

Ottobre

2010



Prime valutazioni sull'adesione delle Fattorie Sociali ai Bandi dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007/2013

a cura di

Massimo Autieri e Paolo Scarpino

Indice

- 1. Premessa**
- 2. L'agricoltura sociale nei PSR 2007/2013**
- 3. L'agricoltura sociale negli Avvisi pubblici dei PSR**
- 4. Le interviste telefoniche ai Responsabili regionali della Misura 311**
- 5. Conclusioni**

1. Premessa

La finalità della presente nota è quella di illustrare gli interventi per l'Agricoltura Sociale (AS) finora attuati dalle Regioni italiane nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) 2007/2013 e di presentare una prima valutazione sull'adesione delle Fattorie Sociali ai relativi Bandi sulla base di interviste telefoniche ai Responsabili regionali della Misura 311.

2. L'agricoltura sociale nei PSR 2007/2013

E' stata svolta preliminarmente una lettura dei PSR per verificare se, a seguito dell'ultimo aggiornamento effettuato dalle Regioni a fine 2009, si fossero introdotte modifiche agli interventi riguardanti l'AS¹, in particolare nell'Asse I, Misura 121 (Ammodernamento delle aziende agricole) e nell'Asse III, Misura 311 (Diversificazione verso attività non agricole).

Si è constatato che non emergono sostanziali modifiche di programmazione rispetto alla precedente stesura. L'opportunità offerta dalla revisione del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale alla luce degli orientamenti emersi a seguito dell'Health Check², per quanto riguarda l'AS, non è stata colta dalle Regioni. In tale documento, infatti, l'AS come azione-chiave per il raggiungimento di una pluralità di obiettivi era stata ulteriormente rafforzata, integrandola in più punti.

In merito ai fabbisogni dell'Asse I, era stata indicata tra i problemi da affrontare per superare la debolezza strutturale del settore agro-industriale e forestale anche *“la realizzazione di apposite azioni di commercializzazione, marketing e informazione verso i consumatori riguardanti i prodotti provenienti dall'agricoltura sociale”*.

Inoltre, era stato ulteriormente precisato uno dei due obiettivi dell'Asse III *“Mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali”* con riferimenti espliciti ai nuovi orientamenti CE circa la priorità vincolante *“Creazione di opportunità di lavoro e delle condizioni per la crescita”*. In tale ambito, era stata aggiunta una nuova azione-chiave così definita: *“realizzazione di attività formative e informative, rivolte agli operatori economici che diversificano verso forme di agricoltura sociale, con lo scopo di sviluppare le loro competenze e la loro capacità di migliorare la loro presenza sul mercato dei servizi forniti dall'agricoltura sociale”*.

¹ Finuola R., Pascale A., L'Agricoltura Sociale nelle politiche pubbliche, INEA, Roma 2008. AIAB (a cura di), Agricoltura Biologica e Sociale. Strumento del welfare partecipato, Roma 2008.

² Vedi http://www.reterurale.it/downloads/cd/PSN/Psn_21_06_2010.pdf

Per quanto riguarda le priorità territoriali, a parziale modifica del documento precedente nel nuovo testo veniva precisato che i Poli Urbani avrebbero potuto usufruire dei sostegni alla diversificazione di attività aziendali verso attività multifunzionali, in particolare servizi ambientali e sociali (Misura 311). La condizione posta alle Regioni era quella di dimostrare con idonei indicatori socio-economici, l'opportunità di intervenire con l'Asse III in tali aree.

Purtroppo nessuna Regione, nel rivedere il proprio PSR, ha colto le novità introdotte dal Piano Strategico Nazionale dello Sviluppo Rurale per l'AS, sia per quanto riguarda l'Asse I che l'Asse III, che pure aveva avuto l'approvazione da parte dei Servizi della Commissione Ue.

In particolare, per quest'ultimo Asse, in nessun PSR sono stati introdotti idonei indicatori socio-economici per giustificare il sostegno a progetti di AS con la Misura 311 nell'ambito dei Poli Urbani. Pertanto, in tutti i PSR permane la preclusione ad attivare la Misura 311 nei Poli Urbani nonostante la grande domanda di servizi sociali che queste realtà presentano e che potrebbe essere soddisfatta proprio dalle campagne urbane.

Da una lettura complessiva dei PSR si rileva, inoltre, che gli intenti comuni alla maggior parte delle Regioni in materia di AS, se pur con interventi diversi, risalgono al concetto di multifunzionalità dell'azienda agricola. In particolare, si richiama la capacità dell'agricoltura e delle aziende agricole di includere soggetti svantaggiati, fornire servizi sociali e rafforzare il capitale sociale³ nelle comunità rurali.

Nella maggior parte delle Regioni l'attenzione si è, tuttavia, concentrata sulla diversificazione aziendale e sull'economia rurale orientando gli incentivi, nella maggior parte dei casi, verso il sostegno degli investimenti strutturali volti a favorire lo svolgimento di attività di tipo agrituristico e didattico, sociale (infanzia e anziani),

³ Con il termine "capitale sociale" sono intese le relazioni, le interazioni e i reticoli che si formano nella comunicazione e nello scambio tra soggetti appartenenti ad una determinata area, gruppo o comunità. L'appartenenza di un individuo ad una comunità presuppone la condivisione di norme, valori, obbligazioni, mutuamente riconosciute tra i partecipanti (Di Iacovo, 2003). Nelle aree rurali l'idea di capitale sociale è spesso legata alla presenza di reti di relazioni organizzate su basi di reciprocità tra famiglie e gruppi, e su un'attitudine alla collaborazione e alla presa in carico dei problemi della località, spesso dettata dalle necessità.

socio-sanitario (riabilitazione e terapie nei confronti di soggetti diversamente abili).
Tranne che per la Regione Calabria, nelle Misure dell'Asse I "Competitività delle aziende agricole" non vi è alcun riferimento all'AS e alla sua capacità di accrescere la competitività delle imprese agricole.

3. L'agricoltura sociale negli Avvisi pubblici dei PSR

Si è passati poi all'esame dei provvedimenti attuativi che le Regioni hanno emanato per realizzare gli obiettivi indicati nei PSR. A questo scopo, si sono analizzati gli Avvisi pubblici (Bandi) che ogni Regione ha emesso in particolare sulla Misura 121 e sulla Misura 311. Da un'analisi globale e dalla successiva elaborazione di schede esplicite per Bando, è emerso che nella maggior parte delle Regioni si è giunti a emanare almeno un Bando sia per la Misura 121, sia per la 311 ad eccezione della Valle d'Aosta, Molise, Umbria e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Si è, inoltre, constatato che, rispetto alle direttive europee e nazionali, la maggior parte delle Regioni non ha rispettato i tempi prefissati per l'emanazione dei Bandi, aumentando il rischio di dispersione delle risorse finanziarie che sono comunque non sufficienti a garantire il soddisfacimento delle necessità territoriali.

Per la Misura 311 si è in presenza di un variegato evolversi di provvedimenti con differenze significative in relazione ai territori rurali e ai loro piani di sviluppo. Nel complesso, si evince che nelle Regioni del Nord Italia solo il Veneto e il Friuli Venezia Giulia hanno annoverato fra gli interventi espliciti riferimenti all'AS, con l'obiettivo di incentivare una crescita equilibrata dei territori rurali e dei servizi alla persona.

Tuttavia, le Regioni prevedono obiettivi e interventi che mirano a sviluppare un solido sistema economico e sociale nelle aree rurali, capaci di creare, consolidare o esaltare il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola: non più solo produttrice di beni ma anche di servizi sociali, ambientali, formativi, turistico e ricreativi. Si tratta di funzioni che rappresentano modalità d'integrazione del reddito aziendale contribuendo al mantenimento e/o creazione di nuove opportunità occupazionali in aree rurali attraverso il sostegno di investimenti volti a favorire il miglioramento delle strutture, l'accrescimento dell'attrattività e vitalità dei territori rurali.

Gli obiettivi comuni che emergono in tutte le Regioni si riassumono nei seguenti:

- favorire la permanenza sul territorio delle popolazioni rurali, in particolare di quelle giovanili e femminili, contribuendo al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, contenendo i fenomeni di spopolamento;

- valorizzare la funzione ricreativa, sociale e culturale dell'azienda agricola per lo sviluppo, la qualificazione e il presidio territoriale;
- qualificare e valorizzare l'offerta agrituristica;
- incrementare la qualità dell'ospitalità, attraverso la valorizzazione delle tradizioni e della cultura locale enogastronomica e contadina;
- promuovere iniziative per la produzione di energia da fonti rinnovabili;
- valorizzare le risorse endogene locali, stimolando la diversificazione economica.

Nella maggior parte dei Bandi regionali, ad eccezione della Toscana che limita l'accesso ai finanziamenti solo all'imprenditore agricolo professionale, le tipologie d'intervento presentano come beneficiari le imprese agricole in forma singola e/o associata, società, cooperative, membri della famiglia agricola (art. 2135 del Codice Civile). Si evidenzia, inoltre, che solo alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Marche) hanno indicato esplicitamente tra i beneficiari anche le cooperative sociali di tipo B che svolgono attività agricola. Queste ultime, nelle altre Regioni, sono comunque considerate tra i beneficiari qualora posseggano anche la qualifica di impresa agricola.

Per quando riguarda la localizzazione degli interventi ammissibili, si può affermare che le priorità ai fini dell'assegnazione delle risorse e della selezione delle domande risultano essere gli investimenti di aziende agricole ubicate nelle zone classificate come C e D (aree rurali in forte ritardo di sviluppo).

Nell'analizzare la Misura 121, si è approfondito se le Regioni abbiano messo in moto processi di cambiamento atti a far maturare, da parte dell'imprenditore agricolo, la capacità di adeguamento e trasformazione dell'impresa agricola coniugando gli aspetti strutturali a quelli gestionali per far fronte alla continua crescita della concorrenza sui mercati internazionali, e a una domanda sempre più pressante di prodotti di qualità e rispettosi dell'ambiente. E si è verificato se in tali processi sia stata considerata anche l'AS come possibile vettore del cambiamento. Gli adeguamenti e le trasformazioni strutturali e gestionali di un'impresa agricola, per

essere efficaci, vanno infatti rivolti non solo alla produzione di beni, ma anche alla creazione di valore aggiunto e di una competitività basata sullo sviluppo di una economia strettamente legata alla produzione di beni relazionali⁴ e di capitale sociale nelle aree rurali.

La Calabria è stata l'unica Regione che ha saputo cogliere questi aspetti inserendo l'AS nella Misura 121 dedicata all'ammodernamento delle aziende agricole.

Gli interventi previsti nel Bando della Misura 121 non mirano soltanto a migliorare le condizioni strutturali e gestionali delle aziende agricole calabresi ma anche a ricostruire, attraverso l'utilizzo di beni confiscati alla mafia e destinati a persone svantaggiate, il tessuto sociale già abbastanza delicato di una Regione con un tasso altissimo di reati mafiosi.

4. Le interviste telefoniche ai Responsabili della Misura 311

⁴ Per una disamina del concetto di "bene relazionale" vedi A. Pascale, "Una Pac per produrre anche beni relazionali", in *Agriregionieuropa*, rivista on line, n. 20, marzo 2010.

L'indagine è proseguita con le interviste telefoniche ai Responsabili della Misura 311. Da tali colloqui è emerso un quadro molto diversificato da Regione a Regione per quanto riguarda l'apertura dei Bandi, la gestione delle Misure e delle domande di finanziamento, il coinvolgimento di enti territoriali come i GAL e le Province.

Complessivamente vi è stata una scarsa adesione delle Fattorie Sociali ai Bandi: dai dati ad oggi disponibili, infatti, si registrano domande di finanziamento per interventi riconducibili alle pratiche di AS solo nelle Regioni Veneto (5), Lazio (4) e Toscana (2). Questa situazione denota la necessità di prevedere in futuro incisive azioni di animazione territoriale, senza le quali non decollano le iniziative di AS e vi è una partecipazione limitata di queste realtà negli interventi di sviluppo rurale.

Nelle Regioni settentrionali sono emerse delle differenze sostanziali.

Le Regioni Friuli Venezia Giulia e Piemonte non hanno previsto interventi diretti a incentivare iniziative di AS, ma esclusivamente rivolti alla diffusione di attività didattiche nel primo caso e agriturismo ed energie rinnovabili nel secondo.

La Regione Lombardia ha emanato il Bando sulla Misura 311, che è tuttora aperto, e al momento le domande pervenute sull'azione C sono cinque di cui due nella Provincia di Pavia, una nella Provincia di Bergamo, una nella Provincia di Brescia, una in quella di Mantova.

Nella Regione Veneto, le Misure relative all'Asse III "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" sono state attuate, in un primo momento, a regia regionale, poi a seguito dell'approvazione dei Piani di Sviluppo Locale (PSL) sono state attuate dai Gruppi di Azione Locale (GAL), nei rispettivi ambiti territoriali designati attraverso l'Asse IV LEADER del PSR.

A tal riguardo la Giunta Regionale con DGR n. 545 del 10 marzo 2009 ha approvato la graduatoria finale relativa alla selezione dei GAL e dei relativi PSL, individuando 14 GAL nel territorio regionale.

Dalla disamina dei PSL si rileva che ben 13 GAL su 14 hanno previsto finanziamenti per quanto riguarda la Misura 311 azione 1 "Diversificazione in attività non agricole", creazione e consolidamento di fattorie polifunzionali (di cui alla DGR 4082 del 29 dicembre 2009).

Nella tabella seguente sono indicati i risultati con riferimento ai due Bandi, relativi alla Misura 311 azione 1, che sono stati aperti direttamente a regia regionale⁵. Tutte le domande inserite nella graduatoria sono state dichiarate finanziabili dall'organismo pagatore AVEPA per l'attivazione delle diverse attività indicate nella tabella:

Attività	N. Domande
1. Fattoria sociale	
1.1a - micro nidi	1 Verona
1.1d - mini alloggi per anziani	1 Treviso
1.3 - offerta di servizi in convenzione ... (recupero di soggetti diversamente abili)	1 Rovigo, 1 Treviso, 1 Verona
2. Fattoria didattica	1 Belluno 2 Padova 2 Rovigo 5 Treviso 2 Venezia 2 Verona 1 Vicenza
3. Trasformazione e lavorazione delle produzioni aziendali	1 Padova
Totale	21

Nella Regione Veneto il Bando è scaduto il 31 marzo 2010 e al momento non si dispone di ulteriori dati ufficiali; sono invece in fase di apertura i Bandi gestiti direttamente dai GAL. I criteri di priorità sono quelli previsti dai Bandi e non si fa riferimento ad Albi specifici per le fattorie sociali⁶.

Per quanto riguarda la Toscana, unica Regione che al momento si è dotata di una legge organica sull'AS, si è constatato che sono state presentate solo due domande. Va precisato che nella suddetta Regione i criteri di accesso al Bando sulla Misura 311 sono eccessivamente restrittivi. Ad esempio, i beneficiari sono soltanto gli

⁵ DGR n.199/2008 il cui ambito territoriale di applicazione è stato tutto il territorio regionale, ad esclusione delle zone, indicate dallo stesso PSR quali "Poli Urbani"- Zona A.

DGR n. 4083/2009 il cui ambito territoriale di applicazione era il territorio regionale con esclusione dei poli urbani (Zona A) e delle aree interessate dai Programmi di sviluppo locale predisposti dai Gruppi di Azione Locale approvati con DGR n. 545/2009.

⁶ Per la raccolta dei dati relativi alla Regione Veneto si ringrazia il Dott. Jacopo Testoni (Direzione Agroambiente e Servizi per l'Agricoltura - Servizio Ricerca Sperimentazione e Diversificazione Aziendale - Ufficio Diversificazione attività aziendali) per la collaborazione e la gentile concessione dei dati.

Imprenditori Agricoli Professionali (IAP) mentre è noto che l'AS è presente anche in altre tipologie aziendali (part-time, ecc.).

Nella Regione Campania non sono state presentate domande riguardanti l'AS. Il Friuli Venezia Giulia emanerà a breve un Bando specifico per l'AS a seguito dell'approvazione del nuovo Regolamento riguardante i requisiti, i criteri e le modalità per l'ottenimento della qualifica di Fattoria didattica e/o sociale. Con la Legge 04/09⁷, la Regione Emilia Romagna prevede di incentivare la diversificazione in attività non agricole a carattere sociale esclusivamente per le aziende agrituristiche. E' attesa nell'autunno 2010 la riapertura del Bando sulla Misura 311 con questa novità.

Dalle interviste ai responsabili della Misura 311 delle Regioni meridionali, si è potuto constatare che le azioni messe in atto non si discordano da quelle delle Regioni settentrionali. Nella maggior parte dei casi, i Bandi riguardanti la Misura 311 sono gestiti dai GAL. La Puglia e la Sicilia danno priorità ai giovani e alle donne nell'accesso ai finanziamenti.

Nella Regione Puglia non si ha ancora il quadro degli interventi; il dato ad oggi disponibile indica che sulla Misura 311 le richieste di finanziamento sono 215, un dato generico che non ci permette di conoscere realmente se le iniziative riguardino progetti di fattorie sociali.

E' da evidenziare che nei Bandi di alcune Regioni (Sicilia e Basilicata) è obbligatoria la presentazione di convenzioni o protocolli d'intesa con USL ed enti Pubblici quale condizione per poter usufruire dei sostegni a favore dell'AS.

In Sicilia i primi risultati del Bando non sono ancora noti mentre in Basilicata, esso è ancora in fase di elaborazione.

In Calabria le domande presentate inerenti la Misura 311 azione 2 sono 20, molte delle quali con richieste di aiuto per attività legate a fattorie didattiche e sociali. Va precisato che la Regione Calabria sta procedendo all'approvazione di un

⁷ REGIONE EMILIA ROMAGNA - Legge Regionale N. 4 DEL 31-03-2009 - Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole - Pubblicata sul B.U.R. della Regione Emilia Romagna, n. 52 del 31/03/09

regolamento che prevede l'istituzione di un Albo delle Fattorie Sociali. Non sono, invece, disponibili informazioni sulle domande riferite alla Misura 121 per valutare l'impatto di tale Misura sulle fattorie sociali. Tali dati sarebbero molto significativi dal momento che il PSR della Calabria è l'unico che fa un esplicito riferimento all'AS nell'ambito dell'Asse I.

La Campania è l'unica Regione che nell'istituire un "Albo delle Fattorie Sociali"⁸ le definisce come *"imprese no profit"*. In particolare il provvedimento precisa che la Fattoria sociale deve essere *"economicamente e finanziariamente sostenibile, condotta con etica di responsabilità verso la comunità e verso l'ambiente"* e risponda alle ulteriori seguenti condizioni:

- *"che utilizza fattori di produzione locali e svolge attività agricola e/o zootecnica garantendo la tutela e la valorizzazione dell'ambiente;*
- *che nel proprio statuto prevede l'inserimento socio-lavorativo di persone appartenenti alle fasce deboli oltre che, eventualmente la fornitura di servizi culturali e/o educativi e/o assistenziali e/o formativi a vantaggio di soggetti con fragilità sociale beneficiari del Welfare locale;*
- *che, soprattutto attraverso l'inserimento lavorativo nell'ambito di attività coerenti con il modello di sviluppo sostenibile, è disponibile a collaborare con le istituzioni pubbliche e con gli altri organismi del terzo settore in modo integrato, attivando sul territorio reti di relazioni, creando mercati di beni relazionali, aumentando la dotazione di capitale sociale e offrendo risposte a bisogni sociali latenti o che i servizi tradizionali non sono in grado di soddisfare;*
- *che, laddove ciò è possibile, riutilizza i beni sottratti alle organizzazioni criminali e quindi promuove quale ulteriore valore aggiunto la cultura della legalità".*

⁸ Decreto Dirigenziale n. 145 del 28 aprile 2008

A differenza delle altre Regioni, la Campania non riconosce nella Misura 311 l'insieme delle attività di AS ma esclusivamente quella di ospitalità aziendale di soggetti svantaggiati. Le domande di finanziamento per tutti gli altri interventi di AS devono essere presentate sulla Misura 321. Dai dati raccolti emerge che non sono pervenute domande per interventi di fattorie sociali.

La Regione Sardegna ha costituito un gruppo di lavoro sulla Misura 321, azione 1, servizi sociali, per l'elaborazione della “*carta servizi delle fattorie agro-sociali*” e dei criteri di selezione che i GAL dovranno utilizzare nella predisposizione dei Bandi relativi a questa Misura. L'azione 1 prevede aiuti a favore degli Enti Pubblici per l'avviamento di servizi di utilità sociale da realizzare presso le fattorie sociali.

A tal fine sono stati invitati i GAL, l'ANCI, il Forum del Terzo Settore e l'Agenzia LAORE Sardegna a designare una o più persone quali membri del gruppo di lavoro e le Associazioni di categoria a inviare osservazioni e proposte alla “carta dei servizi”⁹. Per quanto riguarda, invece, le domande pervenute sulla misura 311 nella Regione Sardegna, i relativi risultati sono ancora in fase di elaborazione.

Le interviste telefoniche ai responsabili della Misura 311 delle Regioni del Centro Italia fanno emergere una situazione incerta sia sull'emanazione e apertura dei Bandi sia sulla diffusione dei progetti di Agricoltura Sociale.

Nella Regione Abruzzo i Bandi sulla Misura 311, così come per tutte le Misure dell'Asse III, non sono stati aperti poiché sono in esame le indicazioni presentate dai GAL. L'esame delle indicazioni dei GAL e la conseguente emanazione del Bando avverranno prossimamente. Nelle Regioni Molise, Marche e Umbria sarà emanato nei prossimi mesi il Bando riguardante la Misura 311. Nelle Marche è in discussione un regolamento sull'AS.

⁹ <http://www.regione.sardegna.it>

5. Conclusioni

Dall'esame complessivo delle diverse situazioni regionali si può, a nostro avviso, concludere che nella quasi totalità delle Regioni il mantenimento e il potenziamento dell'azienda agricola multifunzionale sembrerebbe vista nell'ottica esclusivamente della diversificazione delle attività aziendali, nonostante le indicazioni contenute nel Piano Strategico Nazionale aggiornato a fine 2009. E ciò non avrebbe fatto cogliere ai soggetti pubblici e privati le potenzialità dell'AS come strumento attraverso il quale non solo erogare una serie di servizi alle comunità locali ma potenziare anche le capacità dei soggetti svantaggiati nel promuovere il proprio ben-essere mediante percorsi di autonomia (inserimenti socio-lavorativi e autoimprenditorialità). Solo la Regione Calabria ha introdotto chiari riferimenti all'AS nelle Misure dell'Asse I e nei relativi Bandi.

Comunque, un giudizio conclusivo d'insieme su questo punto sarà possibile quando saranno disponibili i dati sulla Misura 121 e altre Misure dell'Asse I dei PSR.

Si può affermare, inoltre, che l'agricoltura sociale trova migliore e maggiore diffusione dove si è capaci di integrare le politiche dell'agricoltura, del sociale e della sanità, con l'obiettivo di assicurare servizi più diffusi su scala locale e reddito per le aziende agricole.

Dall'indagine complessiva si può desumere con certezza, dato il numero irrisorio di richieste di finanziamento sui Bandi della Misura 311, che il sostegno alla diversificazione delle attività aziendali da solo non rappresenta lo strumento finanziario idoneo per sviluppare le fattorie sociali. Vi è la necessità di integrare più Misure dei diversi Assi e precedere la progettazione con una fase molto intensa di animazione territoriale, al fine di favorire l'incontro tra i diversi soggetti da attivare.

Bisognerà attendere i risultati della Progettazione Integrata Territoriale (le Regioni che hanno adottato tale strumentazione sono Friuli Venezia Giulia, Lazio, Veneto, Lombardia, Calabria, Liguria, Campania) e l'esito dei bandi gestiti dai GAL per verificare se in percorsi partecipativi di sviluppo locale aumenti la richiesta di sostegno ad iniziative di AS.

Ma la complessità delle procedure che queste modalità di intervento mostrano di avere e, in molti casi, lo scollamento tra l'utilizzo delle misure dell'Asse III con quelle degli Assi I e II non lasciano ben sperare nemmeno sulle performance della progettazione integrata e dell'approccio LEADER.