, della l. n.328/2000.

È importante segnalare che la legge italiana stabilisce che possono essere riconosciute organizzazioni di produttori (OP) di cui al decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102, per prodotti dell'agricoltura sociale, in coerenza con il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e con le norme nazionali di applicazione (articolo 4)¹³.

¹² Così, Costato (2002, p. 1). Per altri, successivi approfondimenti cfr. Russo (2011, p. 1); Borghi (2011b, p. 425); D'Addezio (2014c, p. 9).

¹³ Il decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102 («Regolazioni dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge 7 marzo 2003, n. 38»), all'art.2 già stabilisce: «1. Le organizzazioni di produttori hanno come scopo principale la commercializzazione della produzione dei produttori aderenti per i quali sono riconosciute ed in particolare di:

Il testo dispone inoltre che mantengono il requisito della ruralità i fabbricati o le porzioni di fabbricati rurali già esistenti nel fondo, destinati all'esercizio dell'agricoltura sociale (articolo 5). Le regioni possono pertanto promuovere il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso degli imprenditori agricoli ai fini delle attività di agricoltura sociale. Viene, a tal fine, richiesto il rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche ed architettoniche nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi.

L'articolo 6 indica poi taluni interventi di sostegno, che si sostanziano:

- nella facoltà per le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche ed ospedaliere, di inserire come criteri di priorità per l'assegnazione delle gare di fornitura, la provenienza dei prodotti agroalimentari da operatori di agricoltura sociale;
- per i comuni, nella previsione di specifiche misure di valorizzazione dei prodotti in esame nel commercio su aree pubbliche;
- per gli enti pubblici territoriali e non, di prevedere criteri di priorità per favorire l'insediamento e lo sviluppo delle attività in esame nell'ambito delle procedure di alienazione e locazione dei terreni pubblici agricoli;
- per gli enti pubblici territoriali, di poter dare in concessione a titolo gratuito anche agli operatori dell'agricoltura sociale i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata.

L'art. 7 riguarda l'istituzione dell'Osservatorio sull'agricoltura sociale.

Alla luce di tale articolato, non è difficile intuire che il futuro sarà molto coinvolgente sul piano della ricerca.

- a) assicurare la programmazione della produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo;
- b) concentrare l'offerta e commercializzare direttamente la produzione degli associati;
- c) partecipare alla gestione delle crisi di mercato;
- d) ridurre i costi di produzione e stabilizzare i prezzi alla produzione;
- e) promuovere pratiche colturali e tecniche di produzione rispettose dell'ambiente e del benessere degli animali, allo scopo di migliorare la qualità delle produzioni e l'igiene degli alimenti, di tutelare la qualità delle acque, dei suoli e del paesaggio e favorire la biodiversità, nonché favorire processi di rintracciabilità, anche ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui al regolamento (CE) n. 178/2002;
- f) assicurare la trasparenza e la regolarità dei rapporti economici con gli associati nella determinazione dei prezzi di vendita dei prodotti;
- g) realizzare iniziative relative alla logistica;
- h) adottare tecnologie innovative;
- i) favorire l'accesso a nuovi mercati, anche attraverso l'apertura di sedi o uffici commerciali».

3. L'agricoltura sociale nello scenario giuridico europeo, nel quadro dei programmi di sviluppo rurale e nella strategia dell'Unione Europea in materia di investimenti

Nell'UE le funzioni non strettamente commerciali dell'attività agricola sono diventate una componente fondamentale delle politiche agricole e rurali più recenti ed in particolare della Pac¹⁴. Accanto agli obiettivi specifici della Pac stabiliti dall'articolo 39 del Tfe di tipo più economico (*ex art.* 39, lettere *a*, *c* e *d* o sociale (*ex art.* 39, lettere *b* ed *e*), intesi a tutelare gli interessi dei produttori e dei consumatori, vi sono numerose altre disposizioni del trattato, che aggiungono obiettivi applicabili all'insieme delle politiche e delle azioni dell'UE¹⁵.

La decisione del Consiglio 2006/144/UE, che definisce gli orientamenti strategici per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 indica tra le prio-

¹⁴ Cfr. *ex multis* Jannarelli (2013, p. 11, 2014, p. 217); nonché, specialmente, le comunicazioni della Commissione dal titolo «La Pac verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», Com (2010) 672 del 18 novembre 2010, ed «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», Com (2010) 2020 del 3 marzo 2010, con cui si delinea la strategia europea, attraverso 3 priorità (crescita intelligente, sostenibile, inclusiva), 5 obiettivi e 7 iniziative faro utili per la loro realizzazione. Europa 2020 poggerà su due pilastri: un approccio tematico, che combina priorità e obiettivi principali, e le relazioni con i singoli Paesi, che aiuteranno gli Stati membri ad elaborare proprie strategie.

Sugli attuali profili dello sviluppo sostenibile, v. D'Addezio (2012b, p. 281); Adornato (2011, p. 5); Albinini (2009, p. 15); Manservigi (2011, p. 2); Di Lauro (a cura di) (2015); Paoloni (a cura di) (2008), i quali forniscono molti spunti.

¹⁵ In tale progetto – in estrema sintesi – la promozione di un elevato livello occupazionale (articolo 9), la tutela dell'ambiente nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile (articolo 11), la protezione dei consumatori (articolo 12), le esigenze in materia di benessere degli animali (articolo 13), la protezione della salute umana (articolo 168, paragrafo 1), la coesione economica, sociale e territoriale (articoli da 174 e 178), diventano obiettivi della Pac a pieno titolo. In un contesto di apertura e di globalizzazione dei mercati, l'articolo 207 stabilisce inoltre i principi della politica commerciale comune applicabile agli scambi di prodotti agricoli. Mentre i principi della politica della concorrenza sono oggetto di una deroga nel settore della produzione e del commercio dei prodotti agricoli sulla base della specificità strutturale dell'attività primaria (art. 42). Tra gli studiosi si possono distinguere differenti linee di pensiero, tuttavia, alla luce dell'impostazione visibile nel Tfe e nel Tfe – non c'è dubbio – l'attuale sistema agroalimentare intreccia saldamente nell'analisi diversi capitoli d'indagine nel quadro della strategia lanciata a Lisbona. Si deve fare riferimento a coordinate (visibili nei trattati e nel diritto derivato) ben note ai giuristi che hanno posto in rilievo il coinvolgimento ed il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, indirizzate peraltro verso beni che sono destinati ai mercati globali e locali e «verso la realizzazione di azioni e servizi improntati ai principi di sostenibilità energetica, ambientale, alimentare e sociale, anche attraverso il rafforzamento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale» (in argomento, D'Addezio (2014b); Adornato (2014) e nelle op. citate in precedenza e molti altri).

rità dello sviluppo rurale il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, la promozione della capacità di occupazione e diversificazione; include la promozione dell'inclusione sociale tra le azioni chiave dell'orientamento strategico e raccomanda di tener conto delle esigenze delle donne, dei giovani, dei lavoratori anziani.

Lentamente, tuttavia a partire dal 2010 – con un certo sforzo – la Commissione europea ha avviato un processo di riforma in tema di coordinamento delle politiche economiche¹⁶.

La proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (Com, 2011, 627) all'art. 6 già permette di individuare *l'inclusione sociale come una delle 6 priorità della UE nell'ambito dello sviluppo rurale*. In verità, le politiche agricole comunitarie del 2003 (ed il regolamento sullo sviluppo rurale del 2005) hanno dato il via ad un profondo ripensamento dell'intervento pubblico comunitario, che ha trovato riscontro nel Piano strategico nazionale italiano per lo sviluppo rurale, adottato dal Mipaaf e approvato dalla Commissione europea nel gennaio 2007 (dove sono espressamente citate, per esempio, le fattorie sociali). Tuttavia, per cogliere alcune potenzialità, rispetto alla cornice delineata, occorre fare successivamente riferimento al più recente reg. (UE) n. 1305/2013 (che ha abrogato il precedente reg. (CE) n. 1698/2005) per il periodo 2014-2020.

Con l'evoluzione del quadro normativo e con la presentazione delle proposte regolamentari per il periodo di programmazione 2014-2020 è emerso, in modo chiaro, che viene richiesto un rafforzamento del coordinamento di tutte le politiche dell'UE. Al medesimo tempo, si vuole garantire una maggiore efficacia ed efficienza della spesa, concentrando il sostegno pubblico sugli obiettivi strategici delle politiche.

Si deve ammettere che un impulso significativo è stato assicurato dalla programmazione dello sviluppo rurale che, nel suo principale atto – il nostro Piano strategico nazionale (Psn) 2007-2013 – ha inserito l'agricoltura sociale fra le “azioni chiave” dell'Asse III, concernente il miglioramento della qualità della vita e la diversificazione dell'economia rurale¹⁷. Ma un soste-

¹⁶ Cfr. la Comunicazione della Commissione, «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche», Com(2010) 250; il Documento di lavoro dei servizi della Commissione, «Elementi di un quadro strategico comune 2014-2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca», Swd (2012) 61. Cfr. in proposito Romito (2012).

¹⁷ Può essere utile ricordare, in sede europea, tra le prime iniziative sull'agricoltura sociale, quella varata nel dicembre del 2009 in seguito ad una proposta della Rete rurale italiana relativa alla costituzione di un gruppo di Rrn che lavorassero insieme per identificare e analizzare le opportunità e gli ostacoli presentati dai Psr nazionali/regionali 2007-2013 per l'attuazione di attività di agricoltura sociale/terapie verdi nell'UE a 27. L'obiettivo specifico

gno all'agricoltura sociale è stato anche assicurato dall'inserimento nell'Asse concernente l'"inclusione sociale", in modo che essa in un primo momento potrebbe (teoricamente) beneficiare di una pluralità di fondi. Nel quadro degli attuali programmi di sviluppo rurale (2014-2020) "l'inclusione sociale" rientra tra le priorità nei programmi di sviluppo rurale.

Il Comitato economico e sociale europeo (Cese) ha adottato il Parere d'iniziativa sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie» (13 dicembre 2012), che mette in evidenza le caratteristiche principali dell'agricoltura sociale in Europa, fornendo una definizione "provvisoria", dopo aver raccolto una serie di proposte e raccomandazioni della Commissione: va segnalata la richiesta di una declinazione del quadro giuridico di riferimento e la necessità di sostegno pubblico alle iniziative che si dovessero sviluppare nei diversi Paesi.

Il parere del Cese sopracitato (2013/C 44/07) contiene una definizione di agricoltura sociale, indicandola ("provvisoriamente", si legge nel testo) come «un insieme di attività – per esempio riabilitazione, terapia, posti di lavoro protetti, apprendimento permanente e altre attività intese ad agevolare l'inserimento sociale (secondo la definizione dell'azione Cost 866 *Green care in agriculture* – iniziativa Cooperazione europea in campo scientifico e tecnologico) – che impiegano risorse agricole, sia vegetali sia animali, al fine di creare prestazioni sociali nelle aree rurali o periurbane. In questo senso, scopo dell'agricoltura sociale è, tra l'altro, creare le condizioni, all'interno dell'azienda agricola, che consentano a persone con esigenze specifiche di prendere parte alle attività quotidiane di una fattoria, al fine di assicurarne lo sviluppo e la realizzazione individuale e di migliorare il loro benessere».

Il 14 marzo 2012 la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro (Com, 2012) in cui sono illustrati gli elementi per un Quadro strategico

dell'iniziativa tematica sull'agricoltura sociale consisteva nel "migliorare l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale a sostegno dell'agricoltura sociale e fornire impulsi allo sviluppo del futuro periodo di programmazione a livello nazionale ed europeo".

All'iniziativa hanno dapprima aderito sette Rrn (Austria, Belgio-Fiandre, Finlandia, Irlanda, Italia, Svezia e Regno Unito), che hanno iniziato a raccogliere informazioni sulla situazione delle attività di agricoltura sociale nei rispettivi Paesi.

I risultati di questa prima collaborazione sono stati presentati a marzo 2010 (Roma, 25-26 marzo 2010). Le Rrn partecipanti hanno inoltre concordato un programma di lavoro che ha portato alla stesura di un Documento di sintesi (corredato da una serie di casi studio) entro la fine del 2010.

I risultati del Documento di sintesi e dei casi studio sono stati presentati nel 2010 in occasione di due importanti conferenze sull'agricoltura sociale: 5^a Conferenza europea Cost 866 «Terapie verdi in agricoltura», svoltasi dal 24 al 26 agosto 2010 a Witzenhausen (Germania); «Collegare sviluppo rurale e agricoltura sociale», evento organizzato dalla Rete rurale fiamminga il 30 settembre ed il 1° ottobre 2010 a Mechelen (Belgio).

comune (Qsc). La proposta comunitaria per la politica di sviluppo rurale dopo il 2013 (Com, 2011) si inserisce già in questo contesto ed è proiettata nel più ampio contenitore delle politiche strutturali.

Nell'ambito degli interventi contemplati negli ultimi regolamenti della UE sulla nuova Pac, il reg. UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale fa scorgere le politiche, gli obiettivi tematici, i principi, ma anche le "regole" della programmazione, pur ricordando le "limitate risorse" di cui dispongono gli Stati membri per realizzare gli obiettivi (come si evince fin dai primi considerando del reg. (UE) n. 1305/2013).

All'interno del reg. (UE) n. 1305/2013, il 4° considerando richiama l'"inclusione sociale", "al fine di garantire lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali", precisando che è necessario concentrarsi su di un "numero limitato di obiettivi essenziali". Si prevedono 6 priorità e 18 *focus-area* con lo scopo di realizzare la Strategia Europa 2020, attinenti agli obiettivi tematici del Quadro strategico comune e all'Accordo di partenariato. La priorità 6 esplicita quanto affermato dall'obiettivo tematico 9, prevedendo di "adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali".

L'agricoltura sociale trova riscontro normativo anche dove il reg. (UE) n. 1305/2013, art. 35 ("Cooperazione"), al punto k) fa riferimento alla "diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare", per incentivare ogni forma di cooperazione tra almeno due soggetti. Il Feasr, tramite alcuni regolamenti attuativi, stabilisce poi le misure per i Piani di sviluppo rurale.

4. Alcune riflessioni conclusive sulle scelte del legislatore italiano

Il quadro si presenta più articolato e complesso di quanto ci si attendesse, pertanto numerose ragioni di protezione giuridica collocano l'agricoltura sociale su piani d'interesse diversi. Il dialogo sulle funzioni "sociali" (si permetta la semplificazione) dell'agricoltura ha aperto vie di ricerca impreviste e mostra una ricchezza di spunti e di chiavi di lettura di cui non è possibile dare interamente conto in queste note: l'intento (in questa circostanza) è quello di presentare le novità, di svolgere alcune riflessioni e di sollecitarne altre in ragione degli input e degli stimoli emersi.

Nel testo della legge italiana emergono soprattutto due meriti: il legislatore nazionale coraggiosamente sfugge all'impostazione stereotipata, fatta di interventi distinti, piuttosto frammentari, declinati fino ad oggi sul ver-

sante dell'“agricoltura” o del “sociale”. Il secondo merito dell'intervento legislativo è che esso richiama alla mente esperienze positivamente sperimentate fin dalla fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo in vaste aree dell'Italia, dove non sono mancate forme diverse di un “insieme” di risorse naturali (costituite non solo da terre, ma anche da acque, boschi, laghi ecc.) che implicavano una concezione della vita e dell'operare in comune come valore fondamentale o preminente, e che mettevano in rilievo una gestione complessa dei beni e del territorio. Poteva trattarsi della gestione affidata ad un Comune o ad una comunità formata da gruppi di famiglie, di organizzazioni parrocchiali, reti di vicinato, associazioni di cittadini, sulla base di un insieme di diritti e di doveri spettanti ai suoi membri. Non si tratta di forme antiquate o *improduttive* di gestione del territorio: anzi, oggi la loro rilettura indica che quelle forme di gestione mostrano anche attenzione al territorio come risorsa¹⁸.

Nel quadro di analisi giuridica che qui interessa, occorre sottolineare che con la legge in esame si è preferito realizzare “l'inclusione”, l'operare in comune attraverso un'integrazione nell'attività aziendale, che punta per lo più alla sostenibilità economica dell'occupazione creata, grazie a modelli giuridici (multifunzionali) che permettono l'accesso e la competitività sul mercato.

Alla luce dei cambiamenti (visibili dopo Lisbona nell'impostazione dei Trattati, e di cui si è detto nel corso della trattazione), l'intervento attuale del legislatore italiano acquista ulteriori meriti. Esso, infatti, rappresenta una tappa rappresentativa del cambiamento culturale oltretutto giuridico in corso nell'attuale sistema agroalimentare¹⁹.

Il punto di forza della legge italiana, in sintesi, dovrebbe essere rappresentato dall'integrare nell'agricoltura attività (di carattere sociosanitario, educativo, di formazione e inserimento, di ricreazione) volte a migliorare le prestazioni economiche delle aziende agricole, incoraggiare la diversificazione produttiva, dare opportunità di crescita e sostegno alla redditività e molto altro ancora, dirette a realizzare gli interessi anche di fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di marginalizzazione, attività che vengono svolte da una pluralità di soggetti operanti nei diversi territori di riferimento.

Se si guarda più in là, ovvero alle esperienze di agricoltura sociale sviluppatesi nei diversi Paesi europei, vengono in luce alcuni elementi in comune: l'attività agricola viene orientata verso una produzione svolta con metodi biologici o naturali, comunque verso una produzione di qualità; i prodotti risultano per lo più venduti tramite la filiera corta e i mercati locali,

¹⁸ In argomento vedasi *ex multis* l'impostazione di Grossi (1977).

¹⁹ *Amplius*, in argomento, cfr. gli scritti di Jannarelli, più volte cit. in precedenza.

dando così risposta anche alla crescente richiesta di prodotti “etici”. È il caso di chiedersi, fin da questo momento, se si può pensare ad una certificazione volontaria volta a contraddistinguere tali produzioni. Tale approfondimento si sposa con lo studio del consumo definito etico, critico, responsabile, civico (anche se tra queste espressioni non vi è piena corrispondenza)²⁰; e si sposa con lo studio della comunicazione, in particolare della “comunicazione commerciale e pubblicitaria”²¹.

Quanto ai soggetti di riferimento, va almeno detto che i beneficiari delle agevolazioni e dei contributi previsti dalla legge sono per lo più imprenditori agricoli e cooperative sociali di tipo “B”, che esercitano l’attività agricola, o meglio un’attività finalizzata all’inserimento di persone svantaggiate nel settore dell’agricoltura.

Non mancano altre realtà, altrettanto importanti, dove varie tipologie di associazioni svolgono assistenza a soggetti con qualche tipo di disagio. Dalle ricerche empiriche, infatti, emerge con chiarezza che si interessano del settore “sociale” anche le cooperative sociali di tipo “A”: queste tipologie di cooperative appaiono in molte ipotesi adatte agli scopi, si occupano della gestione dei servizi socio-sanitari, formativi e di educazione. A questo proposito va precisato che occorre distinguere l’orizzonte (chiamiamolo così) definito nella legge n. 141 del 2015 da queste altre realtà, non potendosi confondere il progetto di agricoltura sociale in discorso con un servizio pubblico.

Finora, molte regioni hanno dato risalto al modello dell’agricoltura sociale in seno ad attività (imprenditoriali) più che sperimentate, quali l’agriturismo: tra queste si può far cenno all’esperienza della regione Emilia-Romagna che, già con la legge n. 4 del 31 marzo 2009 («Disciplina dell’agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole») e con le relative norme di attuazione per le attività agrituristiche (approvate con la delibera di Giunta n. 1693 del 2 novembre 2009), ha introdotto le attività sociali tra quelle che possono essere svolte nell’ambito dell’attività agrituristiche.

Qualcuno ha subito proposto di prendere maggiormente in considerazione differenti modelli aggregativi; altri hanno precisato che occorrono soluzioni aperte e meno formalizzate, al fine di favorire l’inclusione (comprendendo le fattorie didattiche, le strutture che impegnano i bambini o gli

²⁰ Senza risalire troppo indietro nel tempo, si ricorda che una Comunicazione della Commissione del 2001 (Com, 2001, 366 def.) già consentiva di distinguere il commercio “etico” dal commercio “equo” (p. 27); si ricorda inoltre che da diversi anni si è iniziato a parlare di “qualità etica”. Per quanto concerne l’importanza crescente, in termini qualitativi, di tali prodotti, cfr. Canfora (2008); Strambi (2010, p. 399). Mi permetto di rinviare infine a Maccioni (2012).

²¹ In merito, cfr. *ex multis* Di Lauro (2011, p. 547).

anziani, gli immigrati, o le esperienze riguardanti, in generale, servizi alla cittadinanza. Si va dagli agri-nidi, ai campi estivi, agli orti urbani).

Stanno in effetti fiorendo le iniziative ed i progetti, alcuni dei quali già finanziati. Una recentissima intesa-quadro italiana sembra abbia colto molteplici dimensioni e finalità dell'agricoltura sociale, varando progetti cofinanziati tra Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali volti: all'inserimento di persone con difficoltà temporanee o permanenti (handicap, dipendenze da alcool o droghe, detenzione ecc.) in aziende agricole o cooperative sociali agricole; alla formazione, utilizzando modelli come la borsa lavoro ed il tirocinio, per una pluralità di soggetti a bassa contrattualità, finalizzati anche all'inserimento lavorativo; all'offerta di attività di co-terapia, in collaborazione con i servizi socio-sanitari, per persone con difficoltà temporanee o permanenti; all'offerta di servizi alla popolazione rivolta ai bambini (agri-nidi, attività ricreative, campi scuola, centri estivi), o agli anziani (attività per il tempo libero, orti sociali ed altro).

...Nel frattempo, è trascorso più di un anno dall'entrata in vigore della legge ed alcuni snodi della disciplina mostrano profili d'indagine o interrogativi che sono rimasti aperti: in verità, sembra affrettato formulare giudizi definitivi sull'operato del legislatore. Occorre aspettare almeno l'articolato contenuto nel decreto attuativo, che risulta attualmente in via di formazione e ci si deve confrontare con altri saperi (tra settori giuridici e no), elementi imprescindibili al metodo del giurista per comprendere la "fattispecie" e per proseguire con il ragionamento.

Del resto, l'interprete non può ignorare e neppure contrastare l'irrompere (giudicato a volte eccessivo, altre volte anche non condivisibile) dei dati ad opera dei nuovi interventi del legislatore... gettando lo sguardo sui possibili, nuovi territori d'indagine²².

²² Antonio Carrozza, che rivalutava il ruolo attivo del giurista, pur segnalando le insidie, stimolava la ricerca in questa direzione, come tutti sanno. Al riguardo, si possono leggere ancora una volta alcune notissime pagine dell'A. (1988), contenute nelle *Lezioni di diritto agrario*, I, *Elementi di teoria generale*, Giuffrè, Milano, tra queste in particolare le pp. 173-175; Id. (1987). Recentemente, in quest'ottica, cfr. Massart (2012, p. 73), dove afferma che «spetta al giurista mettere ordine [...], contribuendo alla formazione di una legislazione adeguata ai tempi e alla sistematizzazione dell'attuale diritto agrario, sempre *in divenire*» (p. 74). In argomento, *ex multis*, cfr. inoltre Senni (2013), che fa riferimento ad un «ripensamento dei confini di ciò che chiamiamo agricoltura».

Sommario

L'agricoltura sociale: profili giuridici

L'agricoltura sociale include un vasto *range* di attività e così non è facile definirla. Ma nell'ampia serie di questioni che interessano, notiamo sempre due elementi in comune: a) si tratta di attività che si svolgono in un'azienda agricola; e b) sono prospettate per soggetti che – temporaneamente o in modo permanente – presentano delle specifiche necessità, incluse necessità educative. La legge italiana 18 agosto 2015, n. 141 («Disposizioni in materia di agricoltura sociale»), «promuove l'agricoltura sociale quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole» (art. 1, «Finalità»). Nel corso del tempo, l'agricoltura sociale si è presentata sotto molteplici forme, impiegando risorse agricole e confluendo indistintamente sotto la medesima etichetta “agricoltura sociale”, tuttavia essendo caratterizzata da approcci, relazioni intersettoriali, finanziamenti molto diversi tra loro. A questo proposito, si pensi solo alle esperienze di c.d. *farming for health* (agricoltura per la salute), *care farming*, *green care* o *green therapies* (terapie verdi) riferibili alle cure, al reinserimento, alla riabilitazione o altro.

Occorre quindi ricondurre ad una cornice giuridica di riferimento un settore di disciplina che riguarda un ampio spettro di attività, anche al fine di accompagnarne lo sviluppo in un percorso organico e coordinato sul piano istituzionale (a livello europeo e nazionale).

Abstract

Social Agriculture: Legal Aspects

Social farming includes a broad range of different practices and so is not easy to define. But in the broad range of interested issues, we always look at two elements in common: a) the activities take place on a farm; and b) they are designed for people who – temporarily or permanently – have specific needs, including educational needs. The Italian law 18 agosto 2015, n. 141 («Regulation on Social Agriculture»), «promotes social agriculture as an aspect of multifunctionality of farming» (art.1, «Goals»). During the past, social agriculture has appeared under many different aspects, employing various agricultural resources and all considered in the same way as “social agriculture”, but however being characterized by different approaches, intersectorial relations and forms of funding. About this think of the so-called experiences as “farming for health”, “care farming”, “green care” and “green therapies” relating to the care, social reintegration, rehabilitation and much more.

It should therefore bring within a legal frame of reference one regulatory area that covers a wide spectrum of activities, also in order to foster the development through an organic and coordinated path among the institutional level (at national and European level).

Parole chiave: agricoltura sociale, agricoltura sociale e multifunzionalità, pluriattività, agricoltura sociale e integrazione, agricoltura sociale e sistemi agroalimentari, legislazione europea e nazionale.

Keywords: Social Agriculture, Social Agriculture and Multifunctionality, Pluriactivity, Social Agriculture and Integration, Social Agriculture and Agri-Food System, European and National Legislation.

Riferimenti bibliografici

- Adornato F. (2010), «Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile», *Rivista di diritto agrario*, I.
- Adornato F. (2011), «La Politica agricola comune verso il 2020: tra mercati globali e sistemi territoriali», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2.
- Adornato F. (2014), «L'agricoltura urbana nella società globale: primi appunti», in S. Manservisi (coord.), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, Jovene, Napoli.
- Adornato F. (2013), «Pulsa la vita nel diritto (Laudatio per Paolo Grossi)», *Rivista di diritto agrario*, I.
- Albisinni F. (2009), «Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera», *Rivista di diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it, 2.
- Albisinni F. (2010), «Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona», *Rivista di diritto agrario*, I.
- Albisinni F. (2011a), «I codici europei dell'Agricoltura, dopo Lisbona», in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi (a cura di), Atti del convegno (Ferrara, il 6-7 maggio 2011), *Dalla Riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare, ambientale*, Jovene, Napoli.
- Albisinni F. (2011b), «Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 1.
- Bolognini S. (2014), «Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità», in S. Manservisi (coord. da), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Jovene, Napoli.
- Borghi P. (2011a) «Alimentare & globale», *Rivista di diritto alimentare*, www.rivista.dirittoalimentare.it, 1.
- Borghi P. (2011b), «L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni», in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale* (Ferrara, 6-7 maggio 2011), Jovene, Napoli.
- Borghi P. (2012), «L'impresa agraria produttrice di alimenti, di energia e di servizi», *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Società Editrice Fiorentina, Firenze.
- Canfora I. (2008), «Altri prodotti di qualità», *Leggi d'Italia professionale, Diritto alimentare-mercato e sicurezza*, www.leggiditaliaprofessionale.it/.
- Canfora I. (2014), «Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informa-

- zione», in S. Manservisi (coord. da), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Jovene, Napoli.
- Canfora I. (2014), «Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali», *Rivista di diritto agrario*, I.
- Carrozza A. (1988), *Lezioni di diritto agrario. Elementi di teoria generale*, I, Giuffrè, Milano.
- Carrozza A. (1987), «Agricoltura (Teoria generale)», *Digesto Disc. Priv.*, Sez. civ., IV, Torino.
- Conte G. (2008), «La disciplina dell'attività d'impresa tra diritto, etica ed economia», in G. Conte (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa*, Laterza, Roma-Bari.
- Costato L. (2003), «Dall'impresa agricola alla protezione dei consumatori», *Nuovo diritto agrario*, 1.
- Costato L. (2013), «L'agricoltura cenerentola d'Europa», *Rivista di diritto agrario*, I.
- D'Addezio M. (2010), «Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?», *Rivista di diritto agrario*, I.
- D'Addezio M. (a cura di) (2012a), *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, Giuffrè, Milano.
- D'Addezio M. (2012 b), «Agricoltura ed energie rinnovabili: alcune osservazioni del giurista», *Atti del Convegno Idaic, Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità* (Bologna-Rovigo, 25-25 ottobre 2012), Giuffrè, Milano.
- D'Addezio M. (2014a), «Lo scenario giuridico delle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità competitività e sicurezza», *Rivista di diritto agrario*, I.
- D'Addezio M. (2014b), «Agricoltura e “smart cities”: la città agricola e la globalizzazione del locale tra il passato e il futuro», in S. Manservisi (coord. da), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e ambientale*, Jovene, Napoli.
- D'Addezio M. (2014c), «Principio di sussidiarietà e politica di sviluppo rurale dell'Unione. Spunti di riflessione intorno al diritto agrario e alimentare tra “mercato” e “non mercato”», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2.
- De Filippis F. (a cura di) (2012), *La nuova Pac 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione, Quaderni del Gruppo 2013*, Ed. Tellus, Roma.
- Di Jacovo F. (2008), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Lauro A. (2011), «La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari», in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, Utet, Milano.
- Di Lauro A. (2012), «Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. Verso la costruzione di una responsabilità del consumatore», *Rivista di diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it, 2.
- Di Lauro (a cura di) (2015), *Nutridialogo. Il diritto incontra le altre scienze su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Ets, Pisa.

- Ferrucci N. (2004), «L'agriturismo come strumento multifunzionale per la valorizzazione delle aziende agricole, del territorio rurale e del paesaggio: il quadro normativo», Atti del convegno internazionale *Il sistema rurale. Una sfida per la progettazione tra salvaguardia, sostenibilità e governo delle trasformazioni* (Milano, 13-14 ottobre 2004), vol. 1, Libreria Clup, Milano.
- Ferrucci N. (2006), «L'agriturismo tra tutela dell'impresa e valorizzazione del territorio», Atti dell'Accademia dei Georgofili (Castelfranco Veneto, 26 ottobre 2006), vol. V, Società Editrice Fiorentina, Firenze.
- Ferrucci N. (2007), «L'agriturismo: icona della trasversalità dell'agricoltura tra impresa, alimentazione, ambiente e paesaggio», *Rivista di diritto agrario*, I.
- Germanò A. (2016), *Manuale di diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 8^a ed.
- Giuffrida M. (2007), «Dalla responsabilità dell'imprenditore all'imprenditore responsabile», Relazione presentata al Convegno sul tema "Diritto agrario. Agricoltura. Alimentazione. Ambiente" (Pisa, 26-27 ottobre 2007), *Rivista di diritto agrario*, I.
- Grossi P. (1977), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Giuffrè, Milano.
- Grossi P. (2013), «Il messaggio giuridico dell'Europa e la sua vitalità: ieri, oggi, domani», *Contratto e impresa/Europa*, 2.
- Jannarelli A. (2007), «Gli attuali compiti delle scienze sociali di fronte alle trasformazioni del mondo agricolo italiano», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3.
- Jannarelli A. (2011), «Cibo e democrazia: un nuovo orizzonte dei diritti sociali», in M. Goldoni, E. Sirsi (a cura di), Atti del convegno (svoltosi a Pisa, 1-2 luglio 2011), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Giuffrè, Milano.
- Jannarelli A. (2013), «Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità», *Rivista di diritto agrario*, I.
- Jannarelli A. (2014), «I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici dell'"eccezionalità" agricola», in S. Manservigi (coord. da), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione Europea*, Jovene Napoli.
- Lattanzi P. (2010), «L'energia dopo Lisbona. Il superamento del paradosso energetico», in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (a cura di), Atti del convegno (Ferrara, il 6-7 maggio 2011), *Dalla Riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare, ambientale*, Jovene, Napoli.
- Losavio C. (2013), «Agricoltura sociale e tutela delle risorse agricole nella legislazione regionale del 2013», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3.
- Maccioni G. (2012), *Il commercio equo solidale nell'Europa dei mercati*, Ets, Pisa.
- Maccioni G. (2014), «Responsabilità sociale d'impresa e sistema agroalimentare: indicazioni strategiche e polimorfismo normativo nell'esperienza europea e nazionale», *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2.
- Maccioni G. (2016), «L'agricoltura sociale nel contesto delle fonti italiane e della UE», in N.U. Chacon Enrique (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).

- Manservisi S. (2011), «I riflessi del diritto ambientale sulla Pac prima e dopo il Trattato di Lisbona», in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi (a cura di), *Dalla Riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Jovene, Napoli.
- Marotta G., Nazzaro C. (2012), «Responsabilità sociale e creazione di valore nell'impresa agroalimentare: nuove frontiere di ricerca», *Rivista di economia agro alimentare*, 2.
- Massart A. (2014), «Introduzione» alla seconda sessione del convegno organizzato in onore del prof. Ettore Casadei, in G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità* (Bologna-Rovigo 25-26 ottobre 2012), Atti del Convegno, Giuffrè, Milano.
- Oppo G. (1992), «Diritto dell'impresa e morale sociale», *Rivista di diritto civile*, 1.
- Paoloni L. (a cura di) (2008), *Alimenti, danno, responsabilità*, Giuffrè, Milano.
- Paoloni L. (2011), «I nuovi percorsi della food security: dal diritto al "cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"», *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 1.
- Romito G. (2012), «Gli strumenti di programmazione per la politica di sviluppo rurale 2014-2020», *Agriregionieuropa*, 29.
- Russo L. (2011), «Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)», *Rivista di diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it, 2.
- Sciarrone Alibrandi A. (2010), Filice A.B., «Il commercio equo e solidale tra autoregolamentazione ed eteronomia», in M. Allena *et al.* (2010), *Dignità e diritto nei rapporti economico sociali*, Quaderno n. 3 del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza-Cremona, Libellula, Lecce.
- Senni S. (2013), «Uno sguardo europeo sull'agricoltura sociale. Il parere del Comitato economico e sociale europeo», *Agriregionieuropa*, 32.
- Strambi G. (2010), «Il commercio equo e solidale e l'etichettatura sociale tra soft law e forme di autodisciplina», *Rivista di diritto agrario*, 1.
- Tommasini A. (2013), «Strategie di competitività nel sistema agroalimentare in funzione della nuova Pac (imprenditori agricoli alla riscoperta della food security)», *Rivista di diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it, 3.