

I processi di semplificazione nel settore agrituristico. Osservazioni sul caso toscano

1. Introduzione. - 2. Normativa nazionale nel settore agrituristico. - 3. Normativa regionale di semplificazione. - 4. La disciplina degli oneri amministrativi. - 5. La disciplina dei controlli nel settore agrituristico. - 6. Osservazioni conclusive.

1. - Introduzione. Le tendenze generali riscontrabili in materia di semplificazione nella normativa nazionale e regionale trovano nella disciplina riguardante gli agriturismi un terreno particolarmente fecondo di applicazione e sviluppi ulteriori¹. Trattasi, infatti, di un settore piuttosto «sensibile» alla semplificazione per molteplici ragioni. Da un lato, l'attività agrituristica è stata pensata sino dal suo inquadramento legislativo come un'attività di supporto all'agricoltura e quindi all'imprenditore agricolo che veniva incoraggiato a intraprendere l'attività rendendo il proprio lavoro, e quello della propria famiglia, maggiormente complesso e diversificato in termini di offerta. La «multifunzionalità» dell'impresa agricola consente all'agricoltore di diversificare la propria attività e introdurre accanto all'attività agricola primaria, attività secondarie e terziarie, aggiungendo una prospettiva di incremento del proprio reddito.

Da un altro punto di vista, l'attività agrituristica nasce già di per sé come attività «multifunzionale». Rientrano fra le attività agrituristiche, infatti, un ventaglio di attività: somministrazione di pasti e bevande secondo le regole previste in materia, organizzazione di degustazioni, organizzazione di attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo, finalizzate a valorizzare il territorio e il patrimonio rurale². Il fenomeno agrituristico possiede, infatti, una struttura originaria peculiare poiché l'attività agrituristica nasce come connessa all'agricoltura³, ma già per sua natura si sviluppa su una base di multidimensionalità che causa il generarsi, e per alcuni aspetti il moltiplicarsi, di adempimenti amministrativi molteplici e complessi. Il collegamento, che viene presupposto in ambito agrituristico, fra attività ricettive, di ristorazione, didattiche, turistiche e l'agricoltura determina questa molteplicità di oneri e adempimenti, che presentano profili di rischio differenziati, e il cui controllo spetta a una pluralità di soggetti.

I processi di semplificazione in materia, per queste ragioni, hanno trovato un terreno fecondo di applicazione e sono stati particolarmente efficaci nel raggiungimento delle finalità stabilite

1 In materia di semplificazione amministrativa si veda A. SIMONCINI, (a cura di), *La semplificazione in Toscana*, Firenze, 2011; A. SIMONCINI - E. LONGO, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2013, 1; S. CERILLI, *La misurazione e riduzione degli oneri burocratici nelle materie di competenza regionale*, in A. NATALINI - G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010; E. CAVALIERI - L. TORCHIA, *Processi di semplificazione normativa. Report annuale - 2012 - Italia*, in *Ius Publicum Network Review*, 2012.

2 L'art. 3 del d.lgs. n. 228/2001 ha ampliato e precisato, rispetto all'art. 3 della legge n. 730/1985, il novero delle attività agrituristiche che possono essere svolte anche al di fuori dei beni di cui l'impresa agricola ha la disponibilità. Si veda F. ALBISINNI, *Attività agrituristiche (art. 3)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, 740 ss.; L. FRANCARIO - L. PAOLONI, *Attività agrituristiche (art. 3)*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 256 ss.

3 Sulla questione della «connessione» fra le diverse attività condotte dall'imprenditore agricolo si veda L. RUSSO, *Definizione di attività agrituristiche*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2007, 1-2, 134 ss.

operando, da un lato, sulla semplificazione e razionalizzazione della disciplina e, dall'altro, sulla semplificazione delle procedure e delle prassi amministrative.

Il presente contributo si propone l'obiettivo di analizzare la normativa nazionale rilevante in materia di agriturismo, il riconoscimento dell'esigenza di semplificazione all'interno della normativa regionale e in materia di oneri amministrativi e controlli, con specifici riferimenti alla normativa toscana.

Il metodo di analisi consiste essenzialmente nell'applicazione del metodo giuridico. Dopo avere delimitato l'ambito di indagine all'analisi delle modalità di semplificazione in campo agrituristico, la ricerca si propone di analizzare la disciplina rilevante a livello nazionale e regionale toscano e di proporre alcune riflessioni e osservazioni conclusive riguardanti gli aspetti analizzati nei paragrafi del presente contributo

2. - Normativa nazionale nel settore agrituristico. La disciplina dell'attività agrituristica rientra nelle materie di competenza residuale regionale e, per alcuni aspetti, nelle materie di competenza legislativa concorrente (si considerino ad es. gli aspetti rientranti nell'alveo della tutela della salute o alla tutela dell'ambiente, inteso quale *habitat* umano)⁴. La prima disciplina dell'agriturismo rintracciabile è rappresentata da una legge quadro, la legge n. 730 del 1985 «Disciplina dell'agriturismo». In questa legge viene definita l'attività e stabiliti, per la prima volta, i principi fondamentali per il suo esercizio, introducendo un quadro di riferimento per tutte le legislazioni regionali. I principi base della legge n. 730 sono stati riconfermati anche dalla legge successiva, la l. 20 del febbraio 2006, n. 96 sempre rubricata «Disciplina dell'agriturismo», che valorizza il concetto della multifunzionalità dell'agricoltura e, alla luce di questo, amplia le attività che si possono svolgere in ambito agrituristico.

Perno della legge n. 96/06 è l'introduzione di due tipologie di turismo e una notevole semplificazione burocratica. La legge prevedeva che quando un agriturismo non superava i dieci posti letto era dispensato dal dimostrare che l'attività agricola risultava preponderante rispetto a quella agrituristica, poteva utilizzare la cucina domestica nel caso di somministrazione di pasti, e per l'idoneità dei locali era sufficiente dimostrare il semplice requisito dell'abitabilità. Per le aziende più grandi era mantenuto l'obbligo di accertare la connessione con l'attività agricola prevalente, in base a criteri demandati alle singole Regioni.

Veniva, inoltre, semplificato l'*iter* amministrativo per iniziare un'attività agrituristica. Risultava sufficiente, sulla base della legge n. 96, una comunicazione di inizio attività al Comune che aveva tempo sessanta giorni per formulare rilievi e richiedere adeguamenti, e l'indicazione dei periodi di apertura e delle tariffe⁵.

La Corte costituzionale nella sentenza 339/2007⁶ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 4 della legge n. 96 che presupponeva la prevalenza dell'attività agricola

⁴ Occorre precisare che in Costituzione, nella disciplina prevista dall'art. 117 in materia di riparto delle competenze, non viene menzionata la materia agrituristica come titolo autonomo di competenza, ma viene indicata la materia agricoltura e la materia turismo cui l'attività agrituristica risulta collegata. Si veda L. PAOLONI, *L'agriturismo come attività agricola*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2009, 743; P. MAGNO, *Attività agrituristica e competenza legislativa regionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, 4; A. GERMANÒ, *La materia agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le regioni*, 2003, 1.

⁵ Il legislatore nazionale è intervenuto là dove vi fossero esigenze di una disciplina unitaria o esigenze di previsione unitaria di alcuni aspetti ai fini della valorizzazione a livello nazionale e internazionale dell'offerta. Si vedano in materia le sentenze della Corte costituzionale n.76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006.

⁶ La Regione Toscana ha deciso, dopo l'approvazione della legge n. 96, di continuare ad applicare la propria normativa sull'agriturismo (l.r. 23 giugno 2003, n. 30), che differisce da quella nazionale soprattutto su alcuni punti, sui più rilevanti dei quali si veda la pronuncia n. 339/2007 della Corte costituzionale per le eccezioni di incostituzionalità sollevate dalla Regione Toscana e Lazio.

quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessavano un numero non superiore a dieci ospiti e della disposizione che fissava una serie di criteri che l'impresa agrituristica doveva rispettare nella somministrazione di pasti e bevande, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri, e quello di poter offrire, a determinate condizioni, anche prodotti di Regioni limitrofe. Tali norme sono state dichiarate incostituzionali in quanto operavano esclusivamente nell'ambito delle materie di competenza residuale dell'agricoltura e del turismo cui la disciplina dell'attività agrituristica è connessa. Anche sulla semplificazione la Corte costituzionale è intervenuta, sempre nella sentenza 339, affermando l'illegittimità delle disposizioni regolanti il procedimento amministrativo che consentiva l'avvio dell'esercizio di un agriturismo e delle norme riguardanti la possibilità di sospensione della ricezione degli ospiti per brevi periodi e dell'obbligo di comunicazione delle tariffe massime, in quanto tutte disposizioni che attengono unicamente ad aspetti relativi alla attività agrituristica che, come tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato⁷.

Infine, in materia di inquadramento dell'attività agrituristica, occorre in questa sede menzionare alcuni provvedimenti governativi. Recentemente sono stati approvati alcuni rilevanti decreti ministeriali che incidono sulla materia della classificazione degli agriturismi. Il decreto ministeriale n. 1720 del 13 febbraio 2013, con il quale il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha emanato, in base alla legge n. 96 del 2006, art. 9, «I criteri omogenei di classificazione delle aziende agrituristiche»⁸; il medesimo decreto ministeriale n. 1720 del 13 febbraio 2013 ha approvato il Marchio nazionale dell'agriturismo ed il decreto ministeriale del 3 giugno 2014 ha stabilito le «Modalità di applicazione del Marchio nazionale dell'agriturismo e [l']istituzione del repertorio nazionale dell'agriturismo»⁹.

3. - Normativa regionale di semplificazione. Le leggi regionali che si susseguono in materia hanno una peculiare natura determinata dalla riforma che nel 2001 ha inciso sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni. Tale riforma rappresenta uno spartiacque ben preciso sulla base del quale viene individuato il margine di operatività delle leggi regionali in ambito agrituristico¹⁰.

La Regione Toscana approva le prime due leggi nel regime di vigenza anteriore alla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione. Tali leggi contengono, quindi, la disciplina di dettaglio della legge quadro nazionale di riferimento. La prima legge che viene approvata in Toscana in materia è

6 Per un commento generale a questa importante sentenza, che ha censurato la quasi totalità delle norme della legge 96, si rinvia a N. LUCIFERO, *La legge statale sull'agriturismo a fronte del vaglio di legittimità della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2008, 4, 839 ss.; L. PAOLONI, *Sul concetto liquido di connessione nell'applicazione dei criteri e dei limiti di qualificazione dell'attività agrituristica*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2008, 259 ss.

7 Sulla questione della semplificazione del procedimento di avvio dell'attività agrituristica si veda M. PICCHI, *La «legge quadro» in materia di agriturismo e la sussidiarietà tradita*, in *Giur. cost.*, 2008/1, 486 ss.; E. PORRI, *Commento all'art. 6*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, 4, 527 ss.

8 Il decreto del 13 febbraio 2013 «Determinazione dei criteri omogenei di classificazione delle aziende agrituristiche» del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali prevede una griglia di classificazione che individuano cinque livelli (che vanno dalla categoria 1 alla 5).

9 Il decreto ministeriale n. 13078 del 23 ottobre 2013 ha istituito inoltre il Comitato consultivo dell'agriturismo con il compito di formulare proposte per la realizzazione degli obiettivi di cui al decreto ministeriale del 13 febbraio 2013 per lo sviluppo e la promozione dell'agriturismo sui mercati nazionali ed esteri.

la legge regionale n. 36 del 1987, che precisa il carattere di principalità dell'attività agricola nella gestione agrituristica. Successivamente viene approvata la legge regionale n. 76 del 1994 che ha l'obiettivo di promuovere la diffusione territoriale dell'offerta agrituristica. Dopo quasi dieci anni di vigenza (e la riforma della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni nel 2001), la legge regionale n. 76 viene sostituita dalla legge regionale n. 30/03 «Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana», approvata per rispondere alle esigenze derivanti dall'evoluzione dello specifico settore¹¹.

La legge, anche in virtù dell'ampliato margine di operatività in materia acquisito dalle Regioni in seguito alla riforma costituzionale del 2001, presenta importanti novità: introduzione di nuovi criteri per la dimostrazione della principalità agricola; agevolazioni per le piccole e medie imprese, per le imprese biologiche, montane e boscate; introduzione di elementi di semplificazione amministrativa. Tale legge conserva tuttavia molti limiti: fra questi, l'impossibilità di somministrare pasti e bevande a persone che non usufruiscono di altre attività agrituristiche in azienda; l'*iter* autorizzativo, ancora troppo lungo e complesso; il nuovo sistema di classificazione (da una a tre spighe), non idoneo a valorizzare la specificità dell'agriturismo; la mancanza di indirizzi chiari per la gestione degli impianti natatori. La legge regionale toscana n. 80/09 modifica la legge regionale n. 30/03 introducendo ulteriori innovazioni¹². Introduce il concetto della connessione automatica dell'attività agrituristica con l'attività agricola, quando quest'ultima risulta prevalente rispetto all'attività agrituristica, promuove la valorizzazione dei prodotti agroalimentari con l'introduzione della filiera corta incoraggiata dalla possibilità di somministrare i pasti e gli alimenti non solo agli ospiti che

10 Prima della riforma costituzionale del Titolo V approvata nel 2001 l'agricoltura e il turismo, cui l'attività agrituristica è collegata, sono materie concorrenti. Nelle materie di competenza concorrenti, le leggi regionali implementavano le leggi «quadro» nazionali e stabilivano una normativa di dettaglio in conformità alla normativa di principio stabilita dalle leggi nazionali. Dopo il 2001, il criterio si ribalta poiché agricoltura e turismo non sono menzionate fra le materie di competenza esclusiva e concorrente e rientrano nella materia residuale di competenza delle Regioni che possiedono, quindi, un ampio margine normativo del fenomeno agrituristico, in quanto collegato alle materie dell'agricoltura e del turismo.

11 Come anticipato, la legge regionale n. 30/03 aveva introdotto alcune regole rilevanti. La prima riguarda i criteri per dimostrare la prevalenza dell'attività agricola su quella agrituristica. Per la normativa regionale la prevalenza si realizza quando l'imprenditore riesce a dimostrare una delle seguenti condizioni:

- il tempo di lavoro impiegato nell'attività agricola è superiore a quello richiesto per l'agriturismo;
- la produzione lorda vendibile agricola è maggiore al reddito agrituristico;
- le spese di investimento e le spese correnti per l'attività agricola sono superiori a un importo minimo, fissato in rapporto alla ricettività autorizzata e inferiore a un valore massimo fissato in base alla consistenza delle attività agricole dell'azienda.

L'altra regola riguarda la necessità perdurante di un'autorizzazione comunale per aprire un agriturismo, invece della semplice dichiarazione di inizio attività (prevista dalla legge n. 96/06) che viene introdotta a livello regionale solo con la legge regionale Toscana n. 80/09.

12 I regolamenti di attuazione, emanati con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 35/2010 che va a modificare il regolamento di attuazione n. 46/2004, specificano le modalità di calcolo della principalità sulla base delle ore lavoro o del PLV (prodotto lordo vendibile) e i criteri di classificazione delle strutture sulla base delle spighe. Sui rilievi avanzati dalla Regione Toscana sulla presunzione della principalità in caso di numero di posti letto e posti tavola inferiore a dieci unità e sulla classificazione in spighe proposte nella legge nazionale n. 96/2006 si veda la pronuncia della Corte costituzionale n. 339/2007. In particolare, sulla classificazione in base ai criteri rinviati a un decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la Corte ha affermato che vi è una esigenza di disciplina unitaria alla base della classificazione delle strutture che richiede l'esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato anche in una materia di competenza residuale quale quella agrituristica.

pernotano nella struttura, approfondisce la semplificazione amministrativa passando da un regime prevalentemente autorizzatorio a uno prevalentemente basato su autocertificazioni.

La legge, sulla scorta della legge regionale toscana n. 40/2009, «Legge di semplificazione e riordino normativo», inoltre punta a introdurre l'informatizzazione delle procedure: la relazione agrituristica viene presentata infatti nell'ambito della dichiarazione unica aziendale (DUA) tramite il sistema dell'Anagrafe regionale delle aziende agricole, gestito da ARTEA (Azienda regionale toscana per le erogazioni in agricoltura). La corretta compilazione di tale relazione genera *on line* l'entità delle attività agrituristiche realizzabili. La modalità autorizzativa per l'avvio di nuovi agriturismi o per la modifica delle attività in essere viene superata attraverso la presentazione di una dichiarazione inizio attività (DIA) agrituristica al Comune tramite lo sportello unico attività produttive (SUAP). In materia di classificazione, la Regione Toscana non ha ritenuto opportuno procedere a una modifica del sistema di classificazione introdotto con la legge regionale n. 30/03, basato su un numero di spighe variabile da uno a tre, anche perché, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 339/2007, la questione è stata riconosciuta di competenza del legislatore nazionale.

4. - La disciplina degli oneri amministrativi. La disciplina degli oneri amministrativi cui sono sottoposti gli agriturismi è ricavabile dalla lettura della legge regionale n. 30/03 come modificata dalla legge n. 80/09 e dai regolamenti attuativi emanati con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 35/2010 che va a modificare il regolamento di attuazione n. 46/2004. Per la tutela dell'interesse pubblico, la normativa richiede alle imprese di compiere od evitare determinate azioni o condotte (obblighi di contenuto). Viene richiesto inoltre di fornire informazioni alla pubblica amministrazione o soggetti terzi su tali azioni e condotte (obblighi di informazione - OI). Ogni obbligo informativo disposto dalla normativa è scomponibile in una serie di attività quali raccogliere le informazioni, compilare la documentazione, conservarla, trasmetterla, ecc.

Gli oneri amministrativi, pertanto, risultano essere i costi imposti alle aziende, allorché queste adempiono agli obblighi di informazione previsti da norme di legge.

I principali OI che gravano sulle imprese possono essere suddivisi in oneri di tipo straordinario (intervengono nel momento iniziale e in caso di variazioni rilevanti) e di tipo ordinario (routinario).

Il primo tipo di OI è incuso nel seguente elenco:

- raccolta informazioni e compilazione DIA da presentare al SUAP;
- comunicazione al SUAP della data di inizio dell'attività, la data di cessazione e, nel caso di chiusura temporanea dell'esercizio, la durata della chiusura, nonché, per le aziende con titolo abilitativo non annuale, le variazioni di apertura nel rispetto dei giorni complessivi;
- presentazione DIA di trasferimento/ampliamento struttura ricettiva;
- esposizione al pubblico della copia della DIA;
- comunicazioni ad ARTEA in riferimento alle variazioni dei requisiti oggettivi dell'azienda;
- esposizione al pubblico, in luogo ben visibile, di una tabella riepilogativa, contenente le caratteristiche delle strutture e i prezzi dei servizi praticati nel corso dell'anno, da cui risulti la classificazione attribuita.

I principali adempimenti amministrativi di tipo routinario sulla base della legge regionale n. 30/03, come modificata dalla legge regionale n. 80/09, riguardano la tutela della sicurezza e della salute nella struttura e la comunicazione dei dati statistici del movimento dei clienti (art. 10 della legge

regionale)¹³. Oltre alle leggi applicabili in materia¹⁴, tali aspetti sono disciplinati dai regolamenti di attuazione delle leggi regionali che prevedono i requisiti strutturali, igienico-sanitari e di sicurezza per l'ospitalità¹⁵, i requisiti strutturali, igienico-sanitari da rispettare per la somministrazione di alimenti e bevande e le norme in materia di impianti natatori¹⁶.

Per quanto concerne la tutela della salute, la legge regionale n. 30/03 modificata dalla legge regionale n. 80/09 rinvia, in riferimento alla produzione, preparazione, confezionamento e somministrazione di alimenti e di bevande, alla disciplina contenuta nella l. 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), e all'art. 9 del d.lgs. 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari). In materia di rispetto della normativa igienico-sanitaria, la deliberazione regionale del 31 gennaio 2005, n. 136 concernente le «Linee guida per la gestione delle procedure di autocontrollo nelle aziende agricole che svolgono attività di preparazione e somministrazione pasti, alimenti e bevande, destinati alla consumazione sul posto in ambito agrituristico, in applicazione della disciplina igienico-sanitaria, di cui al d.lgs. n. 155/97» stabilisce le procedure minime da osservare per contenere i rischi connessi all'attività di somministrazione e manipolazione dei prodotti destinati all'alimentazione¹⁷.

13 In base a quanto stabilito dall'art. 8 della legge n. 135 del 29 marzo 2001 i gestori di strutture ricettive hanno l'obbligo di compilare e far sottoscrivere al cliente una scheda di dichiarazione delle generalità da inviare poi entro le ventiquattro ore successive all'arrivo all'autorità locale di pubblica sicurezza mediante consegna, fax o invio telematico. I dati su presenza e provenienza della clientela devono essere raccolti e inviati per motivi statistici alla Provincia, ai sensi del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 (Norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica), nonché della l.r. 2 settembre 1992, n. 43 (Istituzione dell'Ufficio di statistica della Regione Toscana).

14 In materia di sicurezza è applicabile il d.lgs. n. 81/2008 che prevede gli adempimenti in materia di elaborazione del documento di valutazione dei rischi (artt. 17 e 28).

15 Sulle caratteristiche obbligatorie per tutte le strutture oggetto di controllo da parte della Provincia si veda l'Allegato disciplinare contenuto nella d.g.p. n. 63/2012 che le elenca:

- a) attrezzatura pronto soccorso in azienda;
- b) tabella informativa con i numeri di telefono per le emergenze;
- c) segnaletica dei principali servizi presenti in azienda;
- d) illuminazione degli spazi esterni volta unicamente a garantire la sicurezza dei percorsi;
- e) materiale informativo sulla storia, tradizioni e produzioni del territorio e/o dell'azienda;
- f) conduzione dell'azienda secondo pratiche agronomiche e tecniche rispettose dell'ambiente e del benessere degli animali nei limiti minimi fissati dalle leggi in vigore;
- g) assicurazione per la responsabilità civile nei confronti di terzi;
- h) esposizione dell'autorizzazione comunale allo svolgimento dell'attività nel locale di ricevimento ospiti.

16 Sugli impianti natatori si veda l.r. toscana n. 8/2006 «Norme in materia di requisiti igienico-sanitari delle piscine ad uso natatorio» e s.m.

17 Tale delibera adottata dalla Direzione generale diritto alla salute e politiche di solidarietà della Regione Toscana prevede la messa in opera di una serie di azioni (controllo temperatura frigo, controllo pulizia, etc.) e di attività di registrazione di tali azioni (registri di controllo) che sono state oggetto di molteplici menzioni da parte dei titolari di agriturismo nelle interviste effettuate all'interno della presente indagine.

5. - La disciplina dei controlli nel settore agriturismo. I controlli in materia, sulla base dell'art. 23 della legge regionale n. 30/03 modificata dalla legge regionale n. 80/09, sono svolti a campione da Comune e Provincia attraverso un'estrazione del 10 per cento delle strutture¹⁸, all'interno del rispettivo territorio di riferimento, che sul sistema di ARTEA hanno i documenti certificati dai Comuni a seguito delle dichiarazioni inizio attività agrituristiche ricevute¹⁹.

Il comma 4 dell'art. 23 prevede che le Province effettuano esclusivamente le verifiche sul rispetto del requisito della principalità dell'attività agricola in rapporto alle attività agrituristiche indicate nel titolo abilitativo, sulla classificazione, sui prezzi e sulle caratteristiche delle strutture, sulla natura dei prodotti nel caso di somministrazione di pasti, alimenti e bevande, nonché sul rispetto delle norme relative all'abbattimento delle barriere architettoniche²⁰. La norma dispone che «per lo svolgimento dei controlli di cui al comma 3 i Comuni possono stipulare convenzioni con le Province o con gli enti di cui alla legge regionale del 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle Comunità montane), nonché con le aziende unità sanitarie locali (ASL) o svolgerli in forma associata. Le attività di controllo devono comunque essere tra loro coordinate».

Sulla base dell'art. 30 *bis* del regolamento di attuazione della legge regionale n. 80/09, la Regione ha la competenza, tuttora non esercitata, ad emanare il cosiddetto «Manuale dei controlli» (Linee guida regionali per i controlli). Considerata la competenza della Provincia ed il ritardo nell'emanazione delle Linee guida regionali per i controlli, sono state approvate da parte della Provincia le norme che hanno permesso di rendere effettivi i controlli a partire dal 2013²¹.

Tale normativa sui controlli è stata adottata con la finalità di contemperare l'esigenza di semplificazione degli oneri con quella di razionalizzazione dei controlli già specificata nei suoi termini fondamentali a livello nazionale²².

Il rapporto esistente in questo settore fra azione di semplificazione degli oneri e modernizzazione dei controlli viene evidenziato all'interno della «Intesa sulle linee guida in materia di controlli, ai sensi dell'art. 14, comma 5, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 «Disposizioni urgenti in materia di

18 In questo testo si mantiene il riferimento alla Provincia poiché i processi di costituzione della neonata (dal 1° gennaio 2015) città metropolitana fiorentina, sulla base della legge Del Rio n. 56 del 7 aprile 2014 «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», sono tuttora in corso.

19 L'Archivio regionale informatizzato delle strutture agrituristiche presente sul sistema informatico di ARTEA, regolamentato dal decreto regionale n. 589 del 25 febbraio 2011, non è costituito dalle relazioni agrituristiche presentate con DUA, ma solamente dai documenti certificati dai Comuni a seguito delle dichiarazioni inizio attività agrituristiche ricevute.

20 La verifica per il rispetto delle barriere architettoniche, a norma del comma 7 dell'art. 18 della legge regionale n. 30/03 e s.m., viene svolta in maniera indiretta. La Provincia per la Direzione agricoltura, competente su altre materie, richiede formalmente al Comune dove risulta ubicata la struttura, se la stessa rispetta la normativa sull'abbattimento delle barriere architettoniche. Di fatto la verifica consiste nel prendere atto del parere del Comune, il quale detiene anche i titoli edilizi previsti dalla l.r. n. 1/2005 e dalle indicazioni del proprio regolamento edilizio.

Nel caso che durante il sopralluogo nella struttura agrituristica l'istruttore abbia fondati motivi sul non rispetto delle suddetta normativa, segnalerà all'autorità comunale per le verifiche del caso.

21 Si veda la d.g.p. n. 63/2012 «Disposizioni ed indirizzi dei controlli in materia di agriturismo di competenza della Provincia di Firenze», allegato alla d.g.p. «Disciplinare dei controlli in materia di agriturismo» e relativi provvedimenti dirigenziali dei settori coinvolti - Provvedimento della Direzione agricoltura in materia di controlli - Atto dirigenziale n. 1799 e allegate schede operative.

semplificazione e di sviluppo”, convertito dalla l. 4 aprile 2012, n. 35», adottata dalla Conferenza unificata il 24 gennaio 2013.

La nozione di controllo, sulla base di tale Intesa, deve evolvere da una funzione centrata sull'accertamento della conformità formale verso una più moderna funzione tesa ad assicurare l'effettivo adempimento sostanziale alle disposizioni poste a tutela degli interessi pubblici, anche attraverso un'azione di orientamento e un rapporto collaborativo con le imprese²³.

In tale direzione si è mossa l'azione della Provincia di Firenze con l'approvazione della d.g.p. n. 63 del 2012 e l'istituzione del Registro Unico dei controlli con decreto ARTEA n. 60 del 2013 dopo una fase di sperimentazione delle azioni di semplificazione amministrativa previste dal Protocollo di intesa tra Provincia di Firenze, Regione Toscana ed ARTEA, approvato con deliberazione di Giunta provinciale n. 244 del 21 dicembre 2010²⁴.

6. - Osservazioni conclusive. L'analisi della normativa in materia di agriturismo ha messo in evidenza i notevoli progressi compiuti verso la semplificazione amministrativa in questo specifico settore.

La normativa nazionale e la giurisprudenza costituzionale in materia hanno posto le basi per inquadrare il peculiare fenomeno dell'agriturismo. La legislazione regionale ha tentato di superare le principali criticità in materia di semplificazione, proponendo alcune ipotesi di soluzione delle problematiche principali riguardanti l'attività agrituristica.

In particolare, la legge regionale toscana n. 80/09, sulla scia della legge sulla semplificazione n. 40/09, introduce come criterio generale la informatizzazione delle procedure. Occorre rilevare tuttavia che permane un appesantimento burocratico derivante dalla previsione del duplice inserimento dei dati e delle eventuali modifiche sia nella DUA che nella documentazione da inviare al SUAP comunale di riferimento. L'Archivio regionale informatizzato delle strutture agrituristiche presente sul sistema informatico di ARTEA, regolamentato dal decreto regionale n. 589 del 25 febbraio 2011, viene costituito, infatti, a partire dai documenti certificati dai Comuni a seguito delle dichiarazioni inizio attività agrituristiche ricevute. Questo dato, insieme alla esigenza di uniformare la modulistica dei vari SUAP, rappresenta un aspetto che potrebbe contribuire all'ulteriore semplificazione che la normativa di settore si propone.

22 Accordo tra Governo, Regioni ed enti locali concernente l'attuazione coordinata delle norme di semplificazione contenute nel d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35 recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo». Accordo ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. c) del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Si vedano in particolare l'art. 4 «Semplificazione e coordinamento dei controlli sulle imprese e art. 6 “Banca dati integrata”».

23 In particolare, si vedano, al punto 5 dell'Intesa, oltre ai principi di chiarezza della regolazione, coordinamento delle attività di controllo, approccio collaborativo del personale, formazione e aggiornamento del personale, pubblicità e trasparenza dei risultati dei controlli, anche il principio della proporzionalità al rischio che permette di individuare gli oneri che rappresentano un eccessivo appesantimento e quelli sproporzionati rispetto al perseguimento dell'interesse per cui sono stati disposti.

24 Considerata la perdurante mancanza delle linee guida regionali sui controlli previste dall'art. 30 *bis* del regolamento di attuazione della legge regionale sugli agriturismi, la Provincia di Firenze ha adottato alcune linee di condotta dirette a garantire trasparenza nelle procedure e sulle modalità di controllo e semplicità, proporzionalità, e coordinamento dell'azione. In particolare, viene previsto che, essendo i controlli provinciali previsti a campione, l'estrazione può essere effettuata anche mediante analisi di rischio, che tenga conto dell'affidabilità amministrativa desunta anche attraverso gli esiti di controlli precedenti (elaborando i dati presenti nel Registro unico dei controlli). Sul punto si veda l'allegato alla d.g.p. n. 63 del 2012 «Disciplinare dei controlli in materia di agriturismo».

In materia di oneri amministrativi, la suddivisione degli oneri in oneri di tipo ordinario (routinario), quelli che hanno una cadenza regolare nell'arco di un mese (comunicazione dati su presenza, tenuta registri riguardanti le varie attività) o poco più ampia (tre mesi per la comunicazione dei dati su presenza riguardanti la tassa di soggiorno), e straordinario, oneri previsti al momento dell'apertura dell'attività e in caso di variazioni dei requisiti oggettivi, permette una prima valutazione del rapporto esistente fra oneri amministrativi e tutela degli interessi pubblici verso i quali gli adempimenti sono finalizzati. In questo caso, la frammentazione degli oneri in una molteplicità di adempimenti amministrativi consente di registrare lo scollamento esistente fra la richiesta della normativa di adempimento degli obblighi amministrativi e la tutela degli interessi pubblici per cui le regole sono previste. La qualità del servizio reso dipende, infatti, da una serie di fattori totalmente differenti dalle attività di adempimento di alcuni dei molteplici oneri previsti, che risultano costituire, pertanto, un appesantimento burocratico scollegato dalla tutela degli interessi pubblici e privati coinvolti.

I controlli costituiscono un aspetto fondamentale che incide sulla qualità della normativa. In questa materia la perdurante assenza delle linee guida regionali previste dal regolamento di attuazione della legge regionale n. 80/09 in materia di disciplina dell'agriturismo viene avvertita in maniera sostanziale. Tale assenza è stata colmata dall'attività proattiva della Provincia che in materia ha messo in atto una serie di azioni di controllo e di consulenza. Tali azioni hanno evidenziato la possibilità di elaborare ipotesi valide ai fini dell'elaborazione di una normativa efficace nell'ambito delle linee guida regionali. Le ipotesi possibili sono, in ultima analisi, molteplici. Un «Manuale dei controlli» che standardizzi le operazioni da svolgere sia per i controllati che per i controllori potrebbe rappresentare uno strumento utile. Nello stesso tempo, uno strumento di questo tipo potrebbe essere utile anche per la definizione e la «taratura» dei controlli sulla base delle differenti dimensioni delle singole strutture (il riferimento va soprattutto al rispetto della normativa sull'accessibilità dei disabili e sugli impianti natatori). In particolare, si potrebbe fare riferimento alla possibilità della Provincia di ampliare la copertura dei protocolli esistenti fra Comuni e Provincia in modo tale che più aspetti possibili possano rientrare nella competenza del controllo provinciale. In tal modo, aspetti che non possiedono un alto rischio potenziale di incidere sulla tutela della salute e della sicurezza delle persone possono essere oggetto di monitoraggio all'interno di controlli maggiormente omogenei e coordinati.

Caterina Di Costanzo