

I GEORGOFILI

Quaderni
2006-V



L'AGRITURISMO FRA STATO, REGIONI E COMUNITÀ EUROPEA

Firenze, 6 ottobre 2006

I NUOVI SCENARI DELL'AGRITURISMO ALLA LUCE DELLE RECENTI NORMATIVE

Castelfranco Veneto, 26 ottobre 2006
Sezione Nord-Est

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

Copyright © 2007
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili»
Anno 2006 - Serie VIII - Vol. 3 (182° dall'inizio)

Responsabile redazionale: dott. Paolo Nanni

Servizi redazionali, grafica e impaginazione
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA
Via G. Benivieni 1 - Firenze
Tel. 055 5532924
Fax: 055 5532085
info@sefeditrice.it
www.sefeditrice.it

INDICE

L'agriturismo fra Stato, Regioni e Comunità europea

FRANCO SCARAMUZZI

Saluto 9

FERDINANDO ALBISINNI

**Il quadro disciplinare dell'agriturismo: dall'azienda agricola
al distretto agroalimentare** 11

RICCARDO RICCI CURBASTRO

Gli imprenditori 43

SUSANNA CENNI

Le Regioni 49

LUIGI COSTATO

Agriturismo: la nuova PAC 55

I nuovi scenari dell'agriturismo alla luce delle recenti normative

NICOLETTA FERRUCCI

L'agriturismo fra tutela dell'impresa e valorizzazione del territorio 63

LUIGI RUSSO

Agriturismo e impresa agricola 69

GIULIANA STRAMBI	
Agriturismo e valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tipici	89
PAOLO BORGHİ	
I profili igienico-sanitari dell'agriturismo	101
LUIGI GARBAGNATI	
I profili fiscali dell'agriturismo	115
MARIA DELEDDA	
La nuova disciplina dell'agriturismo: profili amministrativistici	123
LUIGI COSTATO	
Conclusioni	127

L'AGRITURISMO
FRA STATO, REGIONI E COMUNITÀ EUROPEA

Firenze, 6 ottobre 2006

Saluto

A nome dei Georgofili desidero porgere il benvenuto nella nostra Accademia per dibattere il tema: “L’agriturismo fra Stato, Regioni e Comunità europea”.

L’agriturismo si è rapidamente sviluppato fino ad occupare un posto di rilievo nell’economia delle nostre campagne. La legge quadro del 1985 che ne ha disciplinato l’esercizio viene oggi sostituita dalla legge 96/2006. I Georgofili hanno ritenuto opportuno dedicare a questa materia l’odierna Giornata di Studio per offrire un’occasione di confronto fra studiosi, imprese e soggetti di governo, con l’autorevole partecipazione del sottosegretario per l’Agricoltura Guido Tampieri che vivamente ringrazio, così come manifesto gratitudine agli illustri relatori e a tutti gli intervenuti, fra i quali vedo personalità di grande rilievo che non sto a segnalare, anche per evitare involontarie omissioni.

I Georgofili auspicano che la complessità delle problematiche venga esaminata e discussa con puntuale attenzione nei confronti dell’intero quadro di riferimento, attualmente in piena evoluzione, quindi anche nel contesto delle innovazioni determinate dalla riforma del Titolo V della Costituzione, dalla riforma della PAC, dalla nuova realtà determinata dallo sviluppo rurale, cioè dalle diverse attività svolte nelle nostre campagne, con particolare riguardo alle esigenze del moderno turismo e delle sue interazioni con l’agricoltura.

Su questi peculiari e delicati rapporti abbiamo recentemente avuto, in questa sede, un’autorevole dissertazione dell’Accademico prof. Roberto Ruozzi, presidente del TCI. Successivamente l’Accademico prof. Corrado Barberis, Presidente dell’INSOR ha illustrato gli aspetti e il significato della “Ruralità, oggi”. Fra pochi giorni i nuovi scenari dell’agriturismo verranno illustrati e discussi dai Georgofili a Calstefranco Veneto per iniziativa della nostra Sezione

* *Presidente dell’Accademia dei Georgofili*

del Nord-Est. Abbiamo già in programma per il prossimo 17 novembre, in questa sede e con la partecipazione del ministro Paolo De Castro, un approfondimento delle prospettate modifiche dell'attuale politica agricola comune. Il prossimo primo dicembre si discuterà dei rapporti tra sviluppo rurale e agricoltura nell'ambito delle attività della UNASA. In queste valutazioni e discussioni accademiche, l'agriturismo è sempre presente e costituisce un esemplare punto di riferimento. Esso infatti rappresenta ormai una concreta realtà, attivamente inseritasi in un dinamico quadro socio-economico. Sentiamo quindi il bisogno e il dovere di adoperarci affinché questa positiva realtà venga con lungimiranza salvaguardata e assecondata, nel rispetto del suo originale e valido carattere strettamente connesso all'agricoltura.

Il quadro disciplinare dell'agriturismo: dall'azienda agricola al distretto agroalimentare

I. LA NUOVA LEGGE QUADRO

A venti anni dalla sua emanazione, la legge quadro sull'agriturismo del 1985 è stata abrogata e sostituita dalla nuova legge, n. 96 del 20 febbraio 2006, anch'essa intitolata "Disciplina dell'agriturismo".

Questi venti anni hanno visto profonde trasformazioni della disciplina dell'attività agricola, sul piano nazionale come su quello comunitario, quanto ai profili soggettivi come quanto ai profili oggettivi.

Sul piano nazionale, i decreti di orientamento del 2001 e la riforma costituzionale, anch'essa del 2001, hanno profondamente inciso nel quadro sistemico delle regole in agricoltura.

Sul piano comunitario, nel 2003 la Riforma di Metà Periodo¹ con l'adozione del sistema di *Aiuto Unico* e l'introduzione di una definizione di *attività agricola* assai innovativa rispetto al passato, e nel settembre 2005 l'emanazione del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale², ricco di novità sia di disegno istituzionale che di contenuti rispetto al regolamento del 1999 che ha sostituito, hanno posto su basi originali quegli stessi modelli di *multifunzionalità* e *pluriattività* che dagli anni '80 del secolo passato hanno legittimato in sede europea l'emergere delle nuove attività di servizi in agricoltura.

* Università degli Studi della Tuscia

¹ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, «che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001».

² Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, «Sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)».

Per molti aspetti la legge del 1985 aveva anticipato scelte culturali e disciplinari, solo di recente accolte dalla generale legislazione in tema di agricoltura. Sicché è agevolmente individuabile un'anticipata consonanza fra l'ispirazione che ha guidato la legge del 1985, e la trama sottesa alle più generali riforme di fine e inizio secolo.

È sufficiente qui ricordare come la legge n. 730/1985 fosse connotata dalla riscoperta centralità del modello codicistico di impresa agricola, in non celata contrapposizione con la confusione fra profili di liceità e profili di sostegno, che aveva caratterizzato taluni precedenti interventi.

Le innovazioni introdotte dalla prima legge quadro sull'agriturismo si collocavano insomma nell'ambito di un'avvertita esigenza di recupero, pur in chiave evolutiva, del modello unitario e comprensivo di impresa agricola; e riportavano all'interno della figura codicistica un'ampia serie di nuove attività, che rischiavano altrimenti di disperdersi in discipline speciali di esonero e privilegio.

In qualche misura la legge del 1985 ha anticipato la ripermimetrazione dei confini dell'agrarità, che i decreti di orientamento del 2001 hanno in prosieguo sancito sul piano della generale definizione di impresa agricola.

Anche sotto altri profili la legge n. 730/1985 ha anticipato indirizzi che dopo tre lustri verranno largamente utilizzati in chiave più generale. Basti qui richiamare, sommariamente:

- la scelta di introdurre esplicitamente le attività di servizi (in questo caso: di servizi agrituristici) nel novero delle attività agricole per connessione, chiamando altresì le regioni a concorrere nell'esercizio di competenze di definizione e dunque di qualificazione dell'attività;
- la prevista integrazione fra programmazione di settore in agricoltura e altre forme di programmazione economica, anche in settori diversi dall'agricoltura, nonché di pianificazione urbanistica e territoriale per un uso sostenibile delle risorse naturali; disegno che ha anticipato quanto diventerà esperienza comune sul finire del secolo con i piani di sviluppo rurale;
- l'adozione, sul piano civilistico della qualificazione dell'attività, del criterio, sino ad allora normativamente affermato solo nella disciplina tributaria, della qualificazione aziendale e agricola dei prodotti ottenuti dalla trasformazione di materie prime agricole di prevalente (e dunque non necessariamente integrale) produzione aziendale; criterio che nel 2001 sarà generalizzato a coprire tutte le forme di trasformazione di prodotti aziendali;
- l'abbandono del criterio di normalità di esercizio in riferimento alle attività agrituristiche, pur collocate sistematicamente tra quelle agricole per

connessione tipizzate dalla legge, anche qui anticipando formule che in più punti hanno ispirato i decreti legislativi del 2001³.

La nuova legge del 2006 prosegue lungo il percorso così tracciato, con l'obiettivo di consolidare l'unità disciplinare e di qualificazione, risolvendo talune difficoltà applicative manifestatesi in questi anni.

2. IL DISEGNO ISTITUZIONALE

Nel medesimo tempo la nuova legge cerca risposte:

- al crescente emergere di domande locali di regolazione anche d'impresa, nella duplice veste di una pratica di autoregolazione a base consensuale e pattizia, e di una crescente affermazione del soggetto Regione, oggi sostenuta sul piano costituzionale dalla riforma del Titolo V;
- e insieme alle sollecitazioni provenienti dall'ordinamento comunitario, in ragione dell'allargamento a nuovi Stati membri e dall'evoluzione dei negoziati sul commercio mondiale; sollecitazioni che hanno trovato espressione da ultimo nel nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, n. 1698/2005, in applicazione dal gennaio 2007, che accompagna alla dimensione sistematica della legislazione una crescente attenzione verso i profili di governo, in una prospettiva che fa premio sui criteri di *complementarietà* e *partenariato* per una rilocalizzazione delle scelte, non più gestibili solo centralmente.

Quanto alle linee evolutive della politica agricola comune, occorre ricordare che già con il primo regolamento sullo sviluppo rurale, n. 1257 del 1999, al modello unico dello I.A.T.P. introdotto dalla direttiva n. 159 del 1972⁴, ed ai plurimi modelli degli anni '80, si è sostituito non un diverso modello di *struttura* uniforme e fortemente conformata, ma una *de-strutturazione*, una libertà di conformazione, misurata per congruità agli obiettivi assunti, e libe-

³ Per ulteriori indicazioni sulle novità introdotte dalla legge del 1985, v. C.A. GRAZIANI-F. ALBISINNI-P. URBANI, *Commentario alla legge 5 dicembre 1985, n. 730 - Disciplina dell'agriturismo*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1986, p. 741; A. CARROZZA, *Agriturismo*, in *Dizionario di diritto agrario*, a cura di A. Carrozza, Milano, 1987, p. 77; N. FERRUCCI, *Agriturismo*, in *Digesto civ.*, vol. I, Torino, 1987, p. 242; L. JANNUCCI, *Agriturismo e attività "connesse" all'agricoltura*, in «Riv. dir. civ.», II, 1987, p. 195; L. FRANCIOSI-L. PAOLINI, *L'impresa agrituristica*, Napoli, 1989; F. ALBISINNI, *Agriturismo tra legislazione e giurisprudenza*, in *Giudici e Agriturismo*, a cura di F. Albisinni, Napoli, 1993, p. 3; ID., *Agriturismo e turismo rurale: pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa ed ipotesi interpretative*, in «Riv. dir. agr.», I, 1998, p. 266.

⁴ Direttiva 72/159/CEE del Consiglio, del 17 aprile 1972, «Relativa all'ammodernamento delle aziende agricole».

ra nell'adozione di differenziati modelli organizzativi dell'impresa, oltre che nella scelta del livello geografico ritenuto più opportuno per la redazione dei piani di sviluppo rurale.

Ne è emerso un diverso modo di fare norma, che privilegia l'adattabilità a una realtà plurale, il *flessibile diritto* della felice formula di uno studioso francese⁵.

Sicché, nei successivi piani di sviluppo rurale, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni – sulla base della *de-strutturazione* operata dal diritto comunitario – hanno potuto legittimamente adottare criteri non uniformi, tanto per l'individuazione dei soggetti privilegiati ai fini della distribuzione degli aiuti, quanto per la scelta delle iniziative e dei territori cui assegnare specifica attenzione.

La pluralità di missioni o funzioni assegnate in sede comunitaria all'agricoltura europea, a far tempo dagli anni '80 e poi con maggiore enfasi negli anni '90, ha finito insomma con l'imporre un modello di governo dell'agricoltura, che necessariamente si misura con una dimensione locale e negoziale delle scelte.

La natura *plurale* dell'agricoltura⁶, e con questa la necessità di valorizzazione dei momenti di autonomia nelle decisioni di allocazione delle risorse in coerenza con le peculiarità dei territori (qui intesi nel duplice senso, geografico e di comunità locale), è stata rafforzata in prosieguo dalla radicale riforma operata con il regolamento n. 1782 del 2003. La nuova definizione di *attività agricola*, introdotta da questo regolamento, non solo ha sancito, anche sul piano della lettera della legge, la piena equiparazione delle attività di manutenzione ambientale alle tradizionali attività produttive, ma soprattutto ha riattribuito all'imprenditore agricolo l'autonomia delle scelte, lì ove ha qualificato come *attività agricola* – ai fini del regime di pagamento unico – anche la semplice attività di manutenzione del terreno, e dunque un'attività in sé non immediatamente produttiva.

Ammettere al regime di aiuti anche attività di *non produzione*, o comunque attività non immediatamente e necessitatamente risolvendosi in un *prodotto agricolo*, in una logica che accentua i profili di *autonomia* e che prescinde dal prodotto, investe il profilo oggettivo dell'attività agricola, ma è nel contempo indice esemplare del più generale abbandono di politiche minutamen-

⁵ J. CARBONNIER, *Flessibile diritto*, trad. it. a cura di A. De Vita sulla 7^a ed. francese del 1992, Milano, 1997.

⁶ Sul tema v. F. ADORNATO, *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, 5, 1/2004.

te prescrittive, segnato dal passaggio da una conformazione tipologica a una declinazione funzionale della struttura di impresa.

Viene riassegnata all'imprenditore agricolo, oltre alla scelta fra le diverse possibili colture, anche una facoltà che gli era stata a lungo sottratta: quella di ritenere più conveniente, in determinate annate e per determinate superfici, la non coltivazione, quale scelta agronomicamente ed economicamente razionale in ragione degli eventi naturali e di mercato.

Sicché, l'ampliamento di ciò che si intende per attività agricola completa il processo avviato dal primo regolamento sullo sviluppo rurale, per la valorizzazione di una *libertà di impresa*, declinata nel duplice senso delle scelte di oggetto e delle scelte di organizzazione.

L'enfasi disciplinare, anche in questo regolamento che pur si colloca all'interno dei regimi di sostegno al reddito, si sposta dal prodotto al *territorio agricolo*, sia esso utilizzato per la produzione ovvero apprezzato per se stesso, in ragione delle utilità che comunque si ritraggono dal suo *uso razionale*, tale essendo *il mantenimento in buone condizioni agronomiche ed ambientali*.

L'oggetto dell'attività agricola, così determinato, concorre a muovere l'attenzione del legislatore comunitario sui livelli di governo del territorio agricolo.

La valorizzazione degli elementi di *libertà di impresa*, e insieme di *dimensione anche locale delle scelte*, individuano nel *diritto dell'agricoltura* un momento esemplare del processo di costruzione di un quadro di governo, non riducibile al solo diritto di fonte comunitaria, ma che costituisce il luogo di integrazione di una molteplicità di fonti regolatrici, di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private⁷.

3. LA LEALE COLLABORAZIONE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL TITOLO V

Le linee così individuate in sede comunitaria hanno trovato significativo riscontro, in sede nazionale, nella giurisprudenza costituzionale, che a partire dalla riforma del Titolo V, ha dovuto occuparsi più volte della difficile perimetrazione delle competenze fra Stato e Regioni, in riferimento a una materia, l'*agricoltura*, che è scomparsa dal testo riformato dell'art. 117 cost. ma si è rivelata straordinariamente presente nel confronto normativo e politico fra lo

⁷ In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005.

Stato e le Regioni⁸. Basti qui ricordare che dal gennaio 2002 al giugno 2006 ben 73 pronunce della Corte hanno investito questioni che in vario modo riguardano l'agricoltura, con un impressionante crescendo del contenzioso costituzionale in argomento⁹.

A fronte di posizioni regionali, che, in forza dell'assenza della parola *agricoltura* dal testo riformato dell'art. 117 cost., rivendicavano una competenza esclusiva su tutto ciò che poteva riguardare questa materia, la Corte costituzionale per un verso ha individuato come «*nocciolo duro della materia agricoltura*» «*la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione*», riconoscendola come «*competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale*»¹⁰.

Per altro verso, però, attraverso una serie di decisioni che esprimono un evidente impegno di lettura ricostruttiva e sistematica dell'intero Titolo V riformato, la Corte ha disegnato un'articolazione delle competenze regolatrici in agricoltura, che integra momenti nazionali e regionali di disciplina e di scelta.

In questa lettura il Giudice delle leggi ha individuato un ormeaggio normativo saldo proprio nel diritto di fonte comunitaria.

Due decisioni del 2004 bene illustrano le posizioni della giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004 in materia di Aiuti di Stato alle imprese agricole, e la sentenza n. 240 del 19 luglio 2004 in materia di quote latte. In entrambi i casi la Corte, sulla base della matrice comunitaria della disciplina, ha riconosciuto legittima la coesistenza di interventi statali e regionali in tema di politica economica e di monitoraggio e vigilanza, in ragione dei diversi possibili piani in cui si esplicano tali interventi.

Significative sono al riguardo le motivazioni adottate dalla Consulta:

«Dal punto di vista del diritto interno, *la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario*, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. ... In tale prospettiva, proprio l'inclusione di questa competenza statale [la tutela della concorrenza] nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costitu-

⁸ Per ampie indicazioni e ulteriori richiami v. *Dopo la modifica dell'art. 117 cost. problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, a cura di E. Rook Basile, Atti del Convegno di Siena del 25-26 novembre 2005, Milano, 2006.

⁹ Si va dalle 10 decisioni in materia di agricoltura del 2002, alle 12 del 2003, alle 16 del 2004, alle 21 del 2005, e alle 14 del primo semestre del 2006.

¹⁰ Così la sentenza n. 12 del 13 gennaio 2004; su cui v. il commento di L. COSTATO, *Articolo 117 della Costituzione, Corte costituzionale e «materia agricola»*, in «Dir. giur. agr. amb.», 223, 2004.

zionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese»¹¹;

«Nella disciplina del settore concorrono, dunque, sia competenze regionali che *competenze statali, giustificate, queste ultime, dalla matrice comunitaria della medesima disciplina e dall'assunzione, in capo allo Stato, di funzioni, che, per loro natura, devono essere svolte, come nella specie, a livello centrale*. Si tratta, inoltre, di una disciplina che, per la sua operatività, richiede che i procedimenti finalizzati alla determinazione delle quote individuali, nell'ambito del quantitativo globale assegnato all'Italia in sede comunitaria, e al riscontro dei quantitativi prodotti o commercializzati da ciascun operatore riconosciuto, si compiano *secondo cadenze predefinite dalla normativa comunitaria*»¹².

Peraltro, quand'anche riconosciuta, la competenza legislativa dello Stato va comunque esercitata nel rispetto del «*principio fondamentale di leale collaborazione*» fra Stato e Regioni, cui la Corte ha più volte fatto riferimento quale privilegiato canone decisorio.

In prosieguo, ulteriori decisioni hanno costituito per la Corte l'occasione per meglio precisare contenuti e trama individuati nel disegno istituzionale risultante dalla riforma del 2001.

Così, nel 2006¹³ la Corte, accogliendo il ricorso proposto dalla regione Marche avverso la normativa statale in tema di coesistenza fra agricoltura transgenica, convenzionale e biologica, ha chiarito che legittimamente lo Stato, nell'esercizio delle competenze esclusive di tutela dell'ambiente e concorrenti di tutela della salute, può adottare norme generali in ordine alla coesistenza tra le colture; ma che tuttavia spetta alle Regioni esercitare il potere legislativo per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali.

Si legge nella motivazione:

«Il decreto-legge n. 279 del 2004, oggetto di ricorso, è stato espressamente adottato «in attuazione della raccomandazione della Commissione 2003/556/CE del 23 luglio 2003» (art. 1), atto comunitario che disciplina l'«organizzazione della produzione agricola» per gli aspetti «economici» conseguenti all'utilizzo in agricoltura di OGM e, invece, estraneo a profili «ambientali e sanitari». Si tratta di un atto comunitario che si inserisce in un preesistente quadro normativo vincolante, relativo alla prevenzione di potenziali pregiudizi per l'ambiente e la salute umana legati all'impiego di OGM. Inoltre, nel

¹¹ Così la sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004.

¹² Così la sentenza n. 240 del 19 luglio 2004.

¹³ Corte cost., sentenza n. 116 del 17 marzo 2006.

formulare tale raccomandazione, la Commissione europea muove dal presupposto, ormai non più controverso nel diritto comunitario, costituito dalla facoltà di impiego di OGM in agricoltura, purché autorizzati.

Per la parte, quindi, che si riferisce al principio di coesistenza e che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM autorizzati a livello comunitario, il legislatore statale con l'adozione del decreto-legge n. 279 del 2004 ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione), nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di OGM che erano contenuti in alcune legislazioni regionali.

Infatti, la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, e in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute.

Va aggiunto che l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di «indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici» (sentenza n. 282 del 2002).

Inoltre, l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata a individuare il «punto di equilibrio fra esigenze contrapposte» (sentenza n. 307 del 2003), che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 338 del 2003).

Sulla base di tali premesse, sono da ritenersi non fondate le censure rivolte avverso gli artt. 1 e 2 del decreto-legge n. 279 del 2004, giacché tali disposizioni, nel fornire una definizione di colture transgeniche, biologiche e convenzionali (art. 1), e nell'affermare il principio di coesistenza di tali colture, in forme tali da «tutarne le peculiarità e le specificità produttive», sono espressive della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente», e della competenza concorrente nella ma-

teria “tutela della salute”.

Venendo all'esame delle questioni poste sulle ulteriori disposizioni impugnate, la Corte osserva che, mentre il rispetto del principio di coesistenza delle colture transgeniche con le forme di agricoltura convenzionale e biologica inerisce ai principi di tutela ambientale elaborati dalla normativa comunitaria e dalla legislazione statale, *invece la coltivazione a fini produttivi riguarda chiaramente il «nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione»* (come si esprime la sentenza di questa Corte n. 12 del 2004). Infatti, il decreto-legge n. 279 del 2004, mentre esclude in modo espresso dalla sua area di efficacia proprio le colture transgeniche realizzate sulla base del d.m. 19 gennaio 2005, atto di attuazione del d.lgs. 8 luglio 2003 n. 224 (che, a sua volta, recepisce la direttiva 2001/18/CE), mira palesemente a disciplinare la produzione agricola in presenza anche di colture transgeniche.

Ciò non toglie che questa disciplina, pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura, di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente.

Tale non è tuttavia il caso degli artt. 3, 4 e 7 del decreto-legge n. 279 del 2004, quali convertiti dalla legge n. 5 del 2005.

In queste norme anzitutto si stabiliscono le modalità per adottare le “norme quadro per la coesistenza” (art. 3), prevedendo un atto statale dalla indefinibile natura giuridica (cui peraltro si attribuisce la disciplina di materie che necessiterebbero di una regolamentazione tramite fonti primarie). In secondo luogo, si prevede lo sviluppo ulteriore di queste “norme quadro” tramite piani regionali di natura amministrativa (art. 4). *Scelte del genere sono peraltro lesive della competenza legislativa delle Regioni nella materia agricoltura, dal momento che non può essere negato, in tale ambito, l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni per disciplinare le modalità di applicazione del principio di coesistenza nei diversi territori regionali, notoriamente molto differenziati dal punto di vista morfologico e produttivo.* Infine, neppure appare giustificabile la creazione di un nuovo organo consultivo statale, strettamente strumentale all'esercizio dei poteri ministeriali di cui all'art. 3 (art. 7).

Tali disposizioni devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente il-

legittime»¹⁴.

Ancor più di recente, una sentenza in tema di pesca, che pone problematiche analoghe a quelle poste dall'agricoltura quanto alla distribuzione di competenze, ha consentito alla Corte di precisare in dettaglio il contenuto da assegnare al *principio di leale cooperazione* fra Stato e Regioni¹⁵.

Si legge nella motivazione:

«In base alle considerazioni svolte, si deve, dunque, rilevare che la mancanza nell'attuale art. 117 Cost. di una espressa attribuzione di potestà legislativa in materia di "pesca nelle acque interne", da un lato, non consente, per le specificità del settore pesca, di ritenere la stessa riconducibile o assorbita da uno o più ambiti chiaramente rimessi alla competenza legislativa esclusiva o concorrente (art. 117, secondo e terzo comma, Cost.); dall'altro, conferma la progressiva generale attribuzione della "pesca" alle Regioni ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque.

La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative e amministrative. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme.

A ciò va aggiunto che per quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del *principio fondamentale di leale collaborazione*, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di

¹⁴ Così in motivazione la sentenza n. 116 del 17 marzo 2006; corsivi aggiunti.

¹⁵ Corte cost., sentenza n. 213 del 17 maggio 2006; v. il commento di L. COSTATO, *Il tormentone dell'art. 117 della Costituzione: la pesca e l'agricoltura*, in «Riv. dir. agr.», II, 71, 2006.

necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale»¹⁶.

4. I NUOVI REGOLAMENTI COMUNITARI

L'articolata lettura del testo costituzionale operata dal Giudice delle leggi ha trovato significative conferme nella pratica di questi primi anni di applicazione del Regime di Aiuto Unico.

Il diritto di fonte comunitaria ha così contribuito a esplicitare l'esigenza di una dimensione anche nazionale di governo in agricoltura, nel contempo concorrendo a collocarla all'interno del quadro di leale collaborazione più volte riaffermato dalla Corte costituzionale.

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale prosegue lungo questo percorso, come risulta evidente già da un semplice confronto fra il regolamento del 2005 e quello del 1999.

Il regolamento n. 1257 del 1999 si apriva direttamente con l'indicazione delle misure sostenibili nel merito, e dedicava soltanto negli ultimi articoli alcune disposizioni ai profili di programmazione, rinviando al regolamento n. 1260/1999.

Il regolamento n. 1698 del 2005 dedica sia il Titolo I che il Titolo II al quadro istituzionale e all'impostazione strategica. Da qui l'attenzione ai plurimi soggetti della programmazione, individuati sulla base dei criteri di *complementarietà* e *partenariato*. Da qui anche la previsione originale della predisposizione a opera di ciascuno Stato membro di *un piano strategico nazionale* nel quale ricordare i programmi di sviluppo rurale¹⁷.

Il principio di *leale collaborazione* trova accoglimento sostanziale, con la formula del *partenariato*, nell'art. 6, che chiama gli Stati membri a coinvolgere, sia nel piano strategico nazionale, che nei programmi di sviluppo rurale, oltre agli *enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile, le organizzazioni non governative nel settore socioeconomico, ambientale o in altri settori*¹⁸; e nell'art. 11 lì ove prevede che «*Il piano strategico nazionale garantisce la coerenza tra il sostegno comunitario allo sviluppo rurale e gli orientamenti strategici comunitari, nonché il coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionali e regionali. I piani strategici nazionali rappresentano uno strumento*

¹⁶ Così in motivazione la sentenza n. 213 del 17 maggio 2006; corsivi aggiunti.

¹⁷ Art. 11 reg. (CE) n. 1698/2005.

¹⁸ Cfr. la più ristretta previsione contenuta nell'art. 8 del reg. (CE) n. 1260/1999.

di riferimento per la programmazione del FEASR. Essi sono attuati attraverso i programmi di sviluppo rurale».

L'assetto formale, oltre che quello materiale, della disciplina del governo dell'agricoltura nel nostro Paese, viene conformato in misura significativa da queste scelte europee, ove si consideri che ai sensi del testo riformato dell'art. 117 cost.: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

Stato e Regioni, pertanto, non potranno ignorare le prescrizioni del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, quanto al procedimento, alle competenze e ai soggetti, anche privati ed espressione delle comunità locali, cui spetta esplicita legittimazione «*nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale*»¹⁹.

Il regolamento sullo sviluppo rurale del 2005 segna dunque un ulteriore significativo passo lungo il percorso con il quale la PAC, per anni considerata come terreno privilegiato di elaborazione e applicazione di modelli economici, scarsamente attenti alla coerenza giuridica dei singoli interventi, assegna crescente rilievo alla componente giuridica delle regole adottate e insieme sottolinea l'attenzione ai profili istituzionali e procedurali, oltre che di merito.

L'attribuzione ai singoli Stati membri di una latitudine di interventi anche trasversali tra i diversi settori produttivi, richiede l'adozione di *regole comuni europee*, giuridiche prima che economiche, capaci di garantire sul piano del diritto l'unità istituzionale, che sul piano dell'economia sta cedendo il passo alle dimensioni locali di governo²⁰.

Anche nel merito delle scelte, la Riforma di Metà Periodo e il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale rafforzano questo quadro, muovendo verso *un diritto europeo dell'agricoltura*, che non è un *diritto unico* per i venticinque paesi che oggi compongono la Comunità, ma un *diritto comune*, nel quale bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto centrale, nella misura in cui la disciplina giuridica è anzitutto un sistema di segnali, di comunicazione, di decrittazione, un modo di interpretare (e dunque di regolare) l'esperienza del reale, che richiede la condivisione di un comune linguaggio.

Scompare sul piano del linguaggio quella categoria di *attività rurali* che

¹⁹ Art. 6, par. 3, reg. (CE) n. 1698/2005; cfr. la più ristretta previsione contenuta nell'art. 8 del reg. (CE) n. 1260/1999.

²⁰ In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, in «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», serie VIII, vol. 2, tomo II, 2005, pp. 411-440.

era stata introdotta dall'art. 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999 e che aveva a suo tempo suscitato notevole interesse per la sua novità. Ma non scompare nei contenuti, i quali riprendono tutte le indicazioni precedenti e anzi enfatizzano due nuovi versanti di intervento: la qualità alimentare e l'attività forestale.

La qualità alimentare è esplicitamente assunta nell'ambito di tutte le misure di miglioramento della competitività.

Ed il sostegno alle misure forestali non è più inteso separatamente e a margine delle altre misure, come avveniva con gli artt. 29-32 del reg. (CE) n. 1257/1999, ma è inserito a pieno titolo, sia con riferimento agli investimenti produttivi che a quelli con fini ambientali, affiancando all'agricoltore un nuovo soggetto, il *detentore di aree forestali*, al quale si riconosce piena legittimazione.

La novità è ancor più rilevante ove si consideri che con una decisione di pochi anni fa, la Corte di Giustizia, accogliendo il ricorso della Commissione e del Parlamento europeo, aveva concluso che, non essendo il legno un prodotto agricolo, il sostegno dell'attività forestale non rientra nella politica agricola, ma in quella ambientale; sicché le relative misure andavano adottate con il procedimento e le maggioranze previste dall'art. 251 del Trattato, e non con quelle di cui all'art. 37²¹.

La riforma del regolamento sullo sviluppo rurale, assegnando dichiarato ed esplicito rilievo all'attività forestale come attività rientrante a pieno titolo e non solo in via sostitutiva nell'ambito della politica agricola europea, rafforza la dimensione territoriale dell'intervento, concorre a spostare l'enfasi dal prodotto al *territorio*, sottolinea l'esigenza di un modello di governo, che sia insieme capace di scelte strategiche condivise sul piano nazionale e di decisioni e interventi anche assai differenziati sul piano regionale.

5. UN RIORDINO INCOMPIUTO

La legge n. 730 del 1985, facendo emergere l'attività agrituristica sul piano giuridico-disciplinare, ha reso evidente un'*area di confine* tra agricoltura e turismo, che partecipa della natura di entrambi i settori produttivi, ma che per ciò stesso pone all'interprete delicati problemi di individuazione della disci-

²¹ Corte di giustizia, sentenza 25 febbraio 1999, in cause riunite C-162/97 e 165/97.

plina applicabile, tutte le volte che le concrete attività vadano a intersecarsi con discipline speciali proprie di settori diversi dall'agricoltura²².

Nonostante le novità introdotte dal diritto comunitario, e rinvenibili anche nell'ordinamento nazionale, è rimasta tuttavia a lungo presente nella legislazione speciale (e nell'interpretazione e applicazione di questa in sede giudiziale e amministrativa), soprattutto in settori esterni al diritto dell'agricoltura in quanto tale, un'idea monofunzionale dell'azienda.

Sul piano della regolazione, l'unità economica del complesso aziendale, e dell'iniziativa d'impresa, rischiava spesso di risultare frammentata in sottosistemi, ciascuno retto da separate e talvolta confliggenti discipline, come è avvenuto più volte in questi anni nel caso della prestazione di servizi agrituristici.

Ne è risultata una diffusa richiesta di soluzioni esplicite ai problemi applicativi, manifestatisi dopo l'emanazione della legge n. 730/1985; richiesta resa più pressante dalle ricorrenti incertezze, conseguenti a una giurisprudenza di legittimità, restia ad ammettere l'unitarietà dell'impresa agricola che esercita attività agrituristiche²³.

Alcune circolari del Ministero dell'Agricoltura²⁴, hanno tentato di fornire alcune risposte, ma – anche in ragione della distribuzione di plurime competenze fra le diverse Amministrazioni interessate – non sono risultate sufficienti per orientare in modo coerente i diversi uffici, tenuto anche conto del coevo sovrapporsi di altre circolari a opera sia dell'INPS che del Ministero delle Finanze²⁵.

Da qui numerose proposte di iniziativa parlamentare per la modifica della legge del 1985, susseguitesi negli anni già a partire dal 1996, che hanno dato luogo fra il 1999 e il 2001 a numerosi interventi parziali, caratterizzati da una logica additiva e di risposta ai singoli problemi, piuttosto che di tentativo

²² Sulla giurisprudenza in materia, anteriore e successiva alla legge quadro del 1985, v. *Giudici e Agriturismo - Casi e materiali per un repertorio*, a cura di F. Albisinni, Napoli, 1993.

²³ Anche dopo la legge n. 730/1985, la Corte di legittimità più volte si è pronunciata nel senso di negare la riconducibilità delle attività agrituristiche a quelle propriamente agricole; si vedano in tal senso, in tema di risoluzione per inadempimento del contratto di affitto agrario, Cass. 9 luglio 1992, n. 8385, in «Dir. giur. agr. amb.», 1993, p. 221; e Cass. 27 aprile 1994, n. 3975, in «Dir. giur. agr. amb.», 1995, p. 95. Ancora sul finire del secolo, la Suprema Corte ha concluso che chi esercita attività agrituristiche «cumula in sé la titolarità di due distinte imprese, una agricola, l'altra commerciale» - Cass., III civ., 3 marzo 1999, n. 1793, in «Dir. giur. agr. amb.», 1999, p. 344.

²⁴ V. le circolari del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste n. 10 del 27 giugno 1986, n. 7246 del 28 settembre 1990, e n. 0392 del 23 aprile 1993, in «Dir. giur. agr. amb.», 1994, p. 478.

²⁵ V. la circolare INPS n. 70 del 30 marzo 1999, in «Il Sole-24 Ore», 31 marzo 1999, e le circolari del Ministero delle Finanze, 23 dicembre 1992, n. 76, e 17 gennaio 2001, n. 3, in «Agrisole» del 16-22 febbraio 2001. L'orientamento dell'Amministrazione delle Finanze è esposto in modo sistematico in *Indagine sull'agriturismo – Profili civilistici, amministrativi e tributari – Aspetti operativi*, «Quaderni SECT», 1997, Roma, supplemento al n. 6/9.

ricostruttivo di nuova sistematicità; così da suggerire nel 2001 la redazione di una bozza di Testo Unico sull' agriturismo e il turismo rurale, su iniziativa del Ministro delle politiche agricole dell'epoca.

Ulteriori incertezze applicative nascevano da una copiosa legislazione regionale, talvolta incoerente con i principi fissati dalla legge quadro del 1985, nonché più di recente dalla riforma costituzionale del 2001, e dalla conseguente odierna incerta perimetrazione della materia agricoltura in ragione della mancata menzione della materia tra quelle espressamente nominate nel Titolo V.

Per altro verso, non poteva trascurarsi che, nel testo novellato dell'art. 117 cost., numerosi oggetti di disciplina, esplicitamente individuati e rinvenibili all'interno di materie nominate (di competenza esclusiva o concorrente), investono questioni di rilievo, ai fini di una coerente articolazione, nazionale, regionale e locale, della disciplina delle attività agrituristiche²⁶, con conseguente crescente difficoltà di riportare a unità sistematica complessi di regole di assai differenziata fonte e competenza.

Nel complesso quadro di regolazione così determinatosi, la legge del 2006 assume dichiarati obiettivi di riordino, all'interno di un disegno che – almeno in prima lettura e salvi gli effettivi esiti delle nuove disposizioni – in larga misura richiama quello introdotto dalla legge del 1985, sottolineando «il carattere assolutamente innovativo che questo provvedimento ebbe al tempo dell'emanazione», e intervenendo «allo scopo di proporre *un testo unico di più facile ed esauriente applicazione*» – come si legge nella Relazione parlamentare.

Non è questa la sede per procedere a un esame di dettaglio²⁷, anche se va detto che in un tempo in cui molto si parla di consolidazioni e codificazioni²⁸, occorrerà procedere a un espresso coordinamento delle numerose leggi speciali, che nel corso degli anni hanno definito come agrituristiche differenziate attività, quali:

- quelle delle “aziende agriturismo-venatorie a fini di impresa agricola” di cui alla legge sulla caccia del 1992²⁹, il cui art. 16 prevede che le regioni

²⁶ Si pensi, solo per citare alcuni esempi, alla tutela della concorrenza, all'ordinamento civile, al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

²⁷ Per un commento analitico ai singoli articoli v. il *Commentario* diretto da L. COSTATO, in «Riv. dir. agr.», I, 2006, in corso di pubbl.

²⁸ Si veda anche la delega per il riordino dell'intera legislazione agricola in un «*Codice agricolo*», delega peraltro scaduta e non esercitata nella legislatura da poco conclusa. In argomento, per ulteriori indicazioni e riferimenti, v. il mio *Codice agricolo e codificazioni di settore*, in «Riv. dir. agr.», I, 419, 2005.

²⁹ Legge 11 febbraio 1992, n. 157.

«a) possano autorizzare, regolamentandola, l'istituzione di *aziende faunistico-venatorie*, senza fini di lucro, ... per prevalenti finalità naturalistiche e faunistiche ... b) autorizzare, regolamentandola, l'istituzione di *aziende agri-turistico-venatorie*, ai fini di impresa agricola ...».

- quelle delle aziende vitivinicole di cui alla legge del 1999 sulle strade del vino³⁰, la cui attività è richiamata dalla legge del 2006, senza che siano esplicitamente risolte le questioni derivanti dalla sovrapposizione delle discipline, laddove ad esempio la semplice miscela dei vini, per sé sola, siccome costituente attività agricola per connessione già sulla base dell'art. 2135 cod. civ., non appare necessariamente soggetta alle disposizioni autorizzatorie previste dalla legge sull'agriturismo;
- quelle di ospitalità rurale familiare di cui alla legge n. 122 del 2001³¹, la cui disciplina peraltro ha anticipato talune disposizioni riprese dalla nuova legge quadro quanto alla provenienza dei prodotti;
- quelle delle aziende biologiche, per le quali una norma additiva e di occasione aveva previsto nel 2000 una possibile “*equiparazione*” al regime disciplinare delle attività agrituristiche, peraltro senza precisare i contenuti di siffatta equiparazione³².
Occorrerà altresì:
- procedere al coordinamento con le attività di «*turismo rurale*», su cui numerose regioni sono intervenute a partire dalla metà degli anni '90³³, e che aveva costituito oggetto espressamente nominato nella generale legge-delega in materia di agricoltura del 2001, pur non avendo trovato spazio nei decreti delegati né nel 2001, né in seguito nel 2004 e 2005³⁴;
- integrare le disposizioni sul recupero dei fabbricati di cui agli artt. 3 e 5 della nuova legge con quelle introdotte dalla legge del 2003 per la tutela e valorizzazione dell'architettura rurale³⁵, e con quelle del Codice dei beni

³⁰ Legge 27 luglio 1999, n. 268.

³¹ V. l'art. 23 della legge 27 marzo 2001, n. 122.

³² V. l'art. 123 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

³³ V., fra le altre, la legge regione Emilia-Romagna 28 giugno 1994 n. 26, la legge regione Abruzzo 31 maggio 1994 n. 32, la legge regione Puglia 22 luglio 1998, n. 20, la legge regione Marche 3 aprile 2002, n. 3.

³⁴ V. la legge delega 5 marzo 2001, n. 57, e in particolare l'art. 7, lett. h), che fra gli obiettivi assegnati ai provvedimenti delegati colloca quello di «*h*) favorire la cura e la manutenzione dell'ambiente rurale, anche attraverso la valorizzazione della piccola agricoltura per autoconsumo o per attività di agriturismo e di *turismo rurale*».

³⁵ Legge 24 dicembre 2003, n. 378.

culturali e del paesaggio sulla salvaguardia delle aree agricole e la tutela del pregio paesaggistico del territorio³⁶.

6. L'UNITÀ DISCIPLINARE

L'assenza di un compiuto riordino non impedisce però alla nuova legge di perseguire l'obiettivo di stabilire un'unità disciplinare e di qualificazione, affermando una sua primazia rispetto ad altri comparti di regolazione.

Manifestamente orientata in tal senso la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 2, lì ove si prevede: *«Ai fini del riconoscimento delle diverse qualifiche di imprenditore agricolo, nonché della priorità nell'erogazione dei contributi e, comunque, ad ogni altro fine che non sia di carattere fiscale, il reddito proveniente dall'attività agrituristica è considerato reddito agricolo»*.

La norma potrebbe apparire, a una prima lettura, superflua e irrilevante, atteso che la consolidata qualificazione di attività agricola per connessione, da ultimo esplicitamente confermata dal testo novellato dell'art. 2135 cod. civ., già consentirebbe di pervenire agevolmente alla qualificazione unitaria agricola del reddito derivante dalle attività agrituristiche, ai fini previsti dalla generale legislazione agricola, salva la speciale disciplina tributaria.

In realtà, sono insorte in questi anni numerose difficoltà applicative, poiché taluni uffici regionali hanno ritenuto inidoneo a far conseguire la qualifica di IATP (e ora di IAP) il reddito derivante da attività agrituristiche, considerandolo come integrativo del reddito agricolo ma da questo distinto. Parimenti, alcuni uffici dell'Amministrazione delle Finanze, in sede di verifica sulla regolarità nell'erogazione di contributi a vario titolo, hanno contestato la carenza della qualifica di IATP, richiesta dai bandi di concessione, ove per conseguire tale qualifica si fosse tenuto conto anche dei redditi derivanti dalle attività agrituristiche.

Oggi tali questioni risultano superate dalla disposizione da ultimo richiamata, e da quella, a questa collegata, contenuta nel secondo comma dell'art. 7 della legge n. 96 del 2006, che esclude che singole autorità amministrative possano qualificare come non agrituristiche, ad esempio a fini fiscali o previdenziali, le attività svolte nel rispetto *«delle disposizioni previste dalle regioni in materia»* e della relativa autorizzazione comunale.

In altre parole, la nuova legge sull'agriturismo punta a una considerazione unitaria del fenomeno, sul piano disciplinare, escludendo che le singole *«attività*

³⁶ Decreto leg. vo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 143.

di ricezione ed ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli» possano essere mutevolmente qualificate nell'ambito dei diversi complessi di regolazione, che in vario modo possono investire l'uno o l'altro momento esplicativo di tali attività.

Decisivo diventa il meccanismo di qualificazione adottato dalla legge del 2006. Ed appare rivelatore dell'avvertita esigenza di assicurare regimi uniformi di qualificazione, la circostanza che i ricorsi per illegittimità costituzionale proposti da alcune regioni avverso la legge³⁷, pur svolgendo talune generali censure circa la stessa ammissibilità di un generale intervento legislativo statale in materia³⁸, non hanno direttamente impugnato la disposizione di cui all'art. 2, avente per oggetto la stessa definizione di attività agrituristiche.

Nella griglia di qualificazione riscritta dalla legge del 2006, l'agrarietà delle attività di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli, pur muovendo dal formale tributo al canone di connessione espresso dal primo comma dell'articolo in commento, nella sostanza deriva esclusivamente dalla conformità o meno alle prescrizioni legali, che a loro volta rinviano a prescrizioni regionali, comunali, e *lato sensu* amministrative.

La previsione di una necessaria sottoposizione alla verifica di conformità da parte del Comune, pur se nelle forme affievolite della comunicazione di inizio attività³⁹, colloca la fattispecie nell'ambito dei poteri conformativi della P.A., per i quali lo svolgimento di attività di utilizzazione delle risorse naturali, pur quando si colloca nell'area dell'impresa, sconta al suo nascere – quale necessario elemento costitutivo – una valutazione di coerenza con molteplici fini di pubblico interesse.

Ne emerge un'attività di impresa *conformata* dalla P.A. L'unità disciplinare fa premio sulla tipizzazione legale, amministrativamente declinata.

³⁷ Ricorso n. 64 della regione Lazio, depositato il 16 maggio 2006, e ricorso n. 65 della regione Toscana, depositato il 16 maggio 2006, entrambi in G.U. 7 giugno 2006, n. 23.

³⁸ Si legge nel ricorso n. 64 della regione Lazio: «*L'insieme dei modesti interventi legislativi che allo Stato competono rispetto a questo settore non può in nessun modo portare all'adozione di un intervento organico in materia di agriturismo, ma semmai a limitate misure legislative*»; e nel ricorso n. 65 della regione Toscana: «*È pur vero che alcuni specifici aspetti della legge impugnata possono ascrivere a materie ricomprese nella competenza esclusiva dello Stato (ad es. alcuni aspetti fiscali) o a quella di legislazione concorrente (tutela della salute e alimentazione, governo del territorio); tuttavia questi aspetti non possono consentire una normazione statale che vada oltre i limiti propri della sua specifica competenza ovvero che si spinga nel dettare una disciplina di dettaglio laddove essa è chiamata a individuare i soli principi fondamentali. Né tanto meno la disciplina di questi aspetti peculiari può giustificare l'adozione di un intervento organico in materia di "agriturismo" al fine di perseguire quelle finalità di "tutela, qualificazione e valorizzazione delle risorse specifiche di ciascun territorio, mantenimento delle attività umane nelle aree rurali, sostegno ed incentivazione delle produzioni tipiche" che la Costituzione assegna all'intervento legislativo regionale*».

³⁹ Ai sensi dell'art. 6 della legge.

Va detto che il fenomeno della *conformazione* pubblicistica non è nuovo in agricoltura e non è esclusivo delle attività agrituristiche o delle sole attività connesse. Con riferimento ai temi specifici dei nuovi modelli di impresa in agricoltura e nello spazio rurale, si assiste da anni a un processo di progressiva dilatazione in tal senso, in riferimento non solo alle plurime finalità extraprodottrive assegnate all'agricoltura, ma alle stesse scelte produttive, attraverso il meccanismo delle quote e dei diritti di produzione, tanto che con efficace quanto apparentemente eversiva sintesi si è parlato di «ruolo della p.a. nella “creazione” dell'impresa agricola»⁴⁰.

Il punto, dunque, non è solo e tanto quello della conformazione pubblicistica di questa come di altre attività agricole, quanto piuttosto quello dei parametri a cui questa viene nel concreto ancorata.

In particolare, per le attività agrituristiche la *tipizzazione legale* non è certo una novità dell'oggi, e aveva visto le sue prime manifestazioni già con la legislazione regionale degli anni '70 e '80, anteriore alla legge quadro del 1985. In quei casi il concetto di *normalità*, e così di “*conformità a norma*”, era riferito non a *norme sociali* frutto di esperienze diffuse e praticate e dunque non esprimeva una conformità a standards del passato, ma a *norme legali*, e così a progetti di utilizzazione del territorio e delle risorse regionali, che fissavano standards per il futuro. Le Regioni fissavano concreti parametri e limiti, solitamente quantitativi e assoluti e prescindenti da un verificato rapporto con la singola azienda, entro i quali considerare *normale* (perché *coerente ai progetti regionali*) e quindi *agricola*, e pertanto *suscettibile di sostegno*, una certa attività di ricezione e ospitalità in zona agricola.

Il fine di politica economica e sociale perseguito determinava il modello di qualificazione.

Ma in quei casi la tipizzazione legale operata dalle leggi regionali era indirizzata a fini promozionali e di governo dell'economia, e non incideva sulla qualificazione delle attività, tenuto conto della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni quale fissata dal testo del Titolo V della costituzione all'epoca vigente, come confermato più volte dalla Corte costituzionale in analoghe fattispecie.

La legge quadro del 1985 aveva ripreso la tipizzazione legale delle attività agrituristiche, ma calandola all'interno della categoria della connessione, declinata non attraverso il parametro dell' «*esercizio normale*» difficilmente

⁴⁰ Come ha bene osservato A. GERMANÒ, *Il ruolo della P.A. nella “creazione” dell'impresa agricola*, in «Riv. dir. agr.», I, 389, 1995; originali indicazioni anche in M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo*, Messina, 1999.

utilizzabile per attività originali che avrebbero penalizzato l'innovatore, ma attraverso l'assunzione legislativa di quei canoni di *complementarietà* e *principalità*, che valevano comunque – nel disegno del legislatore del 1985 – ad ancorare l'attività integrativa agrituristica al nucleo connotante dell'attività agricola per sé. Da qui l'insistenza nel testo del 1985 su «coltivazione del fondo, silvicoltura ed allevamento del bestiame», con un'enfasi anche semantica sulla formula codicistica, che si traduceva in un'enfasi sostantiva sull'elemento identitario della definizione.

Ne era risultata una peculiare operazione disciplinare, che a opera del legislatore speciale declinava secondo una curvatura specifica il requisito della connessione agrituristica, e che nel medesimo tempo concorreva a fornire una chiave di lettura della stessa generale connessione in agricoltura.

La tipizzazione a opera delle regioni restava, quale strumento di implementazione pratica e di passaggio dal generale al particolare (si veda l'art. 4 della legge del 1985), ma le regioni, nel dettare criteri e limiti concreti, dovevano comunque operare «*nel rispetto di quanto disposto dalla presente legge*» – secondo quanto recitava l'ultimo periodo del primo comma dell'art. 4 della legge del 1985 – e dunque nel rispetto dei principi di complementarietà e principalità, ovvero nell'ambito di un'organica e coerente integrazione delle nuove attività all'interno di un complesso aziendale unitario, nel quale le attività produttive tradizionalmente agricole venivano valorizzate.

Certo, un disegno di regolazione siffatto scontava evidenti criticità operative. Associando le regioni in un processo di posizione di regole concrete, che incideva sulla qualificazione delle attività operando in un'area tradizionalmente assegnata al diritto privato di fonte statale, la legge richiedeva un preciso impegno per assicurare coerenza della disciplina nei due versanti, regionale e delle diverse pubbliche amministrazioni statali.

Spettava alle regioni esercitare i propri poteri, mantenendo distinti i profili di qualificazione rispetto a quelli di promozione, evitando di qualificare agrituristiche, e così agricole per connessione, attività che non rispettavano i canoni di connessione, complementarietà e principalità, senza che ciò impedisse di sostenere iniziative turistiche nelle campagne che, pur non qualificabili agrituristiche, ben potevano rientrare in piani di sostegno dei sistemi produttivi locali indirizzati alla più ampia categoria delle attività di turismo rurale secondo i modelli francese e comunitario.

Così non è stato. In questi venti anni successivi alla prima legge quadro, le regioni hanno adottato disposizioni tra loro molto diverse:

- in alcune regioni si è introdotto il divieto di somministrare pasti alle persone non alloggiate in azienda⁴¹, così escludendo dal novero delle attività agrituristiche iniziative, che ben sarebbero potute rientrare nella generale categoria della connessione;
- all'opposto in altre regioni si sono qualificate come agrituristiche anche le attività di somministrazione di pasti ottenuti prevalentemente con prodotti provenienti da altre aziende purché «tipiche della gastronomia regionale» e le attività di vendita di «prodotti tipici artigianali locali e regionali»⁴².

Per singolare contrappunto, le singole Amministrazioni pubbliche statali (soprattutto quelle fiscali e previdenziali) non si sono sentite vincolate dalle scelte di qualificazione regionali e comunali, e hanno rivendicato una potestà di autonomo sindacato, sulla base di differenziate (e talvolta fortemente differenziate) interpretazioni dei generali criteri fissati dalla legge del 1985.

La confusione applicativa e la disparità di trattamento risultavano evidenti.

Da qui la richiesta di ricondurre l'intero settore a unità disciplinare, cui la legge del 2006 ha inteso dare risposta con la formula contenuta nel quinto comma dell'articolo in commento, ma nel contempo con una riscrittura definitoria, che attribuisce alla disposizione contenuti sostanziali e di qualificazione originali rispetto a quelli previsti dall'art. 2 della legge del 1985.

7. LE DEFINIZIONI

La riscrittura dei profili di qualificazione emerge chiara dal confronto fra il testo dell'art. 2 della legge del 2006 e quello dell'art. 2 della legge del 1985, entrambi rubricati come «*Definizione di attività agrituristiche*».

La categoria, in cui le attività agrituristiche vengono collocate, continua a essere quella delle attività connesse, che come tali dovrebbero essere qualificate in ragione della relazione soggettiva e oggettiva con le attività essenzialmente agricole.

Tuttavia alcune modifiche testuali, non formali, in questo e nei successivi articoli, declinano la connessione agriturstica in modo assai diverso che nel passato.

Giova esaminare in dettaglio le singole novità.

Il primo comma dell'art. 2 della legge del 2006 riproduce il testo del primo comma dell'art. 2 della legge del 1985, con alcune modifiche.

⁴¹ Così, ad esempio, la legge sull'agriturismo della regione Toscana 17 ottobre 1994, n. 76, all'art. 2.

⁴² Così, ad esempio, la legge sull'agriturismo della regione Basilicata 27 aprile 1996, n. 24, all'art. 2.

Viene eliminato il pleonastico avverbio “esclusivamente”, spiegabile all’epoca della redazione della legge del 1985 non con esigenze di buona tecnica normativa, ma semplicemente quale enfatico rafforzamento del concetto che la categoria delle attività agrituristiche era una categoria chiusa, riservata ai soli imprenditori agricoli.

Sotto il profilo dei presupposti soggettivi, la nuova legge aggiunge la precisazione che gli imprenditori agricoli possono operare anche in veste di società di persone e di capitali – coerentemente a quanto oggi previsto in generale per le società agricole dai decreti delegati del 2001, del 2004 e del 2005.

Quanto ai soggetti legittimati all’esercizio delle attività agrituristiche, scompare il riferimento ai «familiari di cui all’art. 230-bis del codice civile». Sicché, in base al primo comma dell’art. 2 della legge del 2006 unico legittimato nella posizione di titolare è l’imprenditore agricolo, mentre i familiari compaiono al successivo comma nella sola veste di collaboratori.

Quanto alle attività essenzialmente agricole, cui le attività agrituristiche devono legarsi per connessione, la legge del 2006 doverosamente sostituisce la formula «allevamento di animali» a quella di «allevamento di bestiame» in ragione del testo novellato dell’art. 2135 cod. civ., ma omette di coordinare la disciplina con i possibili effetti sistematici derivanti dalla nuova definizione di attività agricola introdotta dal reg. (CE) n. 1782/2003⁴³. L’omissione non è di scarso rilievo, atteso che nel riformato modello di politica agricola comune, l’adozione di un’ampia definizione di attività agricole, comprendente anche quelle di mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali, è espressione di una politica che valorizza i servizi ambientali resi dall’agricoltura, e nel medesimo tempo è elemento essenziale del riconoscimento all’imprenditore agricolo di una piena *libertà di impresa*, che può esprimersi anche attraverso scelte di non coltivazione, ovvero attraverso mutamenti significativi degli ordinamenti colturali, non più finalizzati alla percezione dell’aiuto, che in quanto aiuto unico non è più condizionato all’una od all’altra attività di coltura o di allevamento ed è percepito anche in assenza di attività produttiva. Ove si consideri che la lettera dell’art. 2 della legge del 2006 ancora la connessione agrituristica alle sole attività produttive tradizionali, e si consideri altresì che alla stregua della Riforma di Metà Periodo della PAC, l’imprenditore agricolo può organizzare in modo assai differenziato

⁴³ Ai sensi dell’art. 2 del regolamento (CE) n. 1782/2003: «Ai fini del presente regolamento si intende per: ... c) “attività agricola”: la produzione, l’allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l’allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali».

l'oggetto della sua attività agricola da un'annata agraria all'altra, risultano evidenti le difficoltà applicative, che potranno intervenire in un prossimo futuro in ragione della mancata considerazione della riforma europea.

Le modificazioni più significative rispetto al testo del 1985, peraltro, sono nel prosieguo dell'articolo in commento, lì ove si colloca la relazione qualificante fra attività agricole e agrituristiche all'interno del solo requisito della «connessione», eliminando il precedente riferimento alla *complementarità* ed eliminando l'inciso che nel vecchio testo precisava che le attività agricole *ex se* «devono comunque rimanere *principali*». Come si è già osservato - occorre prendere atto che questo disegno sistematico non è risultato idoneo nei fatti, secondo l'esperienza applicativa di questi venti anni, a garantire l'unità disciplinare, sia per la difficoltà di tradurre in canoni quotidiani l'enorme varietà delle iniziative, sia per la scarsa coerenza dei diversi attori della regolazione.

Nella legge del 2006 il modello è sostanzialmente diverso. Obiettivo privilegiato è quello dell'unità disciplinare, perseguita attraverso un'apparente semplificazione, che nell'art. 2 (pur espressamente dedicato alla "definizione", sin dalla rubrica) rinvia al requisito della connessione, ma non ne fornisce alcuna specificazione, diversamente da quanto accadeva con la precedente legge quadro.

In realtà un punto di arrivo esiste, ed è nella già richiamata *tipizzazione legale*, vale a dire nell'individuazione di attività di ricezione e di ospitalità nelle campagne, che non sono considerate agricole perché connesse, ma che sono considerate connesse e *dunque* agricole, perché così definite *ex ante* con valutazione legale.

La valutazione legale a sua volta rinvia a scelte regionali, che ai sensi del successivo art. 4 dovrebbero privilegiare il criterio della prevalenza del tempo di lavoro. Questo criterio, ipotizzato oltre un decennio fa dalle circolari esplicative del Ministero dell'Agricoltura, ed accolto in numerose leggi regionali⁴⁴ – laddove altre leggi regionali puntavano invece sul requisito della prevalenza del fatturato agricolo rispetto a quello agrituristico⁴⁵ – ha assunto oggi rango di norma di generalizzata applicazione.

⁴⁴ V., fra le tante, legge regione Sardegna 23 giugno 1998, n. 18, «Nuove norme per l'esercizio dell'agriturismo», all'art. 5.

⁴⁵ Cfr. legge regione Toscana, 17 ottobre 1994, n. 76, "Disciplina delle attività agrituristiche", che all'art. 5, comma 2, richiedeva congiuntamente entrambi i requisiti, quello della prevalenza delle entrate derivante dalla produzione lorda vendibile agricola rispetto alle entrate derivanti dall'attività agriturbistica, e quello della prevalenza del tempo lavoro impegnato nell'attività agricola. Va detto che per la stessa natura dell'offerta di servizi agriturbistici, ad esempio di somministrazione di pasti o bevande, risulta in molti casi difficile segregare le diverse entrate, tenendo conto che ad esempio l'intera produzione agricola aziendale potrebbe essere trasformata e destinata alla somministrazione. Da qui l'adozione nella legislazione regionale più recente di

Il criterio del tempo di lavoro, tuttavia, per sé solo non assicura la coerente integrazione delle attività agrituristiche nelle altre attività aziendali, laddove ad esempio vengano avviate attività, che pur richiedendo all'imprenditore agricolo un ridotto impegno di lavoro, risultino del tutto distinte e anzi confliggenti con quelle produttive agricole. Si pensi al già richiamato esempio dei circuiti di motocross, che determinano un rilevante inquinamento acustico e ambientale, e nulla hanno a che vedere con le attività agricole di cura del ciclo biologico e del territorio, ma che ben potrebbero rientrare in un criterio di connessione riducentesi a prevalenza del tempo di lavoro; laddove sulla base del criterio di complementarietà previsto dalla legge del 1985 e soppresso da quella del 2006, tali attività sarebbero risultate escluse dal novero delle attività agrituristiche.

Se ne può concludere che una connessione, che si riduce a prevalenza del tempo di lavoro, e che esclude la complementarietà dai requisiti necessari, sposta la collocazione sistematica delle attività agrituristiche dalla multifunzionalità alla pluriattività.

La multifunzionalità in agricoltura – come è noto⁴⁶ – è concetto elaborato nell'esperienza francese e accolto in quella comunitaria, che importa la coerente integrazione di più attività in un'azienda agricola, che utilizza le risorse naturali e aziendali per soddisfare congiuntamente più funzioni: produttiva, ambientale, sociale, culturale.

La pluriattività, invece, identifica la semplice integrazione di redditi derivanti da attività, che sono e rimangono diverse per oggetto e modalità di esercizio, e che trovano un punto di contatto soltanto soggettivo, in ciò che l'agricoltore svolge anche attività diverse da quelle agricole, di lavoro subordinato, professionali o di impresa commerciale⁴⁷.

Anche la pluriattività può rientrare in una strategia di sviluppo locale, ed è stata (ed è) sostenuta dalle misure europee, ma si tratta di attività distinte da quelle agricole, sul piano del diritto comunitario come di quello interno; tant'è che l'art. 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999 sullo sviluppo rurale

una pluralità di criteri, alternativamente utilizzabili. Così, ad esempio, la legge regione Toscana 23 giugno 2003, n. 30, "Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana" (che ha abrogato la precedente legge n. 76 del 1994), ha previsto in via alternativa il possibile ricorso a tre criteri: il tempo lavoro impiegato nelle attività, ovvero il valore della produzione lorda vendibile agricola annua comprensiva degli aiuti di mercato e di integrazione al reddito (dunque con un criterio extrafiscale), le spese di investimento e correnti da effettuarsi in azienda.

⁴⁶ Per ulteriori indicazioni sul tema sia consentito rinviare al mio *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000.

⁴⁷ Cfr. l'art. L. 311-1 del *code rural*. V. il rapporto del Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, *La Pluriactivité agricole*, cit.

le ha significativamente collocate nell'ambito delle "attività rurali" diverse da quelle agricole⁴⁸.

Si manifesta qui l'equivoco sistematico della legge in commento, che punta sulla diffusione della ricettività nelle campagne come leva di sviluppo locale, ma trascura totalmente il tema disciplinare del turismo rurale, e dunque non trova altra strada che quella di dilatare la categoria delle attività agricole per connessione, spostandone i confini al di fuori di ogni canone di obiettiva integrazione aziendale, con il rischio di ridurla a mero privilegio soggettivo, per chi abbia la ventura di collocarsi all'interno di scelte a vario titolo premiate dalla «tipicità legale», con una giustapposizione in ambito spaziale e soggettivo, che non necessariamente assegna rilievo agli elementi identitari dell'agricoltura quali definiti in via generale e sistematica⁴⁹.

8. LE SINGOLE ATTIVITÀ

L'esame delle singole attività, qualificate agrituristiche dal comma 3 dell'art. 2 della legge n. 96 del 2006, conferma il carattere delle scelte di qualificazione.

Il terzo comma elenca (con elenco riconosciuto come esemplificativo e non tassativo già in riferimento alla legge del 1985) le attività rientranti fra quelle agrituristiche, e unifica le ipotesi previste dall'art. 2 della legge del

⁴⁸ Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga taluni regolamenti.

⁴⁹ Si vedano le persuasive considerazioni di A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in «Riv. dir. agr.», I, 183, 2006, il quale sottolinea la confusione crescente fra profili di qualificazione e profili di governo dell'economia, in riferimento anche alla legge qui in commento e ad altre recenti disposizioni, che ad esempio hanno qualificato come agricole per connessione attività di produzione di energia elettrica da fonti "fotovoltaiche", che in nessun modo si inseriscono nel ciclo delle attività agricole, ma se mai sottraggono porzioni rilevanti di terreno alla destinazione agricola (v. il comma 11 dell'art. 2-*quater* della legge 11 marzo 2006, n. 81, di conversione del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2), e conclude: «le determinazioni disciplinari si allontanano sempre di più da un visione coerente e consequenziale rispetto a precisi scopi, per collocarsi in una deriva nella quale la rinuncia a un possibile ordine, a favore viceversa del mero accumulo di determinazioni normative, accentua il rischio di mettere sullo stesso piano scelte disciplinari che rispondono a logiche distanti tra loro e, dunque, di favorire le spinte lobbystiche che, tradizionalmente, accompagnano gli interventi "promozionali", come tali aventi carattere congiunturale». Si veda, già in riferimento alla novella del 2001, l'analisi di L. COSTATO, *Il diritto agrario: rana di Esopo o diritto alimentare*, in «Nuovo dir. agr.», 2001, p. 357, quanto ai rischi conseguenti a un'espansione asistematica della qualificazione agricola. Nella dottrina commercialistica v. V. BUONOCORE, *L'imprenditore agricolo e la "professionalità" concessa per legge*, in «Giur. comm.», I, 2005, p. 277.

1985 e quelle introdotte dall'art. 3 del decreto legislativo n. 228 del 2001, peraltro con alcune modifiche.

In particolare:

a) Per l'ospitalità viene eliminato il requisito della stagionalità, difficilmente giustificabile sulla base di un'ordinata lettura del canone di connessione, ma a suo tempo introdotto dalla legge del 1985 per venire incontro in chiave politica alle preoccupazioni delle organizzazioni di albergatori e ristoratori, che temevano la concorrenza degli operatori agrituristici.

Il decreto legislativo del 2001 aveva già fatto un tentativo di escludere rilevanza al requisito, stabilendo che «la stagionalità dell'ospitalità si intende riferita al soggiorno di singoli ospiti»⁵⁰; e diverse regioni hanno da tempo escluso il requisito della stagionalità dalle rispettive leggi regionali⁵¹.

La generalizzata esclusione del criterio della stagionalità vale comunque a fare chiarezza su una questione, che aveva cagionato rilevanti incertezze sul piano applicativo.

b) Ben maggiori sono le novità introdotte dalla lettera b) del terzo comma, in riferimento alla somministrazione dei pasti.

Scompare il riferimento alla “consumazione sul posto” previsto dall'art. 2 della legge del 1985, ma questo non sembra modificare la sostanza della disciplina, né sembra consentire in ipotesi la somministrazione di pasti all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, tanto più che le attività esterne sono esplicitamente previste dalla successiva lettera d) esclusivamente per le attività ricreative, culturali, didattiche e simili.

L'innovazione più rilevante, che – come si è già osservato – colloca i contenuti della connessione agrituristica su basi diverse rispetto a quelle proprie della connessione disciplinata in via generale dal testo novellato dell'art. 2135 cod. civ., è quella che investe il criterio della prevalenza dei prodotti utilizzati per la somministrazione, siccome riferita non più ai prodotti aziendali come era previsto dall'art. 2 della legge 730/1985, ma ai *prodotti di aziende agricole della zona*.

La formula si precisa nei contenuti nel successivo art. 4, lì ove vengono fissati i criteri che le Regioni saranno tenute a seguire e si prevede che la pre-

⁵⁰ Art. 3, 1^a comma, ultimo periodo, del decr. leg.vo 18 maggio 2001, n. 228; su questa disposizione v. il mio *Commento all'art. 3 del decr. leg.vo n. 228*, in «Commentario a I tre “Decreti orientamento” della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo», in *Le nuove leggi civ. comm.*, 740, 2001.

⁵¹ Fra le altre v. la legge regione Abruzzo n. 32, del 31 maggio 1994, la legge regione Friuli Venezia-Giulia n. 25, del 22 luglio 1996, la legge regione Liguria n. 33, del 6 agosto 1996.

valenza dei prodotti impiegati abbia provenienza in parte dall'azienda e nella restante parte dall'ambito regionale o da zone omogenee.

In realtà molte leggi regionali (non impugnate da alcun governo nazionale – come si è ricordato) hanno da tempo previsto meccanismi assai simili. Sotto questo profilo, la legge del 2006 non fa altro che riprendere sul piano nazionale le indicazioni regionali, trasferendo le stesse però dall'ambito promozionale (tipico della legislazione regionale) al ben diverso ambito della qualificazione (ordinariamente assegnato alla legislazione statale).

Ma così facendo si introduce, con riferimento alla provenienza dei prodotti, un'ipotesi di connessione, che non è più connotata dai tradizionali requisiti dell'unisoggettività e dell'uniazionalità, ma viene estesa a coprire una pluralità di aziende, tra loro distinte sia soggettivamente che oggettivamente, che sono collegate esclusivamente dalla collocazione geografica, fra l'altro potenzialmente estesa fino a comprendere l'intero territorio regionale, atteso che il successivo art. 4 precisa che “per aziende agricole della zona si intendono quelle *collocate in ambito regionale* o in zone omogenee contigue di regioni limitrofe”.

Si assegna così rilievo giuridico a un modello di integrazione distrettuale fra imprese diverse, legittimando una sorta di connessione orizzontale extra-aziendale, per la quale aziende qualificate agrituristiche *ex lege* diventano il luogo del mercato e della commercializzazione per altre aziende regionali, che svolgono attività produttiva di prodotti agroalimentari. La connessione abbandona la dimensione aziendale e tende a declinarsi come connessione di filiera produttiva e commerciale su base territoriale.

Illuminante in tal senso la dichiarata preferenza per prodotti DOP, IGP, DOC, DOCG, IGT, o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, vale a dire per prodotti caratterizzati da una connotazione anzitutto territoriale anziché aziendale.

9. DALL'AZIENDA AL DISTRETTO

Per questa strada, il criterio di connessione nelle attività di somministrazione agrituristica, come fissato dalla legge del 2006, assume contenuti originali nel senso della *distrettualità*, segnando – come già era avvenuto con la legge del 1985 rispetto alla tradizionale lettura della connessione codicistica – rilevanti novità sul piano stesso della costruzione dei modelli.

Nel 2001, la riforma dell'art. 2135 cod. civ. con il decreto legislativo n. 228/2001 aveva inteso eliminare incertezze interpretative e applicative quan-

to alla qualificazione delle attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione, comunque articolate, purché aventi a oggetto prevalente materie prime di provenienza aziendale. Con l'adozione dell'ampia formulazione introdotta dal decreto legislativo n. 228/2001 si voleva rafforzare la proiezione esterna dell'impresa agricola, non più «*murata nei confini del fondo*» (secondo la bella e risalente immagine di Emilio Betti), ma nel contempo mantenerla saldamente ancorata a quelle attività di cura del ciclo biologico (anche eventualmente a fini non produttivi, ma ambientali e territoriali), che storicamente ne hanno giustificato lo statuto di specialità.

La novella del 2001 aveva altresì introdotto nella definizione delle attività *essenzialmente agricole* rilevanti elementi di *distrettualità*.

Secondo sistematiche largamente accreditate, la distrettualità trova i suoi elementi connotanti nell'esistenza di *imprese di fase*, nel senso che all'interno di un unico territorio le produzioni vengono ripartite in fasi distinte, di estrema specializzazione ma tutte tra loro funzionalmente collegate, sicché destinatario dell'attività della singola impresa non è necessariamente il cliente finale, ma per larga parte un'altra impresa, operante nel medesimo territorio in una fase diversa della filiera.

Come è stato efficacemente osservato da Giacomo Becattini: «Il *deus agitantis* della forma organizzativa distrettuale consiste nella tendenza a una suddivisione crescente del processo di produzione "centrale" del distretto, e poi di tutti quelli appartenenti alla sua filiera, in fasi distinte, operate normalmente in impianti distinti, da imprese distinte»⁵², sottolineandosi, con specifico riferimento alle strutture locali della produzione agricola, che «L'intuizione elementare dell'impresa, agricola o agroindustriale che sia, la vede legata al territorio e immersa nella società locale»⁵³.

Questa analisi economica dell'imprenditorialità agricola, tuttavia, per lungo tempo non aveva trovato conforto in formulazioni legislative e sistemazioni giuridiche, fortemente radicate nelle logiche dell'uniazionalità e unisoggettività, tanto da dover ricorrere a una casistica di eccezione e alla finzione giuridica della «trasparenza» del soggetto collettivo, per poter ricomprendere nella dimensione agricola le lavorazioni effettuate da cooperative e consorzi.

Le disposizioni dei decreti legislativi del 2001 si sono mosse invece nel senso di favorire l'emersione, anche sul piano giuridico, di un'*impresa agricola di fase*, operante nel suo territorio di appartenenza, in stretto collegamento con le altre imprese d'area, agricole e non agricole.

⁵² G. BECATTINI, *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, 2000, p. 43.

⁵³ Ivi, p. 79.

Si tratta di disposizioni che hanno assunto rilievo peculiare, sollecitando a un tentativo di sistemazione in coerenza con altre recenti riforme.

Faccio anzitutto riferimento al nuovo testo dell'art. 2135 cod. civ., che per attività essenzialmente agricole intende «le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico *o di una fase necessaria* del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale», laddove il testuale ed espresso riferimento della «fase» del ciclo biologico anche all'attività di coltivazione, oltre che a quella di allevamento, pur adottato in una logica di «risposta» alle domande degli allevatori e dei vivaisti, sollecita possibili letture nel senso della relazione fra imprese, forse al di là delle stesse consapevoli intenzioni del legislatore delegato del 2001.

L'esplicita assunzione fra le attività essenzialmente agricole di un'attività relativa soltanto a una fase del ciclo biologico ha rotto infatti l'*unità e inscindibilità* del «ciclo dei lavori dell'agricoltore», sin qui generalmente ritenute elemento essenziale dell'organizzazione imprenditoriale agricola ai fini della coltivazione.

La dimensione emersa dal complesso delle disposizioni introdotte dai decreti legislativi del 2001 non è più quella dell'uniazionalità e unisoggettività, ma quella, già descritta dagli studiosi di economia, delle imprese agricole «*N-form*» (*Network-form*, in forma di rete), e così della «esistenza di "reti di imprese", in cui comunque opera l'impresa agraria moderna, come la grande maggioranza delle imprese degli altri settori».

Se filiera è modello da tempo elaborato e utilizzato per l'analisi e la disciplina dell'attività produttiva nell'agroalimentare, distretto è acquisizione recente fra gli strumenti di rappresentazione delle strutture produttive in agricoltura; e ancor più recente è l'emergere di regole di diritto conseguenti al suo riconoscimento.

Componente connotante della distrettualità è quella della territorialità, quale elemento delle singole imprese e insieme della loro relazione, e così della internalizzazione del vantaggio assicurato dal radicamento in un territorio dato.

In tale prospettiva «distretto» è stato inteso come formula breve, per designare «un insieme di imprese e di istituzioni, geograficamente prossime ed economicamente interconnesse», e così per analizzare unitariamente, in chiave di efficienza non solo economica, non imprese individualmente considerate, ma *sistemi produttivi locali*, che della territorialità e della relazione e integrazione fra imprese fanno elemento interno della struttura produttiva e insieme essenziale strumento della capacità di competere sul mercato, spostando «l'attenzione dall'impresa, come unità di indagine a sé stante, al luogo del quale essa fa parte, cioè all'ambiente socio-territoriale nel quale il processo produttivo si svolge, che

diventa così la vera unità di produzione»⁵⁴.

In questo senso, la valorizzazione dei distretti in agricoltura, prevista dalla più recente legislazione (al di là delle mode linguistiche e delle estensioni solo suggestive), sembra per certi versi esprimere, con formule aggiornate in ragione dell'attuale diversa articolazione della produzione e dei mercati agro-alimentari, elementi aventi il medesimo segno tradizionalmente assegnato al radicamento fondiario dell'azienda agricola.

In questa prospettiva sembra rilevante sottolineare che di «fase» si sono occupati non il solo art. 2135 cod. civ. nuovo testo, ma anche, in prosieguo, il regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare⁵⁵, con la definizione di impresa alimentare come estesa a comprendere «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse alle fasi di produzione e distribuzione degli alimenti»⁵⁶.

Nel diritto comunitario la disciplina giuridica dell'attività di produzione primaria si volge a considerare unitariamente la filiera di produzione primaria, riconoscendo che già in questa, prima ancora della filiera di trasformazione agroalimentare, possono aversi fasi distinte di autonoma rilevanza.

Disciplina nazionale e disciplina comunitaria delle attività di produzione agricola sembrano dunque rimandare entrambe, pur in differenziate prospettive, a una dimensione di filiera.

Parimenti, distretto e impresa distrettuale in agricoltura, siccome connotati da strutture produttive articolate per fasi strettamente interconnesse e interdipendenti, rimandano anch'essi alla dimensione di filiera.

Per questa via, l'organizzazione distrettuale si rivela quale modello di organizzazione dell'attività produttiva primaria non contrapposto a quello di filiera, ma piuttosto peculiare esplicazione di questo, che investe la stessa produzione primaria, coniugando la fase produttiva e quella della commercializzazione.

Distretti e impresa distrettuale in agricoltura si caratterizzano, peraltro, rispetto alle generali costruzioni di filiera, perché rappresentano una filiera che si fa territorio, che si svolge in un territorio dato e che della relazione e del reciproco affidamento fa elemento di efficienza e di qualità della produzione.

Si potrebbe dire che distretto non è altro che filiera più territorio: inte-

⁵⁴ F. SFORZI, in G. BECATTINI, *Il distretto industriale. Un nuovo modo d'interpretare il cambiamento economico*, Torino, 2000, p. 8.

⁵⁵ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002.

⁵⁶ Art. 3, n. 2 e n. 17 del reg. n. 178/2002.

grazione di imprese di produzione e di trasformazione collocate lungo un percorso, nel quale ciascun momento produttivo, ciascuna fase, gode pregi e opportunità (e soffre limitazioni e vincoli) delle fasi che la precedono e di quelle che la seguono, in una condivisa connotante caratterizzazione; e a tutto questo aggiunge il territorio, cioè lo svolgersi dell'insieme di fasi in un territorio dato, che concorre a determinare, sia sul versante dei vincoli che su quello delle opportunità, organizzazioni e strutture dei sistemi locali di imprese in agricoltura.

Agriturismo, prodotti a denominazione d'origine, prodotti tipici e locali, si rivelano così, nella nuova legge quadro sull'agriturismo, declinazioni distinte ma fra loro intimamente coerenti, di un'agricoltura territoriale che è anzitutto sistema di comunità locale.

Resta aperto il quesito su quanto le novità istituzionali e di merito introdotte dalla legge del 2006 riusciranno a calarsi in un'agricoltura italiana, che cerca di coniugare *tradizione* e *innovazione*.

Gli imprenditori

Gli imprenditori, ragionando di agriturismo, danno prima di tutto un'occhiata indietro, a quarant'anni fa, quando l'agriturismo non esisteva e l'agricoltura non aveva relazioni dirette con il consumatore. Le filiere lunghe non erano lunghe come quelle di oggi, ma la filiera corta quasi non esisteva, e l'orizzonte delle scelte imprenditoriali di un agricoltore era molto più angusto di quello di oggi. In questo senso, dobbiamo ringraziare chi ha creato l'agriturismo in Italia e tutto il movimento, nazionale ed europeo, che a questo settore ha dato via via respiro e sviluppo.

L'idea di agriturismo che andò componendosi, da quel momento in poi, era probabilmente un po' teorica e un po' romantica, faceva leva sulla istintiva propensione all'accoglienza della "gente dei campi", evocava tavole modestamente imbandite con anziani contadini che raccontavano le proprie storie di vita, e la sveglia degli ospiti al canto del gallo per seguire i ritmi della vita dell'agricoltore.

Questa idea non poteva che essere profondamente corretta dalla realtà di "fattorie" che diventavano imprese agricole, dagli investimenti sempre più rilevanti che il recupero del patrimonio edilizio aziendale richiedeva, e da una domanda turistica sempre più esigente, incuriosita certo dalle tante novità della vita di campagna ma anche indisponibile ad adattamenti troppo severi.

La legge quadro del 1985 ha avuto il merito di conciliare le teorie romantiche, gli obiettivi delle imprese e le aspettative degli ospiti, delineando un profilo razionale dell'agriturismo che le Regioni hanno poi completato, guidando questa prima esperienza di multifunzionalità agricola verso una crescita a tratti addirittura esaltante, anche se, per certi versi, contraddittoria e disomogenea.

* *Presidente Agriturist*

Per chi, come me, ha iniziato l'attività agrituristica in quell'epoca, veder crescere l'offerta di ospitalità nelle aziende agricole al ritmo del 10% l'anno consolidava la percezione di far parte ormai di un settore significativo dell'attività agricola e di poter condividere con altri imprenditori esperienze ed obiettivi di sviluppo; gli operatori agrituristici diventavano "categoria" e le loro associazioni, inizialmente impegnate soprattutto sul versante della sensibilizzazione culturale, assumevano sempre più il profilo di vere e proprie associazioni di categoria.

L'*Agriturst* è stata protagonista di questa trasformazione, che ho vissuto prima da semplice imprenditore associato e poi, da Presidente: dalla metà degli anni Sessanta alla metà degli anni Ottanta, un lavoro straordinario per imporre all'attenzione del mondo politico, delle istituzioni, degli imprenditori, dei mezzi di informazione, la filosofia dell'agriturismo; in seguito un lavoro altrettanto straordinario ed impegnativo per tradurre tutto questo in regole, investimenti, reddito, valorizzazione di risorse, concreto sviluppo rurale. Della prima parte ho vissuto in prima persona solo il tratto conclusivo; la seconda ha accompagnato la crescita della mia azienda fino all'esperienza di presidente dell'Associazione che mi ha permesso di conoscere a fondo le tante anime dell'agriturismo di oggi.

L'agriturismo di oggi conta 15 mila imprese, 130 mila posti letto, 9000 punti di ristoro; offre occupazione a 50 mila persone, consolidando l'occupazione agricola di altre 50 mila.

L'agriturismo di oggi è certamente cresciuto in professionalità e qualità, ma deve misurarsi con una concorrenza crescente, sia al proprio interno, sia da parte del tanto altro turismo rurale che spesso opera abusivamente, al di fuori di qualunque regola amministrativa e fiscale; oppure che si autodefinisce agriturismo senza averne titolo. I controlli contro chi non "esiste" (abusivi) sono inesistenti; soggetti a controllo sono soltanto coloro che hanno scelto di essere in regola (e non sempre ci riescono).

L'agriturismo di oggi è chiamato ad adempimenti sempre più onerosi e complicati, molti dei quali, soprattutto quando si tratta di piccole attività, vanno abbondantemente oltre i limiti del surreale. E più le aziende si impegnano nella diversificazione dei servizi, più, per ciascun servizio, devono affrontare il "mostro" di regolamentazioni evidentemente concepite per altra dimensione organizzativa. Gli spiragli di flessibilità della norma aperti dalla filosofia dell'autocontrollo sono ancora largamente insufficienti ad attenuare il carico degli obblighi burocratici.

L'agriturismo di oggi sconta politiche di sviluppo rurale spesso schizofreniche, dove si perde di vista il contributo fondamentale delle aziende agricole/

agrituristiche al consolidamento delle risorse territoriali, sostenendo modelli turistici privi di qualsiasi caratterizzazione e radicamento nelle comunità locali.

L'agriturismo di oggi ha bisogno di strategie più efficaci di comunicazione con il mercato, di certificazione della qualità, di formazione ed aggiornamento professionale, di un profilo più definito ed omogeneo su tutto il territorio nazionale, tale da rendere trasparente e corretta la dipendenza intrasettore, e da tracciare una demarcazione chiara rispetto alle altre offerte di turismo rurale.

La nuova legge quadro che disciplina l'agriturismo (L. 20 febbraio 2006, n. 96) costituisce, nei limiti imposti dalle regole costituzionali che attribuiscono alle Regioni la competenza normativa su questa materia, un contributo utile alla soluzione di alcuni dei problemi in precedenza evidenziati.

Si tratta di una legge che prosegue il cammino tracciato dalla precedente legge quadro (L. 5 dicembre 1985, n. 730) confermandone nella sostanza i principi fondamentali, che cerca di accorpare le diverse norme intervenute successivamente alla entrata in vigore della legge 730/85, in modo da comporre un riferimento normativo più completo e comprensibile; che tiene conto di soluzioni normative già adottate con successo da alcune Regioni con l'obiettivo di estenderle a tutte le altre e quindi comporre un quadro di regole più omogeneo a livello nazionale; che suggerisce di superare alcuni vincoli eccessivamente restrittivi (come quello della prevalenza del prodotto proprio nella preparazione dei pasti) che sono sostanzialmente inapplicati (e inapplicabili) lasciando ampio margine alla discrezionalità dei controlli e alla "disinvoltura" di alcuni imprenditori.

Va inoltre evidenziato l'obiettivo di aprire, attraverso la costituzione dell'osservatorio nazionale dell'agriturismo, un tavolo di confronto e di consultazione fra le Regioni presso il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, che può contribuire ad una migliore armonizzazione delle norme e delle politiche di sostegno, ferma restando la piena autonomia delle Regioni stesse nel trarre le conclusioni sulle opportunità offerte da questo strumento di comunicazione.

Ora la parola passa alle Regioni. C'è da augurarsi che non si ripeta quanto accaduto con l'entrata in vigore della precedente legge quadro, e cioè che le leggi regionali siano in gran parte copia della legge statale, senza dare un contenuto proprio alle linee generali di indirizzo in essa contenute.

Una avvisaglia di questo atteggiamento già si riscontra in alcune bozze di legge regionale che sono in corso di elaborazione. Per esempio a proposito della norma che riconosce comunque prevalente l'attività agricola quando

si tratti di aziende con non più di dieci ospiti: è chiaro, in questo caso, che l'obiettivo è di semplificare le procedure di autorizzazione quando si tratti di agriturismo "minimo"; ma è altrettanto chiaro che dovrà essere chiarito, dalla legge regionale, il "minimo" di attività agricola previsto per l'applicazione della norma.

Stesso ragionamento vale per i limiti di esercizio della ristorazione. La legge quadro parla di impiego, nella preparazione dei pasti, di una quota significativa di prodotto proprio; le Regioni dovranno evidentemente specificare cosa debba intendersi per "quota significativa".

A proposito della ristorazione va anche sottolineato che la nuova legge consente alle Regioni di ridurre la percentuale di prodotto proprio richiesta per la preparazione dei pasti (la legge quadro del 1985 ne prevedeva la prevalenza), tenuto conto del fatto che raramente la specializzazione produttiva consente alle aziende agrituristiche di disporre di una adeguata quantità e varietà di prodotti. Tuttavia indica anche alle Regioni che la provenienza dei prodotti non propri deve essere vincolata al territorio, con preferenza per i prodotti a denominazione d'origine. Questa è una innovazione importante che stabilisce equilibri nuovi fra i prodotti che compongono il pasto, affermando tuttavia con forza la connessione fra offerta enogastronomica e produzioni regionali.

Un'altra indicazione della nuova legge quadro che merita attenzione è quella relativa allo snellimento delle procedure autorizzatorie. Anche in questo caso le Regioni dovranno completare la norma, ma è importante che si vada nella direzione di una definizione chiara delle regole che stabiliscono la connessione fra attività agricola e attività agriturbistica in modo che si riducano gli spazi di discrezionalità e le imprese possano fare rapidamente i propri conti e rapidamente avviare l'attività agriturbistica. Le lunghe attese (a volte anche superiori all'anno) che hanno caratterizzato le autorizzazioni rilasciate nel passato, devono essere eliminate, tanto più che a tali attese non sempre sono seguite decisioni ponderate, soprattutto per quanto riguarda talune attività ristorative di dimensione rilevante e senza una adeguata attività agricola alle spalle.

Al tempo stesso occorre rafforzare e qualificare l'attività di controllo, non solo in direzione delle attività agrituristiche ma anche in direzione delle attività di turismo rurale abusivo, che stanno proliferando in misura preoccupante.

Una norma, che avevamo suggerito con convinzione, non ha trovato posto nella nuova legge quadro per l'agriturismo (perché ritenuta troppo prescrittiva per le Regioni); ci auguriamo che le Regioni stesse vorranno tenerla presente con molta attenzione. Riguarda quelle attività agrituristiche che

crescono bene e che arrivano ai limiti di ricettività stabiliti dalla normativa regionale. Per queste attività occorre prevedere una opportunità di ulteriore sviluppo, trasferendole al settore commerciale e al tempo stesso continuando a vincolarle alla conservazione della attività agricola.

Per concludere, un richiamo forte a sostegno della qualità complessiva dell'agriturismo e dei ruoli che i diversi "attori" del sistema devono svolgere.

Avremo un agriturismo ben connotato sul mercato e di buona qualità, innanzitutto facendo delle buone leggi, chiare, non declamatorie, applicabili, sensibili verso la realtà concreta dell'agriturismo. Alle buone leggi dovrà seguire un sistema di controlli anche questo "concreto", cioè il meno formale possibile, a campione, costante nel tempo, che dia certezza a chi opera correttamente di essere protetto dalla concorrenza di chi opera al di fuori della legge. Infine occorre dare sostegno alle attività delle associazioni di settore indirizzate verso la migliore qualificazione dell'offerta agrituristica. Oggi questo sostegno non c'è, ed anzi proliferano sistemi di certificazione della qualità di iniziativa pubblica, quando il ruolo del "pubblico" è quello di garantire il rispetto delle leggi. La certificazione di qualità è importante, ma occorre che sia legata a regole e controlli seri, che rappresenti una scelta ed un investimento da parte dell'impresa, e soprattutto che sia accompagnata da messaggi formativi ed opportunità professionali, che solo le associazioni agrituristiche sono in grado di dare.

L'*Agriturist* ha istituito, due anni fa, un marchio di certificazione dell'offerta agrituristica che sta riscuotendo crescente interesse fra i propri associati, ma che incontra poi difficoltà di diffusione perché, da parte di enti pubblici, si istituiscono marchi di certificazione gratuiti, all'ottenimento dei quali è spesso subordinata l'erogazione di altri benefici (es. promozionali). Occorre, su questa materia, una attenta riflessione, affinché, come dicevo, i diversi attori che contribuiscono al successo dell'agriturismo, non si scambino i ruoli, non confondano le competenze, contribuiscano efficacemente, ognuno per la propria funzione, allo sviluppo del settore.

ABSTRACT

At his beginning, over 40 years ago, the agriturismo offer (rooms, restaurants and cultural activities in a farm) was showing a romantic image of hospitality in farms with old farmers telling stories about their country life. From 1985 with the first general law (n.730/85) fixing the rules for agriturismo activities we had a professional increase of the offer and a development of the sector of over 10% each year. Agriturist, the agriturismo farmers association, had a major role in this development and today the agriturismo

offer is based on 15.000 farms, 130.000 beds, 9.000 restaurants and represent a chance of work in agriculture for 50.000 employers full time and at least other 50.000 farmers or employers that receive from the agriturismo part of their incoming. This fast growth request more controls on the respect of the basic rules fixed by the law and an increasing demand of professionalism and quality. For this reason in February 2006 we had a new general law (n.96/2006) that confirmed the previous rules but also improved the offer with new opportunities suggested by 20 years of experiences. The italian Regions now must apply this general suggestions to their local agricultures and the effort of Agriturst are all in discussing with each local administration how to apply this law without losing any of the new opportunities it offers such as the possibility of cooking also food produced by other farms of the Region and having a Denomination certification (PDO Protected Designation of Origin and IGP Protected Geographical Indication), less bureaucracy in all the application forms when starting a new agriturismo but still a strong conjunction with a vital farm. A stronger growth in the next future will also be related with an increase of quality of the offer and for this reason Agriturst promoted a quality mark guaranteed by an independent certification.

Le Regioni

Il tema in questione della disciplina delle attività agrituristiche tra norme nazionali (l. 96/06) e norme regionali necessita di un principio che non si trova nella Costituzione, che non è scritto in nessun Codice, ma che appartiene al nostro DNA: è il principio del buonsenso. Il semplice uso del buonsenso avrebbe consentito di evitare i ricorsi che alcune Regioni oggi hanno deciso di portare avanti nei confronti di questa legge, magari raccogliendo alcune delle indicazioni che la Conferenza della Regione aveva dato nella fase di definizione della normativa.

Ritengo che le sollecitazioni a riflettere, a muoversi su alcuni percorsi che condivido in pieno, siano del tutto ineludibili per l'agricoltura del nostro Paese e non solo, attraverso percorsi da attraversare in tempi brevi come ad esempio quello che favorisce l'integrazione dell'azienda agricola con il territorio, la logica del distretto locale.

Su questa ultima questione abbiamo prodotto una legge regionale, portato a compimento il primo iter di costituzione di un Distretto rurale nel nostro territorio e nelle prossime settimane avremo altre azioni che andranno in questa direzione, allo scopo di generare una più forte integrazione tra l'attività agricola e tutte le altre attività del territorio.

Le problematiche che si incontrano riguardano la necessità di far vivere la tradizione e la tipicità senza trasformarla in una sorta di Disneyland dell'indistinto, rischio reale e frequente, la necessità di accentuare l'innovazione, la modernizzazione, la competitività di questo nostro settore.

La Regione Toscana è passata da sei a otto ettari ad azienda, superando la media nazionale, ed è necessario confrontarsi innanzitutto con queste nostre dimensioni e con le dimensioni dell'attività che ne scaturisce.

* *Assessore all'agricoltura (Agricoltura e Foreste. Caccia e Pesca. Pari opportunità) della Regione Toscana*

La Toscana, pur avendo raggiunto in agricoltura livelli di eccellenza, e forse proprio per questo rischia più di altri di adagiarsi in una sorta di autoreferenzialità, deve invece accettare le sfide tutt'altro che semplici in una Regione così impegnativa. Sfide che necessitano un ragionamento sul futuro del nostro territorio.

Il problema verrà esaminato a partire dall'esempio dell'esperienza dell'agriturismo: indubbiamente in Toscana questa è tanto significativa da fare della nostra Regione una delle prime a legiferare compiutamente, quindi non soltanto individuando le forme di sostegno ad alcune attività, ma rivelandosi capace (in questi anni difficili) di arginare un fenomeno di abbandono delle campagne insistendo con input legati all'agriturismo, tanto che si è generato un *habitus*: e ogni volta che parliamo di agriturismo nel nostro Paese inevitabilmente si evoca nell'immaginario collettivo il paesaggio toscano, l'immagine rurale toscana: questo fenomeno è molto interessante e rende l'idea del grande lavoro di sostegno che è stato attuato.

La nostra legge regionale non è una legge perfetta: non ha saputo individuare tutti i requisiti fondamentali per svolgere a pieno questa attività, per regolarla, per controllarla ecc., perché credo fermamente, in virtù del ruolo che ho, che le leggi e i regolamenti siano sempre e comunque, in qualunque luogo nascano, frutto di concertazione, e quindi siano il risultato di lunghe mediazioni. Tuttavia ritengo che, per quanto discutibile, sia una buona legge.

In questi anni abbiamo vissuto una grande evoluzione dell'agricoltura e dell'agriturismo nel nostro Paese: nel 2005 siamo arrivati a 14.700 unità con una crescita di quasi il 10% comunque più del 9%, con 160.000 posti letto, con un giro d'affari medio per azienda che oggi si aggira sui 54.000,00 euro: vi sono realtà di dimensioni molto diverse, inoltre si è verificata una forte crescita dell'offerta in anni in cui anche il nostro Paese ha vissuto una crisi pesante delle presenze turistiche.

Nello stesso modo abbiamo assistito a una differenziazione fra l'offerta agrituristiche e quella turistica, dove le tre regioni che spiccano sono proprio la Toscana, il Trentino e l'Umbria, ma si assiste a performance interessanti anche da parte di altre Regioni italiane, soprattutto nel Centro Italia.

Nella nostra Regione l'offerta oramai rappresenta il 24% del totale nazionale: con una crescita fortissima, pari al netto raddoppio, dal 2000 al 2005, siamo passati da 1.950 a 3.500 aziende agrituristiche, un numero notevole che dimostra come si coniughino le peculiarità del nostro territorio con il turista in cerca di esperienze particolari, particolarmente attento, particolarmente legato anche a un certo tipo di consumo di prodotti di qualità.

Anche i posti letto disponibili sono cresciuti del 40% circa. Attualmente l'agriturismo in Toscana offre all'incirca il 10% dei posti letto sul complessivo

territorio nazionale, con una spiccata concentrazione in aree in cui emergono Siena e Firenze, che si legano al turismo culturale, e Grosseto che ha aumentato notevolmente la sua capacità numerica di accoglienza.

In termini di flussi turistici abbiamo avuto delle performance buone anche in questi ultimi anni. Con un'evoluzione ancora in questo quinquennio di quasi il 60% in più di presenze negli agriturismi, siamo quindi ad operare in una grande realtà: ci si chiede allora se vada tutto bene, se questo sistema sia stabile e forte, quale siano le reali necessità per il futuro, in vista di una continua evoluzione... Malgrado sia evidente che abbiamo raggiunto livelli molto importanti anche dal punto di vista della qualità, dobbiamo essere consapevoli di essere tutt'ora sottoposti a un fortissimo rischio di standardizzazione e di appiattimento.

Viviamo in una realtà in cui il turismo rappresenta una grossa fetta dell'economia e ovviamente si incentra sulla certezza delle presenze turistiche nel territorio: proprio per questo esiste un rischio crescente per una parte delle nostre aziende agrituristiche, che vivono in una inconsapevole tendenza ad appiattirsi proprio sul fronte dell'offerta e che rischiano di perdere le proprie differenze e peculiarità che rappresentano il loro valore aggiunto.

L'elemento di distinzione, quell'elemento che fa sì che si possa costruire un percorso unico e allo stesso tempo fortemente differenziato e che si caratterizza per un'offerta che ha un suo valore indipendentemente dai flussi turistici generali e dominanti, va recuperato.

E del resto è anche una regola intrinseca del turismo quella di evitare che diventino troppo grandi le dimensioni di monoprodotto, perché sono proprio quelle che meno reggono nei momenti di crisi di presenze turistiche. Abbiamo supportato finanziariamente questo settore: il piano di sviluppo rurale che si sta concludendo ha sostenuto, con la misura 9.5 "Diversificazione delle attività del settore agricolo", una mole ingente di risorse che sono state utilizzate fundamentalmente per la qualificazione, per gli investimenti e ovviamente anche per l'aumento di posti letto. Anche in virtù di questo, visto che la quasi totalità di tali risorse è stata di carattere immobiliare per sostenere la ristrutturazione, l'adeguazione ecc., si sta ora operando una scelta in merito al nuovo strumento di programmazione che cerca di privilegiare altro, non più la ulteriore crescita di posti letto in agriturismo ma la priorità a tutti quegli interventi che intendono supportare la qualificazione dell'offerta.

Nel cercare di declinare il più possibile questo concetto relativo alla "diversificazione" della attività agricola, le azioni contenute nella misura che sarà all'interno del nuovo piano di sviluppo rurale 2007-2013, prevede interventi per la qualificazione dell'offerta di servizi che sostanzialmente tocca tre aspet-

ti: il primo è relativo al miglioramento del livello tecnologico, come dotazione di strutture informatiche e attrezzature necessarie alla preparazione dei prodotti da somministrare; il secondo riguarda l'uso sostenibile delle risorse naturali e la certificazione di qualità; il terzo è legato alla valorizzazione degli spazi aperti, quindi non solo l'interno dell'azienda ma anche la valorizzazione dei fabbricati aziendali, e prevede per esempio interventi come l'eliminazione delle barriere architettoniche, che sappiamo essere un problema notevole per questo settore, anche per le caratteristiche strutturali delle aziende agricole.

Rispetto alla precedente programmazione si è cercato di attuare una scelta chiara che vada nella direzione di selezionare gli interventi ammissibili e concentrare i finanziamenti in quegli ambiti che non sono direttamente o esclusivamente legati alla quantità di posti letto, ma alla loro qualità anche sotto il profilo dei servizi che vengono forniti ai clienti, agli ospiti degli agriturismi, ma anche alle popolazioni locali, sottolineando ancora una volta il legame con il territorio e con un sistema complesso che un distretto esprime.

Questa demarcazione ha alcuni vantaggi immediati come ad esempio quello di fare in modo che sia il mercato piuttosto che la "struttura" dell'incitativo a determinare la tipologia di investimento che si fa in un'azienda; o di favorire alcuni investimenti che forse hanno un alto grado di rischio a bassa redditività ma non agevola le ristrutturazioni che hanno già un'alta remunerazione, almeno in questo territorio, nel mercato immobiliare, e mette sullo stesso piano gli agriturismi già esistenti con quelli che vogliono entrare nel mercato e che si accingono a compiere questo passo e questa modificazione della propria azienda agricola.

Vi è un'eccezione a questa impostazione solo per alcune aree, che sono quelle prettamente definite rurali dalla regolamentazione europea, e le aree montane che ovviamente presentano in Toscana una quantità di strutture agrituristiche assolutamente inferiore, quindi hanno anche bisogno di continuare a crescere dimensionalmente come posti letto. Ovviamente non si tratta di arrestare ma di decidere di concedere alcune priorità che vadano nella direzione prima menzionata, e che consentirà di avere una qualificazione dell'offerta sotto molteplici punti di vista.

Vi sono ulteriori azioni previste all'interno di questa misura, che è rivolta a sostenere un altro genere di diversificazione, realizzabile all'interno dell'azienda agricola, come ad esempio la realizzazione di attività e prestazioni socio-assistenziali e di attività didattiche ed educative (un campo sul quale ovviamente ci sono già diffuse esperienze, ma che potrebbe avere ancora spazi di crescita e di evoluzione), lo svolgimento di attività ricreative, il ripristino, la salvaguardia e la valorizzazione dei mestieri tradizionali del mondo rurale,

la produzione di energia da fonti rinnovabili, lo svolgimento di attività ricreative che richiedano l'utilizzo di animali in ambito rurale, l'incentivo alla cooperazione fra attività rurale e venatoria, particolarmente presente in questa Regione e così via. Queste dunque sono le scelte su cui ci si sta orientando tramite la nuova programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013.

In merito alla Legge 96 – sappiamo che la Toscana è fra le Regioni che hanno deciso di impugnare la normativa davanti alla Corte costituzionale – occorre una precisazione.

Il ricorso non è legato a una negazione dell'opportunità di normare questa materia, sicuramente infatti nella legge nazionale ci sono anche alcuni contenuti importanti, ma si ritiene che ci sia la necessità di una maggiore attenzione in momenti come questi: noi sappiamo che le modifiche al Titolo V della Costituzione hanno consegnato nuove responsabilità alle Regioni, ma sappiamo anche che viviamo in un quadro istituzionale non così nettamente definito e quindi i livelli di confine su alcune materie sono complessi e vanno affrontati, non possiamo né evitarli né affidarli completamente alla Corte.

Con il buon senso si può entrare in gioco anche in virtù del fatto che si sta aprendo un versante di lavoro che potrebbe apportare notevoli risultati anche, ad esempio, fra Regioni e Governo, in merito all'esercizio della pesca.

È necessario lavorare sulle normative ed i programmi, definendo quello che è davvero da considerare come competenza dello Stato, quello che è chiaramente definito competenza delle Regioni e quegli elementi che si pongono invece a metà strada e che richiedono concorso e collaborazione.

A causa di questo ricorso, che la Regione Toscana ha presentato su questa come su altre materie, si sta raggiungendo un livello di cui nessuno è fiero perché non si può essere felici quando si è costretti a intraprendere percorsi che implicano moltissimo tempo e soprattutto mettono le imprese in ingenti difficoltà non sapendo più quale possa essere il punto di riferimento.

Anche in merito alla normativa nazionale sottolineo un errore: non è suo compito quello di procedere in tutto, di voler intervenire nel dettaglio delle norme una volta che si siano individuati i principi di fondo, gli orizzonti di carattere generale. Proprio perché esiste una legge regionale in vigore, le imprese si sono organizzate facendo riferimento a quella normativa. Oggi alla normativa nazionale noi avremmo già dovuto adeguarci, modificando ulteriormente gli assetti regionali. Invece in attesa dell'esito del ricorso presentato non abbiamo proceduto con una legge di adeguamento: percepiamo il problema della contemporanea esistenza di due normative ma riteniamo che le imprese debbano continuare ad adeguarsi alla normativa regionale in vigore. Inoltre con una legge di adeguamento saremmo in palese contraddi-

zione con il ricorso presentato: adotteremo invece un atto volto ad affermare che i principi generali della Legge 96 sono di fatto già contenuti nella nostra legge regionale, e questo rappresenterà anche un atto d'indirizzo per il sistema degli Enti locali, quindi per i compiti di controllo e così via.

Ci sono inoltre molti temi ancora da affrontare e su cui lavorare.

Uno è quello di cui stiamo discutendo con le nostre imprese, ovvero la questione della classificazione: è giusto promuovere un modello di sviluppo italiano, discutendo ad esempio non tanto sui criteri ma sui simboli d'identificazione: noi abbiamo le spighe, qualche altra regione ha le margherite, qualche altra un altro simbolo... Il turista, o l'agriturista che viene nel nostro Paese ha decisamente delle difficoltà nell'orientarsi. Occorre mettersi ad un tavolo di confronto e discutere le questioni con le competenze necessarie, lavorando con pazienza e con la disponibilità a rimettere in discussione parte della propria autorità, derivata dalla costituzione e dalle riforme che sono state attuate.

Un altro versante da affrontare è quello della promozione, e questo è uno di quegli ambiti che chiama in causa fortemente il sistema del nostro Paese.

È necessario un impegno sistematico a favorire la promozione dell'apertura di canali di commercializzazione più forte di quelli esistenti.

Credo che sino ad oggi il sistema Enit abbia poco garantito una promozione differenziata nell'agriturismo, e questo è un tema che le nostre imprese ci sottopongono quotidianamente, quello cioè di partecipare a tutta una serie di eventi all'interno di manifestazioni di interesse turistico, che mettano le aziende sullo stesso piano della struttura ricettiva tradizionale, quella alberghiera, per essere collocate all'interno di un più vasto canale di commercializzazione.

Un altro tema da trattare riguarda le modalità di concorrenza che le strutture alternative devono adottare nei confronti della ricezione tradizionale: ritengo che gli strumenti per far questo ci siano, inoltre mi sembra di constatare la volontà di andare in questa direzione anche da parte del Ministero, nonché degli organi governativi. Io mi auguro che queste attese non vengano deluse, e che siano sfruttate, per discutere al riguardo, occasioni come la conferenza Stato-Regione.

Agriturismo: la nuova PAC

1. Non si può negare che lo svilupparsi dell'agriturismo corrisponda a una delle prospettive del diritto agrario comunitario, che costantemente, al fine di favorire ogni forma di incremento del reddito degli agricoltori, ha, sin dagli anni '80 del secolo scorso, finanziato iniziative anche non strettamente agrarie purché svolte in azienda da chi sia agricoltore.

Il reg. 797/85 abbandona l'orientamento produttivistico e riformatore delle strutture mirante a renderle supporto di imprese agricole razionali, che aveva caratterizzato gli interventi precedenti – quali le direttive del 1972 e del 1975 – per passare a prendere atto della difficoltà di arrivare a questo risultato, cui ponevano ostacolo sia la meccanizzazione diffusa che i prezzi sostanzialmente elevati garantiti, in un modo o in altro, agli agricoltori, per avviarsi a considerare la possibilità di potenziare i redditi non già strettamente agricoli, ma quelli derivanti agli agricoltori dalla diversificazione delle attività.

Al proposto si può ricordare che l'art. 3 del reg. 797/85 autorizzava finanziamenti agli agricoltori se presentavano un piano che prevedesse anche solo miglioramenti qualitativi delle produzioni, adeguamento al mercato, risparmio di energia e miglioramento dell'ambiente; nelle zone svantaggiate, poi, il piano poteva prevedere investimenti di carattere turistico o artigianale. Si ampliava, dunque, come detto, l'intervento anche a settori di attività non propriamente agricoli.

Questo orientamento trova conferma, e viene potenziato, con la riforma e la semplificazione del 1999, attuata con il reg. 1257/1999; in esso si stabilisce che gli investimenti agricoli possano, tra l'altro, prevedere la diversificazione dell'attività dell'azienda, oltre che mirare a tutelare l'ambiente e a proteggere il benessere degli animali.

* *Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Ferrara*

Ma la significativa nuova posizione comunitaria viene evidenziata in particolare dal capo IX del regolamento 1257, rubricato Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali, nel quale fa, appunto, la sua comparsa significativa l'aggettivo "rurale", a significare che non solo si possono sostenere attività extra agricole nell'azienda dell'agricoltore, ma anche iniziative che mirino al "rinnovamento e il miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale", allo "sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura", alla "incentivazione di attività turistiche e artigianali".

2. L'orientamento che si è descritto trova conferma, rafforzandosi, nel reg. 1698/2005:

Il primo considerando premesso a questo regolamento, infatti, afferma che "Una politica comune dello sviluppo rurale dovrebbe accompagnare e integrare le politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della PAC e contribuire così al conseguimento delle finalità di tale politica, enunciate dal trattato. La politica rurale dovrebbe inoltre tener conto degli obiettivi generale della coesione economica e sociale stabiliti dal trattato e concorrere alla loro realizzazione, incorporando nel contempo altre priorità politiche salienti, menzionate nelle conclusioni dei consigli europei di Lisbona e di Göteborg on relazione alla competitività e allo sviluppo sostenibile".

Altri considerando pongono viepiù l'accento sullo sviluppo rurale; resta comunque il fatto che una definizione di esso non si trova neppure all'art. 3 del regolamento, dedicato alle definizioni.

Qualche orientamento al proposito si può trarre dall'art. 4, il quale, stabilendo gli obiettivi del "sostegno allo sviluppo rurale", parla di accrescimento di competitività del settore agricolo e forestale, di valorizzazione dell'ambiente e dello spazio naturale sostenendo la gestione del territorio, di miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e di promozione delle diversificazioni delle attività economiche; ma restiamo comunque carenti di una definizione di ruralità secondo il regolamento.

Il significato letterale dell'aggettivo rurale trova la sua origine nel tardo latino *ruralis*, derivato da *rus ruris*, che significa, anche in latino classico, campagna. Rurale è, dunque, aggettivo qualificativo il cui significato è "di campagna", il che non risolve molto il problema che ci si più proporre nell'affrontare il senso da dare al suo uso nel regolamento in questione (per la verità, poiché ho frequentato, poco per il vero, le elementari in periodo fascista, rammento l'uso che si faceva nei sillabari dell'aggettivo per qualificare le donne contadine, più elegantemente designate come massaie rurali).

Ma non voglio divagare: appare evidente che il regolamento vuole, sulla linea dei precedenti più recenti e abbandonata la speranza, manifestata nel II piano Mansholt, di “razionalizzare” l’agricoltura sostenendo accorpamenti e la creazione di imprese efficienti sul piano del reddito, favorire interventi in un ambiente agricolo allargato rispetto alla sola agricoltura produzione, cercando così di dare attuazione all’art. 33, lett. b) del trattato, ove si prevede che la PAC abbia come fine anche quello di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano in agricoltura.

Questa finalità la si vuole, da tempo, perseguire anche intervenendo attorno all’agricoltura – nell’ambiente rurale, cioè, che significa nell’ambiente agricolo allargato – ma anche all’interno dell’azienda agricola, diversificando le attività imprenditoriali in essa svolte.

In qualche caso la regolamentazione comunitaria non è stata così puntuale come auspicabile, tant’è vero che la moglie di una addetto all’ambasciata finlandese a Berlino ha potuto godere dei sostegni erogati per lo sviluppo rurale anche se in effetti la signora non risiedeva affatto *in loco* ma proprio a Berlino.

In ogni caso, la regolamentazione ha assunto nettamente questa piega, tant’è vero che la soppressione del FEAOG ha comportato la creazione di due fondi, uno dei quali è proprio definito FEASR, e cioè Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, destinato a finanziare i programmi di sviluppo rurale (1° considerando del reg. 1290/2005 del 22 giugno 2005), che non trovano puntuale definizione neppure nel testé citato reg. 1290/2005.

3. Ma non si può considerare questa nuova regolamentazione “strutturale” e capirne il senso senza considerare anche il reg. 1782/2003, sulla radicale riforma della PAC; che coinvolge non più solo strutture o mercato, ma li accomuna in uno sforzo di omogeneizzazione che, a mio avviso, non costituisce un vero progresso, ma addirittura un arretramento della Politica agricola comune.

In effetti, tale riforma spossa la Comunità di qualsivoglia potere programmatico della produzione agricola, e anche se si è iperliberali, non si può non considerare la peculiarità del settore agricolo, soggetto com’è a variazioni produttive molto forti da anno ad anno, impossibilitato ad adeguare tempestivamente l’offerta alla domanda, caratterizzato – per quanto riguarda la Comunità europea – da forti differenze climatiche da zona a zona, e da conseguenti reazioni diverse da parte degli operatori del settore, appunto a seconda che si trovino in zone fertili o no, umide o secche, ecc., nel decidere se coltivare o meno, come il reg. 1782/2003 permette.

Certamente la riforma del 2003 ha cercato di venire incontro alle richieste

dei paesi meno ricchi nel negoziato di rinnovo degli accordi di Marrakech; tuttavia, anche prescindendo dal fatto che la manovra non è servita a placare le diffidenze e le proteste dei paesi meno ricchi, occorre dire che essa ha provocato bruschi cambi di orientamento produttivo, e anche abbandoni di coltivazioni tipiche italiane, come il grano duro, avendo preferito gli agricoltori del sud d'Italia non rischiare spese forse non recuperabili e preferito, invece, incassare il certo, anche se condizionato da alcuni obblighi che si spera vengano rispettati.

Non è, cioè, dubbio che questa riforma ricordi, alla rovescio, quella italiana del 1950, poiché provocherà, a medio termine, specie se il regime di pagamento unico verrà, com'è possibile temere – l'onorevole Amato, ora ministro dell'Interno, pochi anni fa ha dichiarato pubblicamente, non voce isolata, che la spesa agricola del bilancio comunitario è intollerabile – abolito o comunque fortemente compresso, una concentrazione della produzione in pochi soggetti, fortemente meccanizzati e capaci di raggiungere forti economie di scala.

Questi eventi potrebbero provocare una vera e propria rivoluzione verde; tuttavia, l'agriturismo dovrebbe costituire, in molte parti del Paese, un vero antidoto all'abbandono anche formale dell'attività agricola da parte di tanti piccoli e medi agricoltori.

La legislazione nazionale consente di considerare agricola l'attività di agriturismo, e procede in direzione, per certi versi omologa, a quella della regolamentazione comunitaria sullo spazio rurale.

L'art. 26 del reg. 1698/2005 prevede, tra l'altro, il sostegno a investimenti materiali e immateriali diretti al miglioramento del rendimento globale dell'impresa, riguardanti, in particolare la trasformazione e/o la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I del trattato.

Sembra, dunque, che anche l'agriturismo possa trovare sostegno nel regolamento in questione (se la progettazione nazionale sceglierà questo percorso), e ciò è tanto più importante se si considera che l'attività agrituristica persegue finalità che coincidono con quelle del regolamento sul FEASR, e cioè sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, e la legislazione italiana sta anch'essa abbandonando lo strettissimo legame fra impresa agricola e agriturismo, ammettendo più di una eccezione, che si può rinvenire nella possibilità di commercializzare anche prodotti non aziendali; infatti l'art. 2, comma 3, della l. 96 del 2005 prevede ipotesi di attività agrituristiche che si allontanano da quelle tradizionali esclusivamente o quasi legate al fondo rustico condotto dall'agriturista. Basti considerare, al proposito l'art. 4, comma 4 della l. 96/2005 per cogliere appieno il progressivo svincolarsi, anche se cauto, delle attività agrituristiche dall'attività di trasformazione di prodotti del proprio

fondo. Anche se il mercato sembra dare ragione agli agricoltori che hanno fatto la scelta per quanto possibile “autarchica”.

D'altra parte, il reg. 1698/2005, all'art. 26, non considera indispensabile che le attività di trasformazione e di commercializzazione di prodotti agricoli si riferisca ai soli prodotti dell'azienda agraria.

La stessa attività agrituristica, un tempo vincolata a periodi specifici, oggi, ai sensi dell'art. 9 della l. 96/2005, può durare tutto l'anno o periodi minori, a scelta dell'imprenditore, acquisendo così, indipendentemente dalle definizioni formali, quanto meno potenzialmente, i caratteri di una attività sostanzialmente principale.

Ritornando, per concludere, alla riforma della PAC, vuoi quella del 2003 vuoi quella del 2005, e alla nuova legge sull'agriturismo, appare del tutto evidente che si è, sia da parte nazionale che comunitaria, abbandonato progressivamente, sia per i sostegni sia per il riconoscimento dell'agrarietà dell'attività, lo stretto legame un tempo esistente fra terra e attività agricola – almeno nella stragrande maggioranza dei casi – e si considerano sostenibili con strumenti agrari attività esterne all'agricoltura in senso stretto, al fine di conservare la popolazione, in netto calo, comunque, nelle campagne; da ciò questo richiamo, per molti versi discutibile sul piano tecnico formale – la base giuridica dei regolamenti di riforma della PAC è sempre e comunque l'art. 37 – alla ruralità, quasi a esorcizzare il termine, più appropriato giuridicamente ma meno onnicomprensivo, agrarietà.

Ma tant'è; il cambiamento profondo causato nelle campagne prima dalla formidabile meccanizzazione, poi dallo sganciamento dei redditi degli agricoltori dal prezzo dei prodotti agricoli e il legame istituito con il dato storico dei sostegni o, comunque, con le superfici potenzialmente ammissibili, ha avuto la conseguenza di spingere il legislatore a cercare nuove forme di mantenimento della popolazione rurale, anche debordando dall'agrario in senso stretto per arrivare all'ambiente che circonda le aziende agricole.

Delle varie iniziative che si sono sviluppate in questo senso, proprio l'agriturismo sembra quella più solida e destinata a durare nel tempo, soprattutto in zone nelle quali l'ambiente circostante all'azienda agricola facilita la “vendita di servizi e di beni” da parte degli agricoltori, i cui clienti possono, uscendo dall'azienda, recarsi nei pressi ad ammirare le bellezze naturali e, soprattutto, artistiche che, fittamente, caratterizzano alcune zone fortunate del nostro Paese, zone, per converso, che la natura non ha favorito con abbondante fertilità e con terreni pianeggianti.

E così, alla fine, il “bello” sembra, in una epoca nella quale i servizi appaio-

no prevalenti sui beni, sia destinato ad aiutare l'agriturismo a uscire vincitore, salvando così gli insediamenti umani anche ove, dal punto di vista agricolo, essi sembravano essere destinati, senza ombra di dubbio, a essere abbandonati.

**I NUOVI SCENARI DELL'AGRITURISMO
ALLA LUCE DELLE RECENTI NORMATIVE**

Castelfranco Veneto, 26 ottobre 2006

Organizzata dalla Sezione Nord-Est

L'agriturismo fra tutela dell'impresa e valorizzazione del territorio

L'immagine del territorio si proietta sullo scenario della realtà agricola italiana come una sorta di spazio in cui si intrecciano in un gioco di armoniosi contrappunti, risorse preziose che assumono ai nostri occhi un valore paesaggistico, naturalistico e culturale da conservare, da valorizzare e da pubblicizzare.

La lettura del territorio condotta con gli occhiali del giurista contemporaneo sembra incanalare questa composita, multiforme e multifunzionale realtà in una visione per così dire "pan-culturale" che ha trovato la sua espressione più significativa nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 41, "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*", comunemente noto come "*Codice Urbani*", dove emerge una sorta di connubio simbiotico tra il territorio, l'ambiente, il paesaggio, le testimonianze e i segni della storia, le testimonianze e segni delle tradizioni: sotto il crisma della natura in senso lato "culturale" si vengono dunque a intrecciare valori paesaggistici, ambientali e culturali nel senso più tradizionale del termine.

In questo complesso mosaico di valori che caratterizza attualmente il territorio si delinea con sempre maggiore intensità un fenomeno dotato di potenzialità rilevanti come strumento in grado di armonizzare le esigenze legate alla valorizzazione di quegli interessi *lato sensu* culturali, con la protezione degli interessi economici degli agricoltori che sul territorio svolgono la loro attività imprenditoriale: mi riferisco all'agriturismo, una forma di ospitalità turistica in area agricola che si è ormai capillarmente diffusa nelle nostre campagne, prospettando una variegata gamma di tipologie di servizi che vengono offerti all'ospite, a fronte della domanda sempre crescente e sempre più sofisticata che caratterizza il mercato del turismo rurale.

* *Facoltà di Agraria, Università degli Studi di Padova*

L'approccio del legislatore italiano alla disciplina della materia ha seguito un percorso che si snoda lungo un complesso susseguirsi di normative stratificate a due livelli, nazionale e regionale, che ha preso le mosse dalla legge quadro 5 dicembre 1985, n. 730, "*Disciplina dell'agriturismo*", ha registrato il proliferare di interventi legislativi regionali attuativi della legge quadro, e ha visto il legislatore nazionale tornare in tempi più recenti sul tema nell'ambito del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, "*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*", per approdare infine alla recente legge quadro 20 febbraio 2006, n. 96, "*Disciplina dell'agriturismo*", che apre, a sua volta, la prospettiva di una ulteriore fase legislativa dove le Regioni sono chiamate a intervenire nuovamente nella disciplina della materia, per adeguare le proprie normative alle indicazioni contenute nella legge quadro: sentiremo sul punto la posizione della Regione Veneto attraverso le parole di Stefano Sisto.

Sullo sfondo di questo singolare *puzzle* normativo sembra stagliarsi con nitida evidenza una sorta di "doppia anima" dell'agriturismo, capace di dare a quest'ultimo le sembianze di un singolare Giano bifronte, che ci offre da un lato il volto di un fenomeno strettamente incardinato nelle maglie della struttura dell'impresa agricola, e dall'altro il volto di un fenomeno che tende a proporsi come strumento di valorizzazione del territorio inteso proprio in quella visione pan-culturale coniata dal Codice Urbani.

Il singolare connubio di queste due diverse anime dell'agriturismo sembra trapelare sia pur timidamente, tra le righe della norma di apertura del primo provvedimento legislativo che ha disciplinato la materia, la legge quadro del 1985, dove si identificano le ragioni del *favor* riservato dal legislatore all'agriturismo, nella sua duplice essenza di strumento che da un lato tutela l'impresa agricola e dall'altro valorizza il territorio rurale.

In realtà una lettura a tutto tondo del testo di quel provvedimento rivela a chiari termini la forte volontà del legislatore di ancorare l'agriturismo nel fitto reticolato del legame simbiotico con l'impresa agricola, e di lasciare il suo collegamento con il territorio fuggacemente confinato nella sfera limbica delle dichiarazioni di intenti, e dissolversi nel *corpus* della legge.

L'anima territoriale dell'agriturismo emerge in maniera dirompente nel decreto legislativo n. 228 del 2001, che, lo ricordo, ha segnato in termini più generali una svolta fondamentale nella disciplina dell'impresa agricola, emancipandola dai retaggi di una atavica e quanto ormai insostenibile concezione fondiaria dell'agrarità: in sintonia con lo spirito di fondo che ispira l'intero provvedimento, e sulla scia della legislazione regionale, il legislatore delegato non solo amplia la gamma delle attività riconducibili al concetto

di agriturismo, estendendola all'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo, estranee all'ambito aziendale agricolo e dichiaratamente finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale, ma legittima l'imprenditore agriturismo a organizzare queste nuove attività all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa.

La doppia anima dell'agriturismo sembra emergere anche dall'analisi del complesso e tortuoso *iter* dei lavori preparatori che hanno preceduto l'emanazione della nuova legge quadro n. 96 del 2006.

Nelle relazioni che hanno accompagnato le molteplici proposte di legge presentate in materia, la costante e pressante preoccupazione del legislatore di demonizzare i tentativi di snaturare l'essenza fortemente agricola dell'agriturismo, si intreccia alla forte volontà di valorizzare quelle sue componenti che lo connotano come strumento di conoscenza e fruizione del territorio. È singolare e significativa la circostanza che in alcune proposte di legge la disciplina dell'agriturismo, della quale viene ribadita la matrice agricola, è affiancata da disposizioni normative che contemplano incentivi a favore del turismo rurale¹, o a favore della formazione di sentieri, di percorsi che si snodano sul territorio², quasi come a voler prospettare agriturismo, turismo rurale e percorsi come strumenti mirati alla medesima finalità di valorizzare il territorio.

Nella legge quadro n. 96 del 2006 l'immagine della doppia anima dell'agriturismo raggiunge, a mio parere, la sua più significativa espressione.

È indubbiamente forte anche nel nuovo provvedimento legislativo la volontà del legislatore di conservare la matrice agricola dell'agriturismo: ciò emerge con tutta evidenza sia nella individuazione dei soggetti legittimati a svolgere l'attività agrituristica, che devono possedere la qualifica di imprenditori agricoli, singoli, associati o organizzati in forma societaria, sia nella espressa qualificazione dell'agriturismo come attività connessa a quella agricola, che deve essere svolta dall'imprenditore agricolo attraverso l'utilizzazione della propria azienda, anche se è interessante rilevare fin d'ora, lasciando un'analisi più approfondita del punto alla relazione di Luigi Russo, che il legislatore, a differenza di quanto disponeva la legge del 1985, non fa più richiamo al requisito della "complementarietà" dell'agriturismo rispetto alle at-

¹ V. la proposta di legge n. 2596, d'iniziativa dei Deputati Rossiello, Rava, Preda, Sedioli, Borrelli, Franci, Oliverio, Sandi, Stramaccioni, "*Disciplina dell'attività agrituristica e del turismo rurale*", presentata il 2 aprile 2002.

² V. la proposta di legge n. 817 d'iniziativa del Deputato Molinari, "*Disposizioni per la promozione, la tutela e la valorizzazione dell'agriturismo e delle risorse culturali e naturali nei territori rurali, collinari e montani*", presentata il 13 giugno 2001.

tività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento del bestiame, né al criterio della “principalità” di queste ultime, ma attribuisce alle Regioni e alle Province autonome, il compito di definire i criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche alle attività agricole, nel rispetto del principio della “prevalenza” delle attività agricole con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario all’esercizio delle stesse attività.

Il legame con l’impresa agricola è presente, sotto certi aspetti, anche nella disciplina fiscale dell’agriturismo, che formerà oggetto della relazione di Luigi Garbagnati, come pure in quella igienico-sanitaria, che sarà illustrata da Paolo Borghi, dove le peculiarità agricole dell’attività devono, alla luce della legge quadro, condizionare l’applicazione della relativa disciplina comune; e, infine, nella stessa localizzazione dell’attività agriturbistica, profilo la cui trattazione è affidata, insieme ad altri aspetti amministrativi della materia, alla relazione di Maria Deledda.

In modo altrettanto incisivo si staglia nella fitta trama di norme della legge quadro del ’96, anzi troppo fitta ad avviso delle Regioni Lazio e Toscana che hanno impugnato avanti alla Corte costituzionale il nuovo provvedimento, il profilo del collegamento dell’agriturismo al territorio nelle sue componenti naturalistiche, paesaggistiche e culturali.

I referenti normativi in questa direzione sono molti e si rintracciano in primo luogo nella elencazione delle finalità che ci offre l’art. 1 della nuova legge, dove l’agriturismo si configura a chiari termini come uno strumento volto a tutelare, qualificare e valorizzare le risorse specifiche di ciascun territorio, a favorire le iniziative a difesa del suolo, del territorio e dell’ambiente da parte degli imprenditori agricoli attraverso l’incremento dei redditi aziendali e il miglioramento della qualità della vita, a recuperare il patrimonio edilizio rurale tutelando le peculiarità paesaggistiche, a sostenere e incentivare le produzioni tipiche, le produzioni di qualità e le connesse tradizioni eno-gastro-nomiche, a promuovere la cultura rurale e l’educazione alimentare.

L’“anima territoriale” dell’agriturismo non viene colta dalla nuova legge soltanto a livello di enunciazioni di principio, come nella precedente legge quadro del 1985, ma emerge con forza anche all’interno delle sue prescrizioni più salienti in cui il legislatore coglie l’essenza dell’attività.

Si collocano agevolmente in questa direzione le disposizioni che riconducono all’alveo dell’agriturismo le attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo, finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale, e legittimano il relativo esercizio all’esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell’impresa, sulla falsariga di quel modello disegnato dall’art. 3 del decreto n. 228 del 2001, norma che

risulta peraltro non espressamente abrogata, forse a causa di quel non tanto larvato atecnicismo che permea di sé l'intero provvedimento.

Il collegamento dell'agriturismo con il territorio, e in particolare con quella componente più spiccatamente paesaggistica di quest'ultimo, emerge, a mio parere, anche da una specifica indicazione contenuta nell'art. 3 della legge quadro dove si richiede espressamente alle Regioni di disciplinare le modalità degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente a uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio dell'attività agrituristica, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi. Non ci si può esimere a tale proposito dallo stigmatizzare l'assoluta carenza di un richiamo alla legge 24 dicembre 1978, n. 378, "*Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale*", sintomo forse, questa lacuna, di una non corretta tecnica di redazione del testo legislativo.

Nella ricerca dell'anima territoriale dell'agriturismo, in questa sintetica lettura esegetica della legge quadro, il pensiero corre infine alle indicazioni relative ai prodotti che possono essere erogati dall'imprenditore agrituristico all'ospite, dove si riscontra una delle novità più salienti del nuovo provvedimento.

Mentre infatti, ai sensi della precedente disciplina contenuta nell'art. 2 della legge quadro del 1985, l'imprenditore agrituristico era tenuto a somministrare all'ospite pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri, l'art 2 della nuova legge legittima l'imprenditore agrituristico a somministrare all'ospite pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona, con preferenza per i prodotti tipici e caratterizzati dai marchi D.O.P., I.G.P., I.G.T., D.O.C. e D.O.C.G. o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agro-alimentari tradizionali.

Si può davvero leggere in questa estensione operata dal legislatore una sua precisa volontà diretta alla valorizzazione del territorio attraverso l'erogazione dei suoi prodotti, in particolare di quelli tipici, a opera dell'imprenditore agrituristico? Una risposta a tale quesito ci sarà fornita dall'ascolto della relazione di Giuliana Strambi.

ABSTRACT

Agriturismo between protection of undertakings and enhancement of countryside's value. Agriturismo shows itself inside the Italian agricultural scenario as a phenomenon endowed with a twofold feature. On one hand, from its inception over the last decades of the

last century it showed undeniable potential as a weapon of protection of agricultural undertakings. It ensured an appealing addition to farmers' income, thus contributing to discourage farmers from deserting the countryside. On the other hand, in particular with respect to the most developed structures adopted over time, it turned out to be a vehicle for the enhancement of productive, naturalistic, rural and in a broad sense cultural resources in the countryside.

The paper aims to verify if and how the Italian law-makers spotted such peculiar functional feature of *agriturismo*. Following such approach, we will ride through Italian statutory provisions in this area along a path that had its inception with Act no. 730 dated 5th December 1985, then ran around the milestone of Act no. 228 dated 18th May 2001 and finally reached its end with Act no. 96 dated 20th February 2006 "*Legal regime of agriturismo*". Such latter Act is the result of a long and tortuous process, which began in 2002, as evidenced by the substantial amount of preparatory works, also setting out directions of great value for the purposes of this search.

LUIGI RUSSO*

Agriturismo e impresa agricola

INTRODUZIONE

Scopo di questa relazione è verificare se, anche a seguito dell'emanazione della nuova legge sull'agriturismo (legge n. 96 del 2006), quest'ultimo continui o meno a essere qualificato in termini di attività connessa a un'attività agricola come individuata dall'art. 2135 c.c., recante la definizione di imprenditore agricolo.

Sul punto lo scenario normativo è, infatti, completamente innovato: deve, infatti, registrarsi non solo l'abrogazione della legge quadro sulle attività agrituristiche n. 730 del 1985 a opera della legge n. 96 del 2006, ma altresì le intervenute modifiche, nel ventennio trascorso tra la legge del 1985 e quella del 2006, tanto della definizione di riferimento – ovvero quella dell'imprenditore agricolo, stante la novella dell'art. 2135 c.c. operata con l'art. 1 del d. lgs. n. 228 del 2001 – quanto del quadro costituzionale inerente il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

La nuova legge recante la disciplina dell'agriturismo ha, dunque, il compito di raccordare quest'ultima con i cambiamenti che hanno interessato l'ordinamento relativamente a una serie di aspetti direttamente connessi con la materia in esame.

I. AGRITURISMO E TURISMO RURALE

Per poter cercare di dare una risposta al quesito posto inizialmente, occorre altresì prendere atto dei vari provvedimenti che, nel lasso di tempo considera-

* *Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Ferrara*

to, il legislatore ha introdotto in materia di attività turistica svolta in contesti rurali, al fine di verificare se esse vengano a intersecarsi con quelle specificamente dettate per l'attività agrituristica, caratterizzata a sua volta dall'essere esercitata in ambiente agricolo. Si pensi, al proposito, alla legge nazionale sul turismo (legge 29 marzo 2001, n. 135), il cui art. 1 (*Principi*), alla lett. *h*) prevede il sostegno dell'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale; alla legge 27 marzo 2001, n. 122¹, il cui art. 23 è dedicato alla «ospitalità rurale familiare», intesa quale «attività relativa al servizio di alloggio e di prima colazione nella propria abitazione» rientrante nell'ambito delle iniziative delle regioni «finalizzate allo sviluppo rurale e alla valorizzazione della multifunzionalità delle aziende».

Non mancano riferimenti al turismo rurale nella normativa comunitaria: il nuovo regolamento comunitario sul sostegno allo sviluppo rurale² individua, tra le misure di sostegno, uno specifico asse – il terzo – volto a perseguire la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale: all'interno delle misure volte alla diversificazione è contemplata l'incentivazione delle attività turistiche³, mentre tra quelle volte a migliorare la qualità è presente la tutela e la qualificazione del patrimonio rurale⁴.

Il quadro risulta ancor più complesso se solo si osserva il contenuto dell'articolo iniziale della stessa legge n. 96 del 2006: l'art. 1, rubricato «finalità», contiene riferimenti non solo all'agricoltura e agli imprenditori agricoli, ma anche alla «promozione di forme idonee di *turismo nelle campagne*», al «mantenimento delle attività umane nelle *aree rurali*», al recupero del «patrimonio edilizio rurale», al sostegno delle «tradizioni enogastronomiche», alla promozione della «cultura rurale» e dell'«educazione alimentare».

L'enucleazione delle finalità della legge dedicata alla disciplina dell'agriturismo non possono, pertanto, dirsi univoche sotto il profilo della qualificazione giuridica dell'agriturismo, lasciando aperto uno spazio a interpretazioni difformi.

Chi si addentri nell'esame della normativa interna e comunitaria dettata per l'attività di ospitalità in ambiente rurale si trova, dunque, in primo luo-

¹ Recante disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale.

² Reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, in GUUE L 277 del 21.10.05, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

³ Cfr. l'art. 52, lett. *a*), e l'art. 55, reg. cit.

⁴ Cfr. l'art. 52, lett. *b*), e l'art. 57, reg. cit.

go a dover fare i conti non solo – come accadeva vent’anni orsono – con la normativa dedicata all’agriturismo, ma con una più ampia offerta legislativa, caratterizzata da una scarsa sistematicità interna e da un pressoché inesistente coordinamento, cui deve aggiungersi la non certo brillante e chiara formulazione della stessa legge dedicata all’agriturismo.

È, conseguentemente, compito dell’interprete cercare di chiarire quali siano i campi di azione delle norme sopra indicate e, segnatamente, per quanto qui più interessa, se vi siano (e, in caso di risposta affermativa, quali essi siano) nuovi confini dell’attività agrituristiche ricavabili dalle innovazioni legislative dianzi segnalate.

Orbene, mi pare di poter affermare che anche dopo la legge n. 96 del 2006 l’attività agrituristiche debba continuare a essere considerata quale attività connessa a un’attività essenzialmente agricola, e che non possa confondersi con la più ampia categoria del turismo rurale. Quest’ultimo è caratterizzato dalla sola ubicazione dell’attività turistica, svolta in ambiente rurale: non vi sono, tuttavia, vincoli o limiti nell’esercizio di tale attività se non quelli generalmente previsti per ogni impresa turistica.

Nonostante le apparenze o le ambiguità, il turismo rurale, dunque, rimane “altro” rispetto all’agriturismo: i due fenomeni, ancorché presentanti punti di collegamento, individuabili nello svolgimento di attività di ospitalità e di ricezione in ambiente rurale, sotto il profilo giuridico restano disciplinati separatamente e in rapporto di genere a specie: solamente se le attività rispondono alle prescrizioni della legge n. 96 del 2006, sono esercitate da chi è imprenditore agricolo e in rapporto di connessione con le attività essenzialmente agricole, si è tecnicamente in presenza di agriturismo e può, conseguentemente, utilizzarsi legittimamente la relativa denominazione, come previsto dall’art. 9, legge n. 96 del 2006.

Se l’attività di ospitalità e ricezione è svolta in territorio rurale da chi non è imprenditore agricolo, oppure da imprenditori agricoli per i quali non sia possibile invocare il rapporto di connessione, si è, invece, in presenza di attività di turismo rurale⁵.

A queste conclusioni è possibile pervenire tanto in forza di quanto stabilito da alcune disposizioni della legge del 2006 (cfr. gli articoli 2, 3, 4, 8 e 9, contenenti tutti espressi riferimenti all’impresa e/o all’azienda agrico-

⁵ Cfr. l’art. 7, legge 29 marzo 2001, n. 135, *Riforma della legislazione nazionale del turismo*, secondo cui «sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l’intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell’offerta turistica».

la), quanto delle ulteriori disposizioni legislative, alcune delle quali ricordate poc'anzi, in cui il legislatore è intervenuto disciplinando particolari fattispecie di ospitalità rurale.

Si pensi al già citato art. 23, legge n. 122 del 2001: dopo aver definito l'attività di ospitalità rurale familiare, intesa come servizio di alloggio e prima colazione, la disposizione chiarisce che detta attività rientra nell'ambito di quelle agrituristiche solo quando sia esercitata da imprenditori agricoli e abbia carattere professionale e continuativo. Non interessa in questa sede approfondire il contenuto di tale disposizione, che pare, peraltro, porre problemi di coordinamento con la normativa in tema di agriturismo, posto che essa sembra individuare specifici elementi di connessione slegati da quelli dettati tanto dalla legge n. 730 del 1985, all'epoca vigente, quanto dell'attuale legge n. 96 del 2006. In questa sede interessa più semplicemente prendere atto che inequivocabilmente il legislatore del 2001 sembra attribuire una qualificazione giuridica dell'attività di ospitalità rurale familiare distinta da quella agriturbistica: solo in certi casi e in presenza di determinati presupposti l'ospitalità rurale familiare, come definita nell'art. 23, legge n. 122 del 2001, può rientrare nell'ambito di quelle agrituristiche.

Analogo rilievo può essere svolto, *mutatis mutandis*, con riferimento alla legge 27 luglio 1999, n. 268, recante disciplina sulle strade del vino, il cui articolo 1 chiarisce che le attività di degustazione e di ospitalità, compresa la degustazione dei prodotti aziendali e l'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, svolte da aziende agricole nell'ambito delle strade del vino, possono essere ricondotte alle attività agrituristiche di cui all'articolo 2 della legge 5 dicembre 1985, n. 730, secondo i principi in essa contenuti e secondo le disposizioni emanate dalle regioni.

Anche in questo caso, la formulazione della norma è tale da non lasciare dubbi sulla non coincidenza tra agriturismo in senso stretto e attività a essa assimilabili.

Una disposizione simile si ritrova nell'art. 59, comma 3-*bis*⁶, legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000), con riguardo all'attività di ricezione e di ospitalità svolta da aziende agricole nell'ambito della diffusione di prodotti agricoli biologici o di qualità, affermandosi che esse possono essere equiparate alle attività agrituristiche *ex* art. 2, legge n. 730 del 1985, secondo i principi di quest'ultima legge e secondo le disposizioni emanate dalle Regioni o dalle Province autonome.

Pur nel coacervo di una serie di disposizioni prive di coordinamento e di

⁶ Introdotto dall'art. 123, 1° co., lett. c), legge 23 dicembre 2000, n. 388.

organicità, mi pare emerga in maniera sufficientemente chiara l'esistenza di un denominatore comune a tutte le norme ricordate, nonostante, talora, la presenza di dichiarazioni di principio che potrebbero apparire non in sintonia con il concreto contenuto delle disposizioni: in tutte le disposizioni predanzate in considerazione viene, infatti, precisato dal legislatore che l'attività agrituristica rimane disciplinata dalla legge n. 730 del 1985 (ovvero dalla legge sull'agriturismo all'epoca vigente) e che, pertanto, solo in presenza dei criteri in essa indicati l'attività di volta in volta disciplinata – ospitalità rurale, degustazione del vino, ecc. – può rientrare nell'ambito dell'agriturismo propriamente detto.

Da quanto sopra consegue un ridimensionamento della rilevanza delle finalità indicate nell'art. 1 della legge in esame le quali risultano, pertanto, per certi versi esorbitanti rispetto al suo concreto contenuto, dovendo essere chiaro che gli scopi indicati sono perseguiti attraverso la regolamentazione di una specifica attività che deve comunque restare connessa ad altra essenzialmente agricola che assume – come si vedrà – il ruolo di attività prevalente⁷.

Similmente, le suggestioni che pure possono derivare dal diritto comunitario devono, sul punto, essere contenute, dal momento che la normativa in materia di sviluppo rurale prescinde, nell'individuazione delle misure ammissibili al sostegno, dagli aspetti indicati in precedenza, intendendo raggiungere i propri obiettivi⁸ senza che, al riguardo, possa giocare un ruolo la natura giuridica dell'operatore ammesso al beneficio, che potrà pertanto essere, secondo le categorie dell'ordinamento italiano, tanto un imprenditore commerciale (o turistico, come definito dalla legge sul turismo in precedenza ricordata) quanto un imprenditore agricolo.

In tale contesto normativo si inserisce, dunque, la nuova legge dedicata all'agriturismo e, similmente a quanto già osservato per gli altri provvedimenti normativi, può innanzitutto osservarsi che essa non sembra aver inteso

⁷ Diversamente da quanto poteva dirsi con riferimento all'art. 1 della legge n. 730 del 1985, dal momento che l'articolo iniziale della previgente legge sull'agriturismo conteneva una ampia enunciazione di finalità, tutte formulate, peraltro, con specifico riferimento all'agricoltura.

⁸ Tra i quali, oltre a quello volto all'accrescimento della competitività del settore agricolo e forestale, figurano la valorizzazione dell'ambiente e dello spazio rurale e il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali (cfr. l'art. 4 del reg.), i quali hanno una valenza non limitata al solo settore agricolo essendo estesa, più genericamente, a tutte le zone rurali e alla popolazione ivi insediata. Come recentemente rilevato anche negli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale relativi al periodo di programmazione 2007-2013 (cfr. decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006, 2006/144/CE, in GUUE L 55 del 25 febbraio 2006), «secondo la definizione OCSE, basata sulla densità di popolazione, le zone rurali rappresentano il 92% del territorio dell'UE» (punto 2.4).

modificare la qualificazione giuridica dell'attività agrituristica quale attività connessa all'impresa agricola⁹: perché si abbia, in senso tecnico, agriturismo, è ancora necessario che la relativa attività sia svolta da chi è imprenditore agricolo e in rapporto di connessione con le attività essenzialmente agricole¹⁰.

L'impianto resta, dunque, quello risalente alla legge n. 730 del 1985¹¹, che pur viene abrogata dalla legge in commento.

Il legislatore, quindi, non ha inteso modificare l'inquadramento giuridico dell'attività agrituristica, continuando a richiedere la necessaria connessione – in che termini, si vedrà tra breve, nel par. 3 – tra attività agricola in senso stretto e attività agrituristica: può così affermarsi che, in buona sostanza, scopo della legge è (meglio: dovrebbe essere) quello di provvedere in primo luogo a dare maggiore sistematicità e organicità alla materia che, nel volgere del ventennio intercorso dalla entrata in vigore della legge n. 730/85, ha conosciuto diversi interventi legislativi sCOORDINATI tra loro e tali da suscitare diversi quesiti e dubbi di carattere interpretativo e applicativo¹², nonché, al

⁹ Sull'agriturismo, v. per tutti, L. FRANCARIO-L. PAOLONI, *L'impresa agrituristica*, Napoli, 1989; *Giudici e agriturismo*, a cura di F. Albinis, Napoli, 1993; L. FRANCARIO, *L'impresa agricola di prestazione di servizi*, in *Trattato breve di dir. agr.it. e com.*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, III ed., pp. 193 ss.

¹⁰ Dovrebbe, conseguentemente, rimanere una pronuncia isolata quella di Cass. 3 marzo 1999, n. 1793, con cui si è sostenuto che qualora un affittuario coltivatore diretto eserciti anche attività agrituristica, questi cumulerebbe la titolarità di due distinte imprese, una agricola e l'altra commerciale: la citata sentenza è pubblicata in «Dir. giur. agr. amb.», 1999, pp. 344 ss., con nota critica di F. ALBINIS, *La connessione negata: la legge 730/85 sull'agriturismo e l'art. 2135 c.c. riscritti dalla Corte di Cassazione*.

¹¹ Su cui v. il relativo commentario di GRAZIANI-ALBINIS-URBANI, in «*Le nuove leggi civ. comm.*», 1986, pp. 741 ss.

¹² Il riferimento è, in ordine cronologico: a) alla legge 27 luglio 1999, n. 268, *Disciplina delle "strade del vino"*, il cui art. 1, comma 3, dispone: «Le attività di ricezione e di ospitalità, compresa la degustazione dei prodotti aziendali e l'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche, svolte da aziende agricole nell'ambito delle "strade del vino", possono essere ricondotte alle attività agrituristiche di cui all'articolo 2 della legge 5 dicembre 1985, n. 730, secondo i principi in essa contenuti e secondo le disposizioni emanate dalle regioni»; b) legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), il cui art. 123, comma 1, ha novellato l'art. 59 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000), dedicato allo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità, in cui vengono, tra l'altro, aggiunti i commi 3-bis e 3-ter, i quali rispettivamente dispongono che «le attività di ricezione e di ospitalità, compresa la degustazione dei prodotti aziendali e l'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche svolte da aziende agricole nell'ambito della diffusione di prodotti agricoli biologici e di qualità, possono essere equiparate ai sensi di legge alle attività agrituristiche di cui all'articolo 2 della legge 5 dicembre 1985, n. 730, secondo i principi in essa contenuti e secondo le disposizioni emanate dalle regioni o dalle province autonome», e che «in deroga alle disposizioni vigenti è consentita ai produttori di prodotti a denominazione di origine protette (DOP), a indicazione geografica protette (IGP) e con attestazione di specificità (AS), di cui ai regolamenti (CEE) n. 2081/92 e n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, ivi compresi i prodotti ammessi a tu-

contempo, a suggellare l'espansione delle attività rientranti nella nozione di agriturismo che già poteva ricavarsi dall'insieme della normativa esistente e, infine, a chiarire aspetti che avevano comportato problemi in sede di verifica o di ispezione alle strutture agrituristiche.

L'intento razionalizzatore non può dirsi, in realtà, pienamente raggiunto, posto che la legge n. 96 del 2006 non si premura di procedere alla abrogazione quanto meno di talune norme preesistenti quale, ad esempio, l'art. 3 del d. lgs. n. 228/01¹³, che pur tuttavia deve ritenersi, quanto meno in gran parte, implicitamente abrogato dalle nuove disposizioni¹⁴, volte a ridisegnare la disciplina di settore¹⁵.

Altro è il problema – che sorge a causa della assenza di coordinamento con le norme preesistenti nonché tra disposizioni della stessa legge – dell'individuazione del criterio di connessione. Prima di scendere nel merito dei criteri adottati dalla legge n. 96 del 2006 appare, tuttavia, necessario esaminare quali siano le caratteristiche costituenti il *proprium* dell'agriturismo.

In tema di definizione di attività agrituristiche, due sono, invero, i profili problematici che si presentano all'interprete: comprendere, da un lato, quali siano le attività che concretamente rientrano in tale ambito, in modo da poter distinguere

tela provvisoria, la presentazione, la degustazione e la vendita, anche per via telematica, secondo le disposizioni emanate dalle regioni o dalle province autonome»; c) legge 27 marzo 2001, n. 122, *Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale*, il cui art. 23, dedicato all'ospitalità rurale familiare, dispone: «1. Le regioni, nell'ambito delle iniziative finalizzate allo sviluppo rurale e alla valorizzazione della multifunzionalità delle aziende, possono disciplinare l'attività relativa al servizio di alloggio e di prima colazione nella propria abitazione. Qualora dette attività abbiano carattere professionale e continuativo e siano esercitate da imprenditori agricoli, rientrano tra le attività agrituristiche. 2. Le regioni, nell'ambito delle previsioni del comma 1, determinano, con propria legge, le caratteristiche degli immobili che possono essere utilizzati per l'attività di cui al comma 1, nonché le caratteristiche di professionalità e di continuità dell'attività. Ogni persona fisica non può essere titolare di più di un'autorizzazione all'esercizio di tale attività. 3. Il requisito della prevalenza dei prodotti propri e di prodotti di aziende agricole della zona nei pasti somministrati nell'ambito di un'attività agriturbistica si applica anche per le attività di ospitalità rurale»; d) artt. 1 e 3, d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

¹³ Su cui v. il relativo commento di F. ALBISINNI, in *I tre «decreti orientamento»: della pesca e acquicoltura, forestale e agricolo*, a cura di Costato, in «Le nuove leggi civ. comm.», pp. 741 ss., e di L. FRANCIOSI-L. PAOLONI, nel commentario al d. lgs. n. 228 del 2001, in «Riv. dir. agr.», 2002, I, pp. 256 ss.

¹⁴ Dell'art. 3, d. lgs. n. 228/01 sembra rimanere in vigore solo l'ultimo comma, contenente disposizioni agevolative per aspetti concernenti i fabbricati destinati alle attività agrituristiche, le quali ben potevano essere recepite nella legge n. 96 del 2006 onde poter procedere all'abrogazione espressa anche dell'art. 3, al fine di evitare la sopravvivenza di norme sparse in più testi normativi.

¹⁵ Ritiene implicitamente abrogato l'intero art. 3, d. lgs. n. 228 del 2001 A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, VI ed., p. 114.

tra ciò che è compreso nella nozione e ciò che, invece, ne resta escluso; dall'altro, individuare il criterio prescelto dal legislatore per stabilire come e quando l'attività agrituristica possa dirsi connessa a un'attività imprenditoriale agricola.

Nei paragrafi seguenti si esamineranno, nell'ordine, le attività che l'art. 2 della legge n. 96 del 2006 qualifica come agrituristiche e, successivamente, il secondo aspetto sopra indicato.

2. LE "ATTIVITÀ AGRITURISTICHE"

L'articolo 2 stabilisce che le attività agrituristiche consistono nella ricezione e ospitalità esercitate da chi sia imprenditore agricolo. La disposizione, ulteriormente, chiarisce che l'attività imprenditoriale può essere svolta indifferentemente in forma individuale o societaria o associata. Ancora una volta emerge la tendenza del legislatore a voler minuziosamente precisare anche le forme con cui l'attività imprenditoriale può essere svolta, quando il semplice riferimento all'impresa agricola poteva risultare sufficiente, ed evitare i dubbi che inevitabilmente si verranno ad avere in merito, ad es., alla mancata menzione delle società cooperative, non indicate accanto alle società di persone e a quelle di capitali, o al significato da attribuire all'impresa «associata», dal momento che appare obiettivamente difficile immaginare imprese associate non aventi forma societaria se non quelle che ancora possono risultare dalla conclusione di alcuni contratti agrari (sostanzialmente le sociede¹⁶).

Tornando alle dette attività di ricezione e ospitalità, l'articolo 2 riprende, sul punto, quanto già scritto nell'art. 2 della legge n. 730/85 senza nulla innovare, se non nell'avvenuta espunzione del riferimento alla esclusività, presente nella norma ora abrogata, secondo cui per attività agrituristiche dovevano intendersi «esclusivamente le attività di ricezione e ospitalità». Non pare, tuttavia, che l'eliminazione dell'avverbio in discorso abbia una valenza sostanziale, anche perché l'articolo in oggetto – come, del resto, anche la corrispondente norma abrogata – successivamente precisa analiticamente cosa debba intendersi, ai propri fini, per attività agrituristica (e non di ricezione e di ospitalità), così che, in sostanza, la verifica di quali siano le attività agrituristiche va fatta non tanto in base alla generica enunciazione del primo comma (riferentesi genericamente alle attività di ricezione e ospitalità) quanto in base all'elenco di cui al comma 3.

¹⁶ Sul punto mi permetto di rinviare a L. Russo, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga*, Padova, 2002, pp. 246 ss., e alla bibliografia ivi segnalata.

Nelle quattro fattispecie indicate con le lettere da *a)* a *d)* l'articolo 2 si differenzia, invece, da quanto originariamente disposto dall'art. 2, legge n. 730/85, recependo le innovazioni già disposte dall'art. 3, d. lgs. n. 228/01 e dalle altre norme intervenute *medio tempore*.

La lettera *a)*, che prevede l'attività di chi dà ospitalità, non richiede più il requisito della stagionalità, peraltro già sensibilmente attenuato dalla riforma del 2001. La disposizione contenuta nella legge n. 730 del 1985 prevedeva, infatti, che l'ospitalità fosse, per poter rientrare nell'ambito delle attività agrituristiche, stagionale: il testo della norma chiaramente si riferiva all'attività dell'esercente attività agriturbistica, che poteva dare ospitalità non per tutto il periodo dell'anno, ma solo, appunto, stagionalmente. Il requisito fu richiesto a gran voce dalla categoria degli imprenditori turistici, i quali temevano l'erosione di clientela che un'attività agriturbistica senza limiti avrebbe potuto comportare.

L'art. 3, d. lgs. n. 228/01, aveva solo formalmente mantenuto in essere il requisito della stagionalità, precisando, infatti, che lo stesso doveva essere riferito non all'attività *lato sensu* alberghiera quanto alla durata del soggiorno dei singoli ospiti. Non vi è chi non veda come, di fatto, a far tempo dall'entrata in vigore del decreto n. 228 del 2001 sulla modernizzazione del settore agricolo la stagionalità non rappresentasse più un requisito dell'attività di ospitalità, essendo sostanzialmente inimmaginabile che un ospite possa protrarre il proprio soggiorno a tempo indefinito.

L'art. 2, legge n. 96 del 2006 ha, dunque, eliminato anche formalmente un requisito ormai operante solo in apparenza.

La lettera *b)* contempla, tra le attività agrituristiche, la somministrazione di pasti e bevande: e fin qui, nulla di nuovo. La novità è data, invece, riguardo ai prodotti somministrabili alla clientela, i quali (compresi gli alcolici e superalcolici) devono essere *in prevalenza* «prodotti propri o di aziende agricole della zona». Sono considerati prodotti propri non solo i cibi e le bevande prodotti, lavorati e trasformati nell'azienda agricola ma anche quelli ricavati da materie prime dell'azienda agricola e lavorati poi da terzi. La normativa precedente, al pari dell'attuale, si limitava a disporre la necessaria prevalenza dei prodotti propri, definiti in maniera identica all'attuale; la nuova disposizione normativa inserisce, invece, ai fini dell'accertamento della prevalenza, accanto ai prodotti propri anche quelli realizzati da «aziende agricole della zona». Il riferimento alla «zona» è, peraltro, privo di ulteriori indicazioni, le quali si rinvengono nel successivo art. 4, comma 4, tra i criteri che il legislatore nazionale ha dettato per la futura legislazione regionale. La lett. *b)* del comma 4 dell'art. 4 stabilisce, infatti, che per aziende agricole della zona si

intendono quelle collocate in ambito regionale o in zone omogenee contigue di regioni limitrofe: per come è scritta, la disposizione lascia intendere di attribuire al concetto di zona un significato molto ampio, dal momento che, in sostanza, la zona sembra coincidere con la regione in cui è ubicata l'azienda agrituristica, potendo peraltro talora estendersi anche oltre i confini regionali, qualora vi siano terreni omogenei contigui, pur se facenti parte di una regione limitrofa. Al di là delle disquisizioni sul significato da attribuire alla «zona», è innegabile che la nuova formulazione della legge allarga i confini dell'agriturismo, posto che – *ex art. 2* – si può ora essere qualificati imprenditori agrituristici anche somministrando ai clienti, in misura non più necessariamente prevalente, prodotti propri, purché questi, unitamente ai prodotti realizzati da aziende agricole della zona, risultino prevalenti: secondo la normativa previgente, al contrario, presupposto per l'inquadramento in termini di agriturismo era la somministrazione in prevalenza di prodotti propri.

Come appare evidente, nonostante la rubrica dell'articolo, apparentemente esaustiva in ordine all'individuazione di quali siano le attività agrituristiche, non è possibile leggere l'articolo in esame senza coordinarlo con il successivo art. 4, rubricato «criteri e limiti dell'attività agrituristica». In particolare, l'art. 4 interviene sia sui criteri di connessione (su cui si dirà *infra*, al par. successivo) ma anche sull'attività di somministrazione di pasti e bevande (art. 4, comma 4) e sulle attività ricreative e culturali (art. 4, comma 5). In sede di esame della disciplina sulla somministrazione di pasti e bevande occorre, dunque, raccordare quanto disposto dall'art. 2 con quanto stabilito dal successivo art. 4, comma 4, che interviene sul tema – con assai scarso coordinamento tra norme appartenenti allo stesso testo legislativo – indicando i criteri che i legislatori regionali dovranno seguire nel disciplinare l'attività di somministrazione di cibi e di bevande.

Orbene, la lett. *a)* del comma 4 dell'art. 4, stabilisce che l'azienda che somministra pasti e bevande deve «comunque» apportare una «quota significativa» di prodotto proprio, e che le regioni possono derogare a tale previsione (peraltro genericamente formulata, stante il riferimento alla quota *significativa*) solo per le somministrazioni di pasti e bevande alle persone alloggiate; la successiva lett. *b)*, come già visto, reca la definizione delle «aziende agricole della zona», statuendo che per i relativi prodotti «deve essere stabilita una ulteriore quota di apporto di prodotti»; la lett. *c)* stabilisce che le quote di prodotti propri e di prodotti provenienti dalle aziende della zona devono rappresentare la prevalenza dei prodotti impiegati nella somministrazione di pasti e bevande.

In realtà, come è agevole riscontrare dalla semplice lettura dei due articoli, l'art. 4 non si limita a integrare o specificare l'art. 2 e le sue disposizio-

ni, ma ne modifica il contenuto, così che se ci si limitasse a leggere il solo art. 2 si trarrebbero conclusioni diverse da quelle probabilmente volute dal legislatore.

L'art. 4, comma 4, lett. *a*), chiarisce, infatti, che per aversi attività agrituristica risulta comunque necessario che l'imprenditore, nella somministrazione di pasti e bevande, apporti comunque una quota significativa di prodotti propri. Il che significa che, contrariamente a quanto potrebbe desumersi dalla lettura dell'art. 2, i prodotti propri non possono mancare, non essendo sufficiente, per il calcolo della prevalenza, ricorrere ai soli prodotti di aziende agricole della zona¹⁷.

A dire il vero, l'art. 4, comma 4, lett. *a*), stabilisce che non solo i prodotti propri non possano mancare, ma che essi debbano altresì essere apportati in misura significativa: criterio alquanto elastico, e tale da far dubitare che possa rappresentare un vero e proprio principio per i legislatori regionali.

La lett. *b*) del comma 4 dell'art. 4 non si limita a chiarire cosa debba intendersi per «zona», ma stabilisce altresì che i prodotti di aziende agricole della zona «devono» essere utilizzati nella somministrazione di pasti e bevande. La successiva lett. *c*), infine, stabilisce che la sommatoria dei prodotti propri e di quelli provenienti dalle aziende della zona devono rappresentare la maggior parte dei prodotti somministrati.

In altri termini, mentre l'art. 2 si limita a statuire che la prevalenza dei prodotti oggetto di somministrazione deve riguardare o prodotti ottenuti dall'imprenditore o prodotti provenienti dalle aziende della zona, senza tuttavia indicare se la prevalenza debba essere raggiunta con entrambe le categorie di prodotti, o solo con una di esse, l'art. 4 sembra imporre una necessaria presenza di entrambe le categorie di prodotti che, in ogni caso, sommati devono rappresentare la prevalenza dei prodotti impiegati; stabilendo, altresì, che la quota di prodotti propri dev'essere significativa.

Al di là delle scelte di merito del legislatore, non può non sottolinearsi la sciatteria mostrata dal legislatore nella redazione delle norme in esame, tenuto anche conto che i criteri dettati dall'art. 4, comma 4 sono dettati, testualmente, «al fine di contribuire alla realizzazione e alla qualificazione delle attività agrituristiche e alla promozione dei prodotti agroalimentari regionali, nonché alla caratterizzazione regionale dell'offerta enogastronomica».

¹⁷ È, peraltro, prevista una deroga all'essenzialità dei prodotti propri per il caso di somministrazione di pasti e bevande solo alle persone alloggiate: è, tuttavia, molto difficile che la deroga possa venire presa in considerazione, a eccezione di quei pochi operatori agrituristiche che svolgono la somministrazione di pasti e bevande solo agli alloggiati, escludendo cioè l'attività di ristorazione scollegata dall'ospitalità.

Quanto alla categoria dei prodotti provenienti dalle aziende agricole della zona, essa non è una novità assoluta per il nostro ordinamento, dal momento che a essa fa riferimento il già menzionato art. 23, ult. co., della legge n. 122 del 2001, in tema di ospitalità rurale familiare. Come accennato in precedenza, tale disposizione dà spazio, in maniera del tutto asistemica e confusa, a una nuova forma di ospitalità rurale, dichiaratamente distinta dall'attività agrituristica¹⁸ e, pertanto, assimilabile a una più generale forma di turismo rurale: si stabilisce, infatti, che le regioni possono (*sic*) disciplinare l'attività relativa al servizio di alloggio e di prima colazione svolta dall'imprenditore¹⁹ nella propria abitazione, anche se nulla si dice in relazione ai fini che la legislazione regionale dovrebbe perseguire nel predisporre siffatta disciplina. A ogni modo, l'ultimo comma dell'art. 23, legge n. 122 del 2001, stabilisce che per le attività di ospitalità rurale è comunque richiesto il requisito della prevalenza dei prodotti propri e di prodotti di aziende agricole della zona, così come richiesto dalla legge per le attività agrituristiche²⁰. Tuttavia, non risulta che la legislazione vigente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 122/01 prevedesse, per l'attività di somministrazione pasti nelle attività agrituristiche, il requisito della prevalenza, oltre che dei prodotti propri, anche di quelli prodotti dalle aziende agricole della zona.

In definitiva, l'intervento del legislatore del 2001 sembra creare più problemi che introdurre nuove opportunità per i soggetti interessati, dal momento che la redazione della disposizione è tale, da un lato, da impedire di comprendere la *ratio* (e l'utilità) della stessa e, dall'altro, introduce elementi di disturbo relativamente alla definizione di attività agrituristica, inserendo i criteri della continuità e della professionalità e, nell'ambito dei prodotti da

¹⁸ L'art. 23, legge n. 122 del 2001 stabilisce, infatti, che solo se le attività di alloggio e di prima colazione hanno carattere professionale e continuativo (rinviando alla legislazione regionale per l'individuazione dei criteri di professionalità e di continuità) e solo se sono, al contempo, esercitate da imprenditori agricoli, rientrano tra le attività agrituristiche. Da ciò consegue che le attività di ospitalità rurale possono essere esercitate, nell'intenzione del legislatore, in via occasionale e anche da chi imprenditore agricolo non è.

¹⁹ Come rilevato nella nota precedente, non necessariamente imprenditore agricolo; deve probabilmente trattarsi comunque di un imprenditore, stante il riferimento, contenuto nell'*incipit* dell'art. 23, all'inquadramento della futura – ed eventuale – disciplina regionale nell'ambito delle iniziative finalizzate allo sviluppo rurale e alla valorizzazione della multifunzionalità delle aziende, il che fa supporre che debba esservi un'impresa.

²⁰ L'ultimo comma dell'art. 23, legge n. 122 del 2001, dispone: «Il requisito della prevalenza dei prodotti propri e di prodotti di aziende agricole della zona nei pasti somministrati nell'ambito di un'attività agrituristica si applica anche per le attività di ospitalità rurale». Come rilevato nel testo, la normativa in tema di agriturismo non prevedeva, tuttavia, il requisito della prevalenza, oltre che dei prodotti propri, di quelli provenienti da aziende agricole della zona.

somministrare in prevalenza ai clienti, facendo altresì riferimento in maniera equivoca alla nuova categoria dei «prodotti di aziende agricole della zona», senza chiarire se e in che misura con tale disposizione si sia inteso innovare alla definizione allora vigente dell'art. 2, legge n. 730 del 1985.

La lettera *b)* dell'articolo 2, legge n. 96 del 2006, aggiunge che preferibilmente i prodotti da somministrare dovrebbero essere tipici e caratterizzati da denominazione d'origine²¹ o compresi nell'elenco dei prodotti agroalimentari nazionali tradizionali. In realtà, la norma non sembra chiarire con sufficiente precisione se il richiamo ai prodotti tradizionali o di qualità debba riferirsi solo ai prodotti propri o di aziende agricole della zona da somministrare in prevalenza ovvero a tutti i prodotti utilizzati per la somministrazione. In ogni caso, la questione appare avere una importanza relativa, dal momento che la norma non stabilisce un obbligo, esprimendo solo una preferenza, come tale priva di qualsivoglia sanzione per il caso di mancato adeguamento da parte dell'imprenditore (come anche, peraltro, di incentivi per chi, al contrario, fornisca in abbondanza prodotti tipici e di qualità). Anche in questo caso ci troviamo di fronte a una norma dalla finalità poco comprensibile, il cui scopo sembra essere quello di poter mostrare per l'ennesima volta al «mondo agricolo» l'attenzione dello Stato verso le produzioni agroalimentari «qualificate» o da un rapporto particolarmente intenso con il territorio o da metodiche di produzione tradizionali con una disposizione, tuttavia, priva di sostanza in quanto priva di vincolatività. Peraltro, se così non fosse stato e, quindi, se la norma avesse assunto connotati obbligatori per la platea degli esercenti attività agrituristiche si sarebbero posti quesiti sulla sua efficacia e sulla sua effettiva funzione di sostegno e di traino per le produzioni in esame, atteso che le produzioni agroalimentari ad alto valore aggiunto sembrano difficilmente conciliabili con l'imposizione di vincoli in ordine al loro utilizzo.

L'elenco delle attività agrituristiche prosegue con la menzione – nella lettera *c)* dell'art. 2 – dell'organizzazione di degustazioni di prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita del vino: viene così recepito (e precisato) quanto già disposto dall'art. 3, d. lgs. n. 228 del 2001, che inserì dette attività tra quelle agrituristiche²².

²¹ DOP, IGP, IGT, DOC e DOCG. È opportuno segnalare che è recentemente stata modificata la normativa comunitaria in punto a denominazioni d'origine e attestazioni di specificità (ora ridenominate «specialità tradizionali garantite»): i regg. (CE) n. 509 e 510/2006, del 20 marzo 2006, in GUUE L 93 hanno, infatti, abrogato i previgenti regg. (CEE) n. 2081 e 2082/91.

²² A sua volta, l'art. 3, d. lgs. n. 228 del 2001 ha recepito, chiarendone meglio il senso, quanto già disposto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 268 del 1999, recante disciplina delle strade del vino: quest'ultima disposizione, infatti, dispone, tra l'altro, che la degustazione dei prodotti

La formulazione dell'art. 2, legge n. 96 del 2006 apporta, tuttavia, una non irrilevante novità rispetto al quadro disciplinare previgente con riguardo alla localizzazione dell'attività di degustazione e di mescita di vini. Va notato che l'articolo 2 è chiaro nell'individuare quattro distinte tipologie di attività – indicate con le lettere da *a)* a *d)* – tra quelle *lato sensu* di ricezione e di ospitalità: ospitalità in alloggi o spazi aperti, somministrazione di pasti e bevande, degustazioni, e – come meglio si vedrà tra breve – organizzazione di attività ricreative, culturali e sportive.

Solamente per queste ultime viene precisato che esse possono essere svolte *anche all'esterno* dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, in deroga alla generale previsione del comma 1, secondo cui le attività agrituristiche devono avvenire mediante utilizzazione dell'azienda agricola. L'attività di degustazione e di mescita del vino, per essere qualificate quali attività agrituristiche, devono dunque – alla pari delle attività indicate sotto le lettere *a)* e *b)*, di cui si è detto poc'anzi – essere anch'esse esercitate all'interno dell'azienda agricola. In ciò la norma in commento sembra innovare la normativa precedente, dal momento che l'art. 3, d. lgs. n. 228/01, nell'indicare tra le attività agrituristiche quelle ricreative, culturali e didattiche nonché la degustazione e la mescita, prevedeva che tali attività potessero essere svolte anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa²³. Oggi, di contro, la lettera dell'art. 2 sembra consentire all'esterno dell'azienda solamente le attività ricreative, culturali, ecc.

Queste ultime, elencate nella lettera *d)*, erano, peraltro, già menzionate nell'art. 2 della legge n. 730 del 1985: l'elenco ora è più completo, contenendo il riferimento non solo alle attività ricreative o culturali (già considerate

aziendali e l'organizzazione di attività ricreative, culturali e didattiche svolta da aziende agricole nell'ambito delle strade del vino «possono» essere ricondotte alle attività agrituristiche di cui all'art. 2 della legge n. 730/85, «secondo i principi in essa contenuti e secondo le disposizioni emanate dalle regioni». La norma, laddove fa riferimento alla possibilità di riconduzione all'attività agriturstica, appare di formulazione alquanto infelice: probabilmente ciò che il legislatore voleva era precisare, quanto meno per le imprese agricole operanti nelle strade del vino, che all'interno delle attività di ospitalità e di ricezione così come indicate dall'allora vigente art. 2, legge n. 730/85, dovevano senz'altro ricomprendersi – fermi restando i criteri di connessione – anche l'attività di degustazione (che costituisce un *minus* rispetto all'attività di somministrazione di bevande) e di organizzazioni di attività didattiche, pur se non espressamente menzionate nel citato art. 2, legge n. 730/85.

²³ Secondo F. ALBISINNI, *Commento all'art. 3*, cit., p. 745, già prima dell'art. 3, d. lgs. n. 228/01, il riferimento contenuto nell'art. 2, legge n. 730 del 1985, all'ambito dell'azienda, non avrebbe potuto intendersi come «riferimento ad uno spazio fisico limitato al perimetro del fondo», posto che in tal modo si sarebbero escluse «attività tipicamente agrituristiche quali le passeggiate a cavallo, che solitamente si svolgono fuori da tale perimetro», ricordando, al proposito, la legislazione regionale e circolari emanate dal Ministero dell'Agricoltura.

tra le attività agrituristiche dalla legge quadro del 1985) ma anche a quelle didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo. A ben vedere, tuttavia, si tratta di specificazioni – verosimilmente dettate allo scopo di escludere alcune rigorose interpretazioni del dettato legislativo da parte della pubblica amministrazione, ed evitare, così, contestazioni in sede di verifiche ispettive o di controlli – riferite ad attività che indubitabilmente rientrano nel *genus* di quelle ricreative e culturali.

3. IL CRITERIO DI CONNESSIONE

Perché si possa essere in presenza di attività agriturbistica occorre, come già rilevato, non solo che si sia in presenza di una attività qualificabile come agriturbistica, nei termini indicati dal combinato disposto degli articoli 2 e 4, legge n. 96 del 2006, ma anche che detta attività venga esercitata da un imprenditore agricolo *in connessione* con un'attività essenzialmente agricola.

Quanto all'*imprenditore agricolo*, come si è anticipato all'inizio del paragrafo precedente, l'art. 2 non si limita a rinviare alla definizione di cui all'art. 2135 c.c., ma precisa minuziosamente che l'attività imprenditoriale può essere svolta non solo individualmente, ma anche in forma associata e di società di persone o di capitali. Anche in questo caso, sembra evidente che il legislatore ha offerto un'ampia panoramica di soluzioni al fine di evitare contenziosi in sede applicativa. Tuttavia, la analiticità della tecnica redazionale può risultare a sua volta foriera di dubbi: il riferimento non è tanto alla forma associata, pur se esso sembra privo di una valenza operativa sostanziale, stante: *a*) il concomitante rinvio anche alla forma societaria, che ne riduce grandemente la rilevanza, e *b*) la circostanza che imprese agricole associate possono ravvisarsi, oltre che nel settore dell'allevamento – stante la persistente stipulabilità dei contratti di soccida²⁴ – solo in via ormai episodica, e cioè in caso di proroghe di contratti associativi operate con lo strumento degli accordi in deroga o qualora si ritengano tuttora stipulabili i contratti di cui all'art. 36, legge n. 203 del 1982²⁵. Possibili problemi può, piuttosto, portare l'incompiuto richiamo alle sole società di capitali e di persone, non essendo fatto cenno alle società cooperative. Al di là della discussione se le cooperative possano

²⁴ Sul punto mi permetto di rinviare a L. Russo, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga*, cit., 246 ss., e alla bibliografia ivi segnalata.

²⁵ Su cui cfr. E. CASADEI, *Il superamento dei contratti associativi nella riforma del 1982*, in *Trattato breve di dir. agr. it. e com.*, cit., pp. 500 ss.; sia consentito il rinvio ancora a L. Russo, cit., pp. 141 ss.

considerarsi società e, in caso di risposta affermativa, se le loro caratteristiche strutturali e le loro peculiarità impediscano comunque di assimilarle alle società di persone e da quelle di capitali²⁶, la norma in commento è un esempio di come l'analiticità sovente mal si sposi con un testo di legge, dal momento che potrà sempre trovarsi chi dubiti – stante il mancato rinvio – della possibilità di aversi attività agrituristica svolta da chi esercita attività imprenditoriale agricola in veste di società cooperativa. Non ci sono, in realtà, seri argomenti per escludere le cooperative dal novero degli imprenditori agricoli e, forse, il problema segnalato non è neppure di grande rilevanza pratica; in ogni caso, il legislatore per certi versi *minus dixit*, non menzionando le cooperative accanto alle altre società, per altri *plus dixit*, incamminandosi nell'irto sentiero di elencazioni analitiche che potevano essere serenamente evitate con un semplice rinvio all'art. 2135 c.c.

Per quanto riguarda, invece, il *criterio di connessione*, l'art. 2 nulla dice al proposito, limitandosi a richiedere un rapporto di connessione senza, tuttavia, entrare nel merito di quest'ultimo.

Per rispondere al quesito occorre esaminare l'art. 2135 c.c. e l'art. 4 della legge n. 96 del 2006 posto che sul punto l'art. 2 di quest'ultima legge si limita, come detto, a richiedere un rapporto di connessione senza, tuttavia, specificare alcunché al proposito.

²⁶ Nella dottrina commercialistica (cfr. A. BASSI, *Delle imprese cooperative e delle mutue assicuratrici*, in *Il Codice Civile, Commentario*, diretto da Schlesinger, Milano, 1988, pp. 143 ss.; A. CECCHERINI, *Le società cooperative*, in *Trattato di dir. priv.*, diretto da Bessone, Torino, 1999, vol. XVIII, pp. 46 ss.) è discussione risalente quella inerente la natura societaria o meno delle cooperative, in relazione alla presenza di elementi equivoci contenuti nella formulazione del codice civile prima della recente riforma del diritto societario: quanto agli elementi che potevano essere invocati a favore della soluzione negativa si consideri, ad es., l'assenza di riferimenti alle società nella rubrica del Titolo VI del libro quinto, dedicato alle imprese cooperative e alle mutue assicuratrici; quanto a quelli richiamabili per i sostenitori della tesi affermativa si pensi, ad es., ai numerosi riferimenti alle società cooperative contenuti nel codice civile, o al richiamo alla disciplina della s.p.a. contenuto nel vecchio art. 2516 c.c. Successivamente alla riforma non sembra più revocabile in dubbio la natura societaria delle cooperative, essendo stati eliminati i riferimenti testuali che con la disciplina previgente avevano comportato i dubbi sopra esposti, essendo ora a più riprese (cfr. la rubrica del Libro V, Titolo VI, e del Capo I, nonché dell'art. 2511 c.c.) chiarito che le cooperative hanno natura societaria: v. per tutti F. CAVAZZUTI, *Commento all'art. 2511*, in *Il nuovo diritto delle società*, a cura di Maffei Alberti, Padova, 2005, vol. IV, pp. 2620 ss. Sul diverso problema concernente il se e in qual misura le cooperative siano assimilabili alle società lucrative, vi è chi ritiene che le società cooperative non costituiscano un tipo diverso (cfr. TONELLI, *Commento all'art. 2519*, in *Commentario alla riforma organica del diritto societario. Società cooperative*, a cura di Sandulli e Santoro, Torino, 2003, p. 55) e chi, invece, propende per un loro inquadramento quale tipo a sé stante caratterizzato dallo scopo mutualistico (L.F. PAOLUCCI, *Commento all'art. 2519*, in *Il nuovo diritto delle società*, cit., pp. 2667 ss.).

Invero, l'art. 2135, comma 3°, c.c., contempla tra le attività connesse (anche) quelle dirette alla fornitura di beni o servizi, tra cui la ricezione e l'ospitalità, che, come visto, costituiscono il *proprium* dell'attività agrituristica²⁷. Per le attività volte genericamente alla prestazione di servizi, il criterio di connessione c.d. oggettivo viene individuato nel fatto che dette attività devono avvenire mediante la utilizzazione *prevalente* di attrezzature o risorse aziendali *normalmente* impiegate nell'attività agricola.

La disposizione in oggetto, con riferimento alle sole attività agrituristiche, sembra tuttavia lasciare aperto il campo a un possibile loro inquadramento giuridico non all'interno della generica categoria di attività connesse volte alla fornitura di beni o servizi, ma quali sottospecie di queste ultime, caratterizzate da un proprio specifico criterio di connessione, distinto da quello indicato nell'ultima parte del 3° comma dell'art. 2135 c.c.

Si consideri, infatti, che le attività di ospitalità e di ricezione vengono distinte da quelle di fornitura di beni o servizi, e sono, oltre tutto, menzionate dopo l'individuazione del criterio di connessione per le attività di fornitura di beni o servizi; l'articolo codicistico, inoltre, non si limita a richiamare le attività agrituristiche, facendo espresso riferimento alle attività «di ricezione ed ospitalità *come definite dalla legge*». Il rinvio alla legge speciale consente un duplice ordine di interpretazioni: esso potrebbe ritenersi operato ai fini dell'individuazione delle attività agrituristiche, in quanto solo genericamente indicate nell'art. 2135 c.c. in termini di ospitalità e ricezione. La legge speciale avrebbe, pertanto, il compito di meglio chiarire il significato di tale espressione e le modalità con cui tali attività devono essere esercitate per poter rientrare nell'ambito dell'agriturismo.

In senso diverso potrebbe, però, opinarsi che il rinvio operato dall'art. 2135 c.c. alla legge speciale in tema di agriturismo rappresenti un rinvio non

²⁷ Per un primo inquadramento sul «nuovo» art. 2135 c.c., quale risultante dalla novella del 2001, cfr. E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2*, in *I tre «decreti orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, cit., pp. 724 ss.; L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2004, II ed., pp. 106 ss. e, per quanto riguarda specificamente le attività connesse, pp. 123 ss.; ID., *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche retro*, in «Riv. dir. civ.», 2006, I, 89 ss.; M. GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, in *Trattato breve di dir. agr. it. e com.*, cit., pp. 176 ss.; A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in «Dir. giur. agr. amb.», 2001, pp. 504 ss. In relazione al necessario rapporto di connessione con un'attività agricola in senso stretto, Cass. 10 agosto 2002, n. 12142 (in «Giust. civ.», 2002, I, p. 3073) ha ritenuto la nullità, per impossibilità giuridica dell'oggetto, di un contratto di affitto di azienda relativo a beni destinati ad attività di ristorazione situati in zona destinata ad attività agricola. Per l'esclusione del rapporto di connessione riguardo ad un'attività di realizzazione e gestione di villaggi turistici, la gestione, locazione e vendita di appartamenti, bungalows, alberghi e sale di convegni, pure se in riferimento al testo dell'art. 2135 c.c. prima della novella del 2001, cfr. Cass. 28 aprile 2005, n. 8849.

solo alla necessaria indicazione e specificazione delle attività astrattamente sussumibili nella nozione di agriturismo, ma determini un completo rinvio alla legislazione speciale per l'individuazione tanto delle attività agrituristiche quanto – anche – dei peculiari criteri di connessione operanti per questa particolare tipologia di attività connessa. Secondo questa seconda prospettazione, dunque, la legge speciale avrebbe il compito non solo di meglio chiarire il significato da attribuire alle attività di «ospitalità e di ricezione» ma, aggiuntivamente, quello di definire quale sia il criterio di connessione richiesto perché l'attività agriturbistica possa considerarsi attratta all'attività agricola.

Secondo la prima prospettazione, la legge speciale dovrebbe rappresentare un necessario complemento della disposizione codicistica, per integrare la portata del riferimento alle attività di ospitalità e di ricezione senza, tuttavia, innovare al criterio di connessione, già stabilito in via generale dall'art. 2135, 3° comma. In quest'ottica, dovrebbe considerarsi sottinteso all'impianto della legge n. 96 del 2006 che ognuna delle attività ivi considerate in tanto può considerarsi in senso tecnico-giuridico agriturbistica in quanto si verifichi in concreto la sussistenza dei requisiti di connessione così come individuati, anche per dette attività, dal 3° comma dell'art. 2135 c.c.

Secondo la seconda prospettazione, invece, compito della legge speciale sarebbe non solo quello di meglio chiarire il significato e la portata del riferimento alla ospitalità e ricezione, ma anche quello di indicare gli specifici criteri richiesti perché l'attività agriturbistica possa considerarsi connessa a quella agricola.

Al di là dei tentativi di inquadramento sistematico del quadro normativo in esame, e della fondatezza o meno della ricostruzione proposta, mi pare comunque indubitabile che la legge del 2006 ha non solo specificato il significato da attribuire al generico riferimento all'ospitalità e alla ricezione di cui all'art. 2135 c.c., ma ha altresì indicato specifici criteri di connessione da valere anche per la futura legislazione regionale.

In tal senso dispone l'art. 4, comma 2, della legge in esame, il quale entra nel merito del rapporto di connessione, richiedendo la prevalenza delle attività agricole in senso stretto rispetto a quelle agrituristiche, «con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario», lasciando, peraltro, alle Regioni e alle Province autonome il compito di definire, su tale presupposto, «criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole». Il comma 5 del medesimo articolo, inoltre, sembra dettare un ulteriore criterio riferibile alle attività culturali, didattiche di cui all'art. 2, 3° co., lett. d), quando esse siano svolte in modo autonomo rispetto all'ospitalità o di somministrazione di pasti o bevande, richiedendo che tali attività debbano realizzare «obiettivamente la connessione con l'atti-

vità e le risorse aziendali»; in difetto di tale «oggettiva connessione» le attività culturali e ricreative possono svolgersi – s'intende, godendo della qualifica agrituristica – esclusivamente come servizi integrativi e accessori tali da non poter in ogni caso dar luogo al pagamento di specifici corrispettivi.

Appare evidente la non collimanza tra il canone di connessione dettato dall'art. 2135, 3° co., c.c. e quelli individuati dall'art. 4 della legge del 2006, salvo ipotizzare che questi ultimi non si pongano su un piano alternativo alla norma codicistica, ma siano a essa complementari, intendendo solo fornire qualche ulteriore indicazione su come individuare il criterio di prevalenza, ferma restando la necessaria applicazione anche di quello della normalità così come previsto dall'art. 2135 c.c.

In altri termini, l'art. 4 della legge speciale non contiene alcun riferimento al concorrente canone della normalità, canone di contro espressamente previsto quale criterio aggiuntivo, rispetto a quello della prevalenza, dalla norma codicistica.

A ben vedere, le peculiarità proprie dell'attività agrituristica possono anche giustificare un trattamento differenziato per quanto riguarda il rapporto di connessione con l'attività agricola di base, soprattutto per l'attività di somministrazione di alimenti: per quest'ultima appare in effetti di difficile applicazione il requisito della normalità e appare, di contro, più semplice il riferimento alla necessaria prevalenza, riferito sostanzialmente all'origine endoaziendale della produzione somministrata rispetto a quella reperita sul mercato. Al proposito non può, peraltro, sottacersi che ora la prevalenza è riferita non soltanto ai prodotti propri, potendo ricomprendersi allo scopo anche i prodotti delle aziende agricole della zona, ovvero quelle «collocate in ambito regionale o in zone omogenee contigue di regioni limitrofe» (così l'art. 4, 4° co., lett. b)), così che sarà indubbiamente più agevole rispettare tale requisito.

Per l'attività di somministrazione di pasti e di bevande, anzi, la necessaria prevalenza sembra quasi assumere una connotazione di carattere oggettivo, essendo richiesta già in sede definitoria nell'art. 2 il quale, infatti, elenca tra le attività agrituristiche non la somministrazione di alimenti, ma la somministrazione di alimenti «costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona»²⁸. Potrebbe, dunque, ritenersi che i dettagliati riferimenti alla prevalenza contenuti nell'art. 4, 4° co., legge n. 96 del 2006, esauriscano i requisiti richiesti perché tale specifica tipologia di attività agrituristica possa dirsi connessa a un'attività *scriptu sensu* agricola.

A mio avviso, la scadente tecnica di redazione legislativa lascia aperto il campo a tutte le soluzioni, essendo difficile poter inferire dalle disposizioni

²⁸ Analogamente a quanto in precedenza disposto dall'art. 2 della legge n. 730 del 1985.

in oggetto l'esistenza di una precisa e chiara scelta del legislatore; vero è che tra le varie prospettazioni sopra illustrate, appare preferibile – per garantire un minimo di unità al sistema – quella che assegna alla disciplina del codice il ruolo di norma di riferimento anche per l'attività agrituristica, lasciandosi alla legislazione speciale il compito di disciplinare con maggiori dettagli gli aspetti e i profili caratterizzanti l'attività agrituristica senza, tuttavia, intaccare il criterio di connessione così come definito dall'art. 2135 c.c. se non, verosimilmente, per la sola attività di somministrazione di pasti e di bevande.

Come si vede, il quadro è tutt'altro che limpido, così che, tanto per cambiare, sarà lasciato agli interpreti il compito di chiarire quando un'attività «oggettivamente» agrituristica potrà considerarsi connessa a un'attività agricola: il che lascia perplessi, se si pensa che è stata emanata un'apposita legge il cui compito primario doveva essere quello di semplificare e chiarire, piuttosto che creare nuovi dubbi interpretativi²⁹.

Ulteriore problema – che, però, esula dall'oggetto del presente lavoro – è la verifica della legittimità dell'intervento legislativo statale *in subiecta materia*, che coinvolge, accanto a profili di competenza esclusivamente statale – disciplinando un'attività connessa ad attività imprenditoriale agricola, con ciò interessando materie quali la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile – argomenti di competenza esclusivamente regionale quale il governo delle attività produttive³⁰, non mancando, inoltre, la disciplina di aspetti di competenza concorrente, come quelli concernenti l'alimentazione e la tutela della salute³¹.

²⁹ Lo scarso coordinamento con la norma codicistica in materia di imprenditore agricolo e attività connesse non è, peraltro, una peculiarità della legge n. 96 del 2006: si pensi, ad es., al comma 423 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), come modificato dall'art. 2-*quater*, comma 11, lett. *a*) e *b*), d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006, n. 81, il quale stabilisce che le attività di produzione e cessione di energia elettrica e calorica ricavata da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaica effettuata da imprenditori agricoli «costituiscono attività connesse ai sensi dell'articolo 2135, comma terzo, del codice civile» senza, tuttavia, specificare alcunché in ordine ai criteri di connessione.

³⁰ Per un esame dei problemi posti dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. a seguito della riforma della 2001 al settore agrario, si rinvia agli atti dei Convegni IDAIC in Firenze, 13 aprile 2002, e Siena, 25-26 novembre 2005, pubblicati rispettivamente in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V° della Costituzione*, a cura di A. Germanò, Milano, 2003, e in *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, a cura di E. Rook Basile, Milano, 2006.

³¹ La Regione Toscana ha presentato ricorso alla Corte costituzionale per contestare la legittimità di alcuni articoli della legge in commento (quali gli artt. 4, 5 e 6), in quanto ritenuti lesivi delle competenze regionali esclusive; analogo ricorso è stato presentato anche dalla Regione Lazio.

Agriturismo e valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tipici**

Il tema che mi è stato assegnato è quello dell'esame della legge n. 96 del 2006 sotto il particolare profilo del legame tra il fenomeno dell'agriturismo e la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tipici; un legame che, evidentemente, se considerato di per sé, non rappresenta una novità e anzi, per certi aspetti, può sembrare addirittura ovvio.

Non c'è dubbio, infatti, che, sul piano della realtà socio-economica, fin dalla sua origine, l'agriturismo si sia rivelato un efficace strumento di valorizzazione dei prodotti del territorio in cui l'azienda agrituristica è localizzata, proprio perché da sempre si è caratterizzato per l'offerta della possibilità di degustare direttamente sul luogo i prodotti tipici della regione¹. Tuttavia, su un piano puramente normativo, è possibile notare come l'interesse da parte del legislatore statale per questo specifico aspetto inizialmente sia stato del tutto marginale e solo negli anni sia andato progressivamente crescendo, fino a diventare – direi – prioritario nell'attuale disciplina.

Questo accrescersi della sensibilità per le forme di turismo nelle campagne legate alla produzione agro-alimentare e, in particolare, a quella tipica di un luogo, può essere compiutamente compreso, se inquadrato nel contesto

* Università degli Studi di Padova

** Lo scritto riproduce il testo, sostanzialmente invariato, della relazione presentata al Convegno. Sono omesse le iniziali parole di ringraziamento agli Organizzatori, mentre sono aggiunte alcune essenziali note.

¹ Per una descrizione di quella nuova tipologia di turismo, diffusasi rapidamente negli anni '70-'80 e «contraddistinta» dal neologismo "agriturismo", nonché per il suo inquadramento giuridico nella fattispecie di impresa agricola alla luce dell'art. 2135 c.c., cfr. A. CARROZZA, voce *Agriturismo*, in *Dizionari del diritto agrario*, a cura di A. Carrozza, IV, *Dizionari del diritto privato*, a cura di N. Irti, 1984, pp. 63 ss., e N. FERRUCCI, voce *Agriturismo*, in *Dig. it. quarto*, sez. civ., I, Torino, 1987, pp. 242 ss.

dell'evoluzione che ha avuto la politica agricola comune a partire dagli anni '90 e soprattutto del c.d. secondo pilastro, rappresentato dalla politica di sviluppo rurale, a cui non a caso la nuova legge quadro in materia di agriturismo rinvia espressamente nell'*incipit* (art. 1).

Sia il reg. CE n. 1257 del 1999, prima, sia il reg. CE n. 1698 del 2005², poi, hanno infatti attribuito un ruolo importante all'economia della produzione agro-alimentare nella strategia diretta a perseguire l'obiettivo dello sviluppo delle aree rurali e hanno assegnato all'agricoltore il compito di attingere da quelle risorse naturali e culturali di cui il territorio nel quale opera è espressione, per immettere sul mercato un prodotto che porti il "segno" del legame con quel territorio e perciò si differenzi rispetto ad altri prodotti dello stesso genere³. Nell'ottica dell'incentivazione di un'agricoltura concepita come "presidio dello spazio rurale" e che quindi è pensata in netta contrapposizione a quella che produce prodotti indifferenziati, di massa e destinati alla grande distribuzione o all'industria di trasformazione, la politica di sviluppo rurale ha così previsto misure di sostegno per gli agricoltori che integrino il proprio reddito esercitando attività che valorizzano il territorio rurale e le sue risorse, come appunto il turismo e l'artigianato.

Senonché, la lettura delle scelte operate dal legislatore italiano nel quadro della politica agricola comune consente di mettere in evidenza, fin da ora, un elemento di disomogeneità: la nuova disciplina in materia di agriturismo,

² Si tratta, rispettivamente, del reg. CE n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, «*sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e che modifica taluni regolamenti*» (in GUCE, del 26 maggio 1999, n. L 160), e successive modificazioni, e del reg. CE n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005 (in GUUE, 21 ottobre 2005, n. L 277) sul «*sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*». La letteratura in materia di politica comunitaria di sviluppo rurale è ampia, per cui ogni citazione risulterebbe incompleta; si veda, comunque, a puro titolo di esempio, A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Diritto agrario comunitario*, in *Trattato di Diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, vol. XI, Torino 2006, cap. III.

³ Si pensi, a questo proposito, che, anche nel nuovo periodo di programmazione degli interventi comunitari di sostegno allo sviluppo rurale (2007-2013), viene riservato un ruolo importante al settore agro-alimentare e al turismo a esso connesso nell'ottica dello sviluppo delle aree rurali, come si evince dalla lettura sia della Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 (reperibile in GUUE del 25 febbraio 2006, n. L 55) sia della bozza del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale, dell'aprile 2006 (consultabile sul sito del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: www.politicheagricole.it). In particolare, merita citare l'*incipit* della parte dedicata agli «Obiettivi generali» del Piano nazionale, laddove si afferma, con una frase dai toni decisamente enfatici, che «Il punto di partenza del PSN è il concetto di territorio rurale, che comprende quello di settore agro-alimentare in senso stretto». Sul particolare legame tra il territorio e i prodotti agricoli, cfr, per tutti, F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, Roma, 2004, spec. pp. XXIV-XXV.

così come la precedente del 1985, in modo singolare e difficile da spiegare, non prende in considerazione l'ipotesi in cui l'imprenditore agrituristico si dedichi anche all'artigianato rurale.

Eppure, alcune leggi regionali degli anni '80 e '90, recependo le prime indicazioni comunitarie in tal senso, avevano incluso questa attività tra quelle agrituristiche. In particolare, è significativo che, in alcuni casi, sia stata prevista la possibilità che l'agriturista esercitasse non un'attività generica di artigianato, bensì un'attività che offrisse al pubblico prodotti tipici dell'artigianato locale⁴. Sicché quella «valorizzazione dei prodotti tipici», che la legge quadro del 1985 inseriva espressamente tra le «finalità» del provvedimento, è stata intesa da alcune regioni italiane come valorizzazione dei prodotti tipici sia alimentari che artigianali.

Non c'è invece – a mio parere – alcun margine di interpretazione in tal senso della nuova legge del febbraio 2006, visto che, ogni qual volta ricorre il riferimento alle produzioni tipiche, emerge chiaramente come il legislatore prenda in considerazione solo quelle enogastronomiche. Basti citare, a puro titolo di esempio, l'art. 1, relativo alle «finalità» perseguite con la promozione di questa forma di turismo nelle campagne, nel quale si parla (alla lett. f)) di «sostenere e incentivare le produzioni tipiche, le produzioni di qualità e le connesse tradizioni enogastronomiche», oppure l'art. 4, laddove, nell'ambito della determinazione dei «criteri» e dei «limiti» dell'attività di somministrazione di pasti e di bevande, si fa riferimento alla «tipicità» e «qualità» dei prodotti utilizzati.

Proprio sulla base di questa constatazione, ho chiesto agli Organizzatori dell'incontro di oggi di inserire nel titolo assegnato al mio intervento la precisazione, che a taluno può forse essere sembrata superflua, di «agro-alimentari» (da qui: «Agriturismo e valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tipici»). A mio avviso, infatti, il testo della nuova legge consente di mettere in evidenza il ruolo importante che all'agriturismo viene assegnato quale strumento di valorizzazione dei prodotti tipici a carattere puramente agro-alimentare. Ed è di questo che intendo sostanzialmente occuparmi ora, entrando nel vivo dell'esame della legge del 2006.

⁴ Cfr., ad esempio, l'art. 2 della legge della Regione Umbria, del 6 agosto 1987, n. 38 (ora abrogata dalla legge 14 agosto 1997, n. 28 «Disciplina delle attività agrituristiche») e l'art. 2 della legge della Regione Emilia Romagna, del 28 giugno 1994, n. 26 «Norme per l'esercizio dell'agriturismo e del turismo rurale ed interventi per la loro promozione». Per una critica alla carenza di ogni riferimento all'artigianato rurale sia nella legge quadro n. 730/1985 che nell'art. 3 del d. lgs. n. 228/2001, ved. già L. FRANCARIO-L. PAOLONI, *Commento all'art. 3 del d. lgs. n. 228/2001*, in «Riv. dir. agr.», 2002, I, spec. p. 268.

Negli interventi che mi hanno preceduto è già stato messo in evidenza il fatto che, in sede di definizione delle attività agrituristiche e, in particolare, riguardo alla somministrazione dei pasti e delle bevande, si ricorra al criterio (peraltro già diffuso a livello regionale⁵) della prevalenza dei prodotti su base territoriale, anziché su base aziendale (come invece accadeva nella legge del 1985 e come attualmente prevede la nozione codicistica di imprenditore agricolo). Tuttavia mi sembra opportuno richiamare nuovamente l'attenzione su questo aspetto, seppure prescindendo da ogni riflessione sui criteri di qualificazione dell'attività agriturbistica in relazione all'art. 2135 c.c., dato che l'argomento è già stato esaurientemente trattato da Luigi Russo.

Ebbene, dal combinato disposto dell'art. 2, relativo alla «definizione delle attività agrituristiche», e dell'art. 4, relativo ai «criteri e limiti» di tali attività, emerge come il «requisito della prevalenza» dei prodotti da utilizzare per la somministrazione di pasti e bevande venga riferito a un'ampia ed eterogenea, quanto all'origine, categoria di prodotti. Essa comprende, infatti, sia i prodotti di produzione dell'azienda agriturbistica, che pur sempre devono rappresentare una quota significativa dei prodotti offerti, sia quelli provenienti da aziende agricole della zona, cioè da aziende «collocate in ambito regionale o in zone omogenee contigue di regioni limitrofe».

Ma il fattore della «provenienza geografica» assume rilievo, oltre che nella determinazione della quota prevalente dei prodotti offerti dall'agriturbista, anche nell'individuazione della «parte rimanente» dei prodotti da utilizzare nella somministrazione, visto che si richiede che anch'essa provenga «preferibilmente da artigiani alimentari della zona» e che comunque si riferisca «a produzioni agricole regionali o di zone omogenee contigue di regioni limitrofe».

Ad ogni modo, spetterà alle regioni determinare in termini precisi le suddette quote.

Non è il caso, peraltro, di soffermarsi sulla difficoltà di procedere concretamente alla verifica del rispetto di tali «ripartizioni», né sul rischio del verificarsi di una situazione di non omogeneità delle scelte operate dalle varie regioni, a causa della lamentevole assenza di indicazioni, da parte del legislatore statale, in ordine al metodo da utilizzare per procedere a tale verifica (ad es. se si debba ricorrere alla quota di prodotto utilizzata per pasto oppure al valore

⁵ Cfr., ad esempio, l'art. 2 della legge della Regione Toscana del 3 giugno 1987, n. 36 (non più vigente) e l'art. 2 della legge della Regione Marche del 6 giugno 1987, n. 25. Sul punto, cfr. F. ALBISINNI, *Attività agrituristiche e provenienza aziendale dei prodotti*, in «Dir. giur. agr. amb.» 2003, pp. 199 ss., e Id., *Commento all'art. 2 della legge n. 96/2006*, in corso di pubblicazione in «Riv. dir. agr.», 2006.

annuale dei prodotti somministrati⁶). Ai nostri fini, per il momento, merita invece porre l'attenzione, sul fatto che l'offerta dei prodotti agro-alimentari da parte dell'agriturista finisca per essere connotata dal requisito della "provenienza geografica", piuttosto che da quello della "provenienza aziendale".

Appare, infatti, condivisibile l'opinione di chi ha visto nell'attività agrituristica, giuridicamente qualificata anche sulla base di questo requisito, una sorta di canale di distribuzione privilegiato per i prodotti delle aziende agricole e alimentari artigianali, regionali o interregionali, secondo una logica distrettuale o comunque di integrazione e interdipendenza aziendale⁷.

Tuttavia, sembra opportuno chiedersi quale sia il rapporto tra la "provenienza geografica" dei prodotti e il requisito della "tipicità" e, più in generale, quale sia il ruolo riservato al requisito della tipicità dei prodotti agro-alimentari nella nuova disciplina, visto che il "sostegno delle produzioni tipiche" compare – come anticipato – tra le ragioni del *favor* per l'agriturismo.

Posto che nel nostro ordinamento manca una nozione giuridica di "tipicità" del prodotto agro-alimentare e che questa legge non fornisce affatto una soluzione all'annosa questione dell'individuazione di un significato univoco e tecnico-giuridico della locuzione "prodotto tipico", si nota innanzitutto che, alla luce della definizione di attività agrituristica (art. 2), non tutti i prodotti propri dell'azienda agrituristica e delle aziende agricole della zona in cui la prima è localizzata si possono ritenere tipici di quella zona. Non a caso, il legislatore richiede espressamente che nella somministrazione dei pasti e delle bevande sia data preferenza ai «prodotti tipici e caratterizzati da marchi DOP, IGP, IGT, DOC, DOCG o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agro-alimentari tradizionali».

Al tempo stesso, è possibile osservare come, nel contesto della norma definitiva delle attività agrituristiche, non sia espressa una semplice preferenza per la generica categoria dei prodotti tipici di una determinata zona o regione, come invece accade – e lo vedremo tra poco – nell'ambito della determinazione dei «criteri e limiti» di tali attività, ma si richieda di dare preferenza solo a quei prodotti tipici della zona, o della regione in cui l'agriturismo è localizzato, che siano anche caratterizzati dai segni distintivi DOP, IGP, IGT, DOC, DOCG, oppure a quei prodotti tipici che siano compresi nell'elenco nazionale dei prodotti tradizionali, istituito ai sensi del d. lgs. n. 173 del 1998.

⁶ Cfr., in proposito le lucide osservazioni di F. ALBISINNI, *Attività agrituristiche e provenienza aziendale dei prodotti*, cit., pp. 197 ss., espresse già con riferimento alla situazione precedente l'elaborazione della legge n. 96/2006.

⁷ Cfr., in tal senso, F. ALBISINNI, *Commento all'art. 2 della legge n. 96/2006*, cit.

In sostanza, la preferenza deve essere garantita a quei prodotti il cui legame con il territorio nel quale sono ottenuti o lavorati è in qualche modo riconosciuto a livello comunitario – ed è il caso di quelli registrati come DOP, IGP, DOC, ecc. – oppure a livello nazionale, ed è il caso di quelli c.d. tradizionali, sebbene, riguardo a quest'ultima ipotesi, occorra precisare che non è corretto parlare né di riconoscimento giuridico dell'origine del prodotto, né di forma di protezione o certificazione di esso. L'elenco a cui la norma fa riferimento rappresenta, infatti, il risultato di un semplice censimento su base regionale di prodotti agro-alimentari, le cui metodiche di lavorazione, conservazione, stagionatura sono praticate su un determinato territorio «in maniera omogenea e secondo regole tradizionali protratte nel tempo, comunque per un periodo non inferiore ai 25 anni»⁸.

A ben vedere, la *ratio* della scelta dei prodotti a cui dare preferenza nella somministrazione di pasti e bevande appare del tutto coerente con una delle finalità che il legislatore statale pone all'opera di regolamentazione di tale attività da parte delle regioni, e cioè la «promozione dei prodotti agroalimentari regionali, nonché della caratterizzazione regionale dell'offerta enogastronomica» (art. 4, co. 4).

Dunque appare corretto sostenere che, alla luce della nuova disciplina, l'agriturismo si connoti come strumento di promozione del territorio regionale anche attraverso la valorizzazione di quei prodotti agro-alimentari le cui caratteristiche, agli occhi dei consumatori (o, meglio, dei turisti), sono in qualche modo collegate alle risorse del territorio regionale.

Del resto, non è un caso – a mio avviso – che le tipologie di prodotti elencate nell'art. 2 siano le stesse per le quali il legislatore italiano prevede che possano essere istituite le cc.dd. Strade del vino, dell'olio e di altri prodotti tipici, vale a dire quei percorsi opportunamente segnalati e pubblicizzati che «costituiscono uno strumento attraverso il quale i territori vinicoli [olivicoli, ecc.: n.d.r.] e le relative produzioni possono essere divulgati, commercializzati e fruiti in forma di offerta turistica».

Occorre ricordare, infatti, che la disciplina sulle Strade del vino del 1999 rappresenta il primo atto normativo nel quale viene regolamentata una for-

⁸ Cfr. l'art. 1 del decreto del Ministero delle politiche agricole dell'8 settembre 1999, n. 350, «Regolamento recante norme per l'individuazione dei prodotti tradizionali di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173». In argomento, v., in particolare, E. SIRSI, *Natura giuridica dei prodotti agroalimentari tradizionali*, in *I prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali come beni culturali (Nuove forme di tutela e valorizzazione del territorio)*, a cura di G. Strambi e M. Alabrese, 2005, pp. 24 ss., e G. STRAMBI, *Prodotti agro-alimentari tradizionali tra tutela della salute e tutela del patrimonio culturale*, *ivi*, pp. 29 ss.

ma di turismo nelle aree rurali del tutto legata alla promozione dei prodotti enogastronomici e ciò al fine dichiarato di valorizzare e diffondere la conoscenza del territorio rurale e dei suoi valori naturali e culturali in senso ampio (quindi comprensivi di quelli alimentari)⁹. Non stupisce, dunque, che la legge di cui discutiamo oggi, così spiccatamente orientata alla valorizzazione del territorio rurale, presenti, proprio nella tipologia dei prodotti che l'agriturista deve preferibilmente offrire agli ospiti, un elemento di collegamento con la disciplina delle Strade, di cui, fra l'altro, l'agriturista è uno dei soggetti protagonisti.

Tornando adesso alla questione che inizialmente ci siamo posti e, cioè, al rilievo che il requisito della tipicità assume nella definizione delle attività agrituristiche, non si può trascurare quella sorta di criterio residuale previsto dall'art. 4, co. 4, secondo il quale, «in caso di obiettiva indisponibilità di alcuni prodotti in ambito regionale o in zona limitrofa omogenea e di loro effettiva necessità ai fini del completamento dell'offerta enogastronomica, è definita una quota limitata di prodotti di altra provenienza, in grado di soddisfare le caratteristiche di qualità e tipicità».

A ben vedere, si tratta di una prescrizione che sembra rispondere, non tanto al «fine», citato in precedenza, di dare una caratterizzazione regionale all'offerta enogastronomica, bensì all'altro «fine», posto dall'art. 4 all'intervento regionale, di «contribuire alla realizzazione e qualificazione delle attività agrituristiche».

In sostanza, qualora venga meno il requisito della provenienza dei prodotti dalla zona geografica in cui l'azienda agricola è localizzata, si richiede che l'offerta sia almeno «qualificata» e cioè consista nella somministrazione non di prodotti «generici» e indistinti, bensì di prodotti reputati unici, nella misura in cui sono tipici di una determinata zona e certificati nelle loro caratteristiche qualitative¹⁰.

In effetti, questo riferimento alla «qualità» dei prodotti necessiterebbe un approfondimento che, per ovvie ragioni di tempo, non è qui possibile affronta-

⁹ Cfr. la legge 27 luglio 1999, n. 268 «Disciplina delle «Strade del vino» e il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 12 luglio 2000 «Fissazione degli standards minimi di qualità per i percorsi individuati ai sensi della legge n. 268/99 recante la Disciplina delle Strade del vino». Sul tema, sia consentito rinviare al mio *Le strade del vino, dell'olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in «Riv. dir. agr.», 2006, I, pp. 204 ss..

¹⁰ In effetti, non è chiaro se il requisito della tipicità debba caratterizzare i prodotti provenienti da altre zone congiuntamente o meno a quello della qualità, anche se forse, alla luce del fatto che, nelle finalità dettate nell'art. 1 della legge, compare il riferimento all'incentivazione sia delle produzioni tipiche che delle produzioni di qualità sembra preferibile la seconda interpretazione, vale a dire quella che propende per una alternativa tra le due caratterizzazioni dei prodotti.

re. È, però, utile richiamare, seppure brevemente, i recenti orientamenti emersi nella politica comunitaria di sviluppo rurale in ordine alla «qualità alimentare». A mio avviso, infatti, tali indicazioni devono rappresentare il principale punto di riferimento allorché si voglia individuare i prodotti reputati “di qualità” ai sensi dell’art. 4 (co. 4) e dell’art. 1 (lett. f)) della legge sull’agriturismo.

Come è noto, a partire dal 2003, è stato introdotto un regime di sostegno diretto agli agricoltori che aderiscono ai c.d. sistemi comunitari e nazionali di qualità alimentare; un regime che viene sostanzialmente riproposto anche dal recente regolamento del 2005 riguardante il periodo di programmazione 2007-2013¹¹. In particolare, per quanto riguarda i sistemi riconosciuti a livello comunitario, si fa riferimento a quelli relativi alle certificazioni delle produzioni ai sensi dei regolamenti sulla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche; sulle attestazioni di specificità; sui vini di qualità prodotti in regioni determinate e sul metodo di produzione biologico¹². Per quanto riguarda, invece, i sistemi nazionali (e regionali) di qualità alimentare, si dovrà attendere l’emanazione da parte del legislatore italiano (che credo avverrà in tempi brevi) di un futuro provvedimento nel quale dovranno essere indicati i criteri per il loro riconoscimento.

¹¹ Cfr. il capo VI-*bis* «Qualità alimentare», introdotto nel reg. CE n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale ad opera dell’art. 1 del reg. CE n. 1783 del 29 settembre 2003 del Consiglio, «che modifica il reg. CE n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)» (pubbl. in GUCE, 21 ottobre 2003, n. L 270) e l’art. 32 del reg. CE n. 1698/2005, il quale rinvia alla procedura dettata dall’art. 90, par. 2 per la definizione dei criteri a cui devono corrispondere i sistemi di qualità alimentare comunitari e nazionali. Sul tema cfr. per tutti, A. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, relazione presentata al Convegno organizzato dall’IDAIC e dalla Scuola Sant’Anna di Pisa su «L’agricoltura dell’area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari» (14-15 novembre 2003), pubbl. in «Dir. giur. agr. e amb.», 2004, spec. pp. 11 ss.

¹² Cfr. il reg. CE n. 509/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari (pubbl. in GUUE del 31 marzo 2006, n. L. 93); il reg. CE n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari (pubbl. in GUUE del 31 marzo 2006, n. L. 93); il reg. CE n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo all’organizzazione comune del mercato vinicolo e, in particolare, il titolo VI, relativo ai vini di qualità prodotti in regioni determinate (pubbl. in GUCE del 14 luglio 1999, n. L. 179); il reg. CEE n. 2092/1991 del Consiglio del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari (pubbl. in GUCE del 22 luglio 1991, n. L. 198) e successive modifiche. Su tali normative, nell’ampia letteratura esistente, cfr., ad esempio, L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2004, II ed., cap. II; E. CRISTIANI, *La disciplina dell’agricoltura biologica fra tutela dell’ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004; A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, capitoli III e IV.

Tuttavia dubito, ad esempio, che il sistema di inserimento dei prodotti agroalimentari tradizionali nell'apposito elenco nazionale, richiamato dalla legge sull'agriturismo, possa corrispondere a tali criteri, soprattutto perché non prevede alcun sistema di verifica delle informazioni dichiarate ai fini dell'iscrizione nell'elenco stesso¹³.

Alla luce della rassegna delle produzioni che possono essere ricondotte a un concetto comunitario di «qualità alimentare», rilevante ai fini della politica di sviluppo rurale, è quindi immediato osservare come non tutti i sistemi comunitari di qualità siano richiamati dal legislatore italiano nella definizione dell'attività agrituristica di somministrazione di pasti e bevande. Manca, infatti, il riferimento ai prodotti che si fregiano di un'attestazione di specificità (ovvero la cui «specialità tradizionale» è garantita dalla Comunità europea¹⁴) oppure ai prodotti ottenuti con il metodo dell'agricoltura biologica.

Ciò, però, non deve stupire, visto che si è già osservato come la scelta delle tipologie di prodotto a cui dare preferenza nella somministrazione di pasti e bevande sia del tutto coerente con quel ruolo assegnato all'agriturismo di strumento di valorizzazione del territorio rurale attraverso la promozione dei prodotti agro-alimentari tipici di esso. Al legislatore italiano interessa infatti promuovere i prodotti che si connotano sul mercato per quella specificità che deriva loro dal particolare legame con un determinato territorio. Nel caso, invece, dei prodotti da agricoltura biologica, così come dei prodotti (peraltro pochi) inseriti nell'elenco delle specialità tradizionali garantite, i sistemi comunitari di qualità certificano esclusivamente il metodo di produzione (biologico o tradizionale) e non il luogo di provenienza.

Tuttavia, se nella definizione di attività agrituristiche e nelle indicazioni riguardanti la promozione dei prodotti agroalimentari regionali e la caratterizzazione regionale dell'offerta enogastronomica non viene fatto alcun espreso riferimento ai prodotti ottenuti in tal modo, è pur vero che un'implicita preferenza anche per tali prodotti si può desumere dalle indicazioni relative alle finalità del provvedimento, laddove si parla di sostenere e incentivare «le produzioni di qualità e le connesse tradizioni enogastronomiche».

¹³ Sulla questione, cfr. M. GIUFFRIDA, *Produzione agroalimentare "tipica e tradizionale" e valorizzazione del territorio: quadro giuridico di riferimento*, in *I prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali come "beni culturali"*, cit., spec. pp. 21-22. Sul tema, si veda, inoltre, di recente, N. BAZZANTI, *I prodotti agro-alimentari tradizionali: ipotesi di riconoscimento per la loro valorizzazione*, in *Oltre le DOP. Nuovi strumenti per la garanzia della sicurezza, della qualità e delle specificità dei prodotti alimentari*, in «I Georgofili. Quaderni», v, 2005, pp. 87 ss.

¹⁴ Così, A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Diritto agrario comunitario*, cit., p. 280.

E, forse, non è del tutto azzardato ritenere che dalla lettura delle «finalità» e, in particolare, dal richiamo alla «difesa del suolo... e dell'ambiente», si possa ricavare anche un'indicazione di principio per le regioni, in ordine a una sorta di preferenza verso l'adozione di metodi di produzione eco-compatibili in relazione ai prodotti offerti dall'imprenditore agrituristico all'ospite. Del resto, alcune regioni da tempo si sono già mosse in tal senso, ad esempio, prevedendo, come nel caso dell'Umbria, della Liguria e dell'Emilia Romagna, una priorità nella concessione dei contributi alle aziende agrituristiche che adottano tecniche di agricoltura biologica o comunque a basso impatto ambientale¹⁵.

A questo proposito, vorrei concludere il mio intervento richiamando la Vostra attenzione sul fatto che le normative, come quella oggetto dell'incontro di oggi, che mirano a valorizzare il legame tra l'agricoltura (intesa come produzione di beni di natura vegetale e animale) e il territorio, inteso sia come risorse naturali sia come contesto culturale, svolgono un ruolo importante non solo dal punto di vista socio-economico, ma anche da dal punto di vista prettamente ambientale e in particolare della tutela della biodiversità e del suolo¹⁶.

A questo ruolo non risulta affatto estranea la produzione di quei prodotti agro-alimentari tipici che sono «espressione viva di un contesto cul-

¹⁵ Cfr. l'art. 11 della legge della Regione Umbria 6 agosto 1987, n. 38 «Interventi a favore dell'agriturismo» (abrogata dalla successiva legge 14 agosto 1997, n. 28 «Disciplina delle attività agrituristiche»); l'art. 18 della legge della Regione Emilia Romagna 28 giugno 1994, n. 26 «Norme per l'esercizio dell'agriturismo e del turismo rurale ed interventi per la loro promozione»; l'art. 15 della legge della Regione Liguria 6 agosto 1996, n. 33 «Disciplina dell'agriturismo». Si consideri, inoltre, che nei programmi agrituristiche di alcune Regioni viene dedicata particolare attenzione alle aziende agrituristiche che producono prodotti biologici o che applicano tecniche agronomiche volte alla salvaguardia dell'ambiente. Per una lettura della precedente legge quadro n. 730/85 che mostra una particolare attenzione del legislatore verso un modello di agricoltura e di turismo che non sia distruttivo dell'ambiente, ved. F. ALBISINNI, *Agriturismo e turismo rurale: pluralità di modelli aziendali, disciplina legislativa ed ipotesi interpretative*, in «Riv. dir. agr.», 1998, I, pp. 288 ss. e, in precedenza, Id., *Lo spazio rurale come elemento d'impresa (Note per un diritto rurale)*, in *Agricoltura e ruralità*, «I Georgofili. Quaderni», VII, 1997, p. 170.

¹⁶ Sull'importante contributo che le discipline che valorizzano il legame tra il territorio e i prodotti agricoli, come ad esempio quelle relative alle denominazioni geografiche e ai prodotti agro-alimentari tradizionali, possono svolgere per la conservazione delle risorse genetiche, cfr. E. SIRSI, *Agricoltura nelle aree protette e tutela delle risorse genetiche (A proposito delle iniziative legislative per la tutela delle varietà da conservazione)*, in *L'agricoltura nelle aree protette: vincoli ed opportunità*, Volume dell'Accademia nazionale dell'agricoltura, a cura di G. Zucchi, Bologna, 2005, pp. 120 ss.

turale»¹⁷ e che necessitano del mantenimento nel tempo delle medesime caratteristiche dell'*habitat* naturale in cui sono ottenuti. Del resto, il legislatore italiano appare ben consapevole di ciò. Basti pensare – per fare un esempio – che la bozza di Orientamento strategico nazionale per lo sviluppo rurale, dell'aprile del 2006, da un lato, richiama la necessità di integrare le misure volte a promuovere la produzione dei prodotti di qualità legati al territorio con le misure volte a tutelare le razze a rischio di estinzione o le *cultivar* soggette a erosione genetica e, dall'altro, richiama l'interdipendenza tra le caratteristiche del suolo e le caratteristiche distintive dei prodotti DOP, IGP e dei vini di qualità, in altre parole mette in evidenza l'importanza che la produzione dei prodotti tipici riveste per la conservazione delle caratteristiche del suolo e, viceversa, il ruolo chiave che la conservazione delle caratteristiche del suolo gioca al fine di mantenere la qualità di tali prodotti.

In definitiva, mi pare corretto ritenere che l'incentivazione della produzione e dell'offerta di prodotti agro-alimentari tipici da parte dell'imprenditore agrituristico, sebbene sia principalmente orientata a consentire maggiori guadagni agli imprenditori agricoli delle aree rurali, oltre che a promuovere lo sviluppo socio-economico delle aree rurali interessate, sia una scelta politica che indirettamente può risultare efficace anche nell'ottica di perseguire alcune finalità di interesse collettivo, elencate nell'art. 1 della legge del 2006, e, in particolare, la tutela delle risorse specifiche del territorio interessato, di cui alla lett. a), e la difesa del suolo e dell'ambiente, di cui alla lett. d).

ABSTRACT

Agriturismo and enhancement of value of typical agricultural and food products. Right from its start one of *agriturismo*'s features was the opportunity to taste on the spot products typical of the area or region where the undertaking is located. The first Italian statute on the subject, in 1985, included the "enhancement of typical products" among the goals of promoting this version of "tourism in the countryside". However, it did not highlight the above profile, fundamentally perceived as conducive to the increase of farmers' income. On the contrary, the new Act of 2006 gives a key role to the offer by the undertaking carrying on *agriturismo* of products typical of the area or region. All with a view to promoting the economic development of the rural regional territory.

Our report to the conference aims to investigate the instrumental relationship between

¹⁷ Così, O. OLIVIERI, *Strumenti alternativi di riconoscimento delle specificità territoriali*, in *Oltre le DOP. Nuovi strumenti per la garanzia della sicurezza, della qualità e delle specificità dei prodotti alimentari*, «I Georgofili. Quaderni», v, 2005, p. 32.

en *agriturismo* and development of rural territory, which has gradually taken on a central role within our legal system. This is so with respect to the specific profile of agricultural and food products which may be provided to guests with a twofold reference. On one hand, to the legal relevance that the use of products typical in the area where the undertaking is located acquires in the qualification of the undertaking carrying on *agriturismo*. On the other hand, to the rationale for choosing agricultural and food products to which priority should be given (DOP, IGP, IGT, DOC, DOCG, traditional agricultural and food products included in the national list).

I profili igienico-sanitari dell'agriturismo

I. L'IMPRESA AGRITURISTICA COME IMPRESA ALIMENTARE

Per sondare i profili igienico-sanitari dell'attività agrituristica, occorre partire da un punto fermo: l'impresa agrituristica, ai sensi della disciplina comunitaria, e in particolare ai sensi dell'art. 3 del reg. (CE) 178/02¹, è una impresa alimentare. La nozione europea di impresa alimentare, infatti, notoriamente ispirata a un criterio oggettivo e funzionale, e non soggettivo (a differenza di quanto normalmente avviene per il concetto di impresa nelle legislazioni nazionali), riconosce tale natura a chiunque curi anche una (o addirittura parte) soltanto delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione o somministrazione di alimenti, il che evidentemente avviene in seno a una impresa agrituristica, non soltanto perché un minimo di attività di produzione primaria deve permanere, ma anche perché della nozione di "ospitalità" tipicamente fornita dall'impresa agrituristica fa parte anche la somministrazione di cibi.

Da tale premessa deriva un primo principio fondamentale: tutte le norme relative alla sicurezza alimentare – sia quelle comunitarie che quelle nazionali² – si applicano all'imprenditore agrituristico. E l'art. 5, comma 2, l. 96/06, conferma questa interpretazione: «la produzione, la preparazione, il confezionamento e la somministrazione di alimenti e di bevande sono soggetti alle di-

* *Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Ferrara*

¹ Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GUCE L 31 del 2002.

² Da non dimenticare, infatti, che il reg. 178/02, al considerando n. 5, esige che i principi ivi contenuti vincolino gli Stati membri sia nella creazione di nuove norme sulla sicurezza degli alimenti, sia nell'applicazione di quelle già esistenti.

sposizioni di cui alla legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, nonché alle disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, e successive modificazioni».

In termini di diritto interno, è prima di tutto la “legge madre” sulla produzione e commercio di alimenti³ a essere pienamente applicabile alle attività agrituristiche di produzione, preparazione, confezionamento e somministrazione di alimenti e bevande, il che, peraltro, era già chiaro al nostro legislatore ancor prima del citato regolamento CE, dato che già l'art. 5 della precedente legge sull'agriturismo – la n. 730 del 1985 – conteneva una previsione analoga. Le vere novità, sotto questo profilo derivano da ben altre ragioni, e in particolare dall'attuale assetto costituzionale dei poteri regionali, oggi tali da consentire un ampio margine di manovra alle regioni, anche incidendo in modo penetrante e sostanziale sulle disposizioni della legge del 1962⁴.

Ma le implicazioni maggiori si hanno, forse, dal punto di vista comunitario.

2. L'IMPRESA AGRITURISTICA E LE NORME COMUNITARIE DEL “PACCHETTO IGIENE”

In termini di diritto comunitario, la prima conseguenza che salta agli occhi dell'interprete è data dal fatto che le norme igienico-sanitarie contenute nel reg. 852/2004⁵ e, più in generale, nel cosiddetto “pacchetto igiene” dovrebbero anch'esse, seguendo il filo di quel ragionamento, applicarsi all'impresa agrituristica.

Da questa considerazione nasce, tuttavia, anche un primo dubbio, poiché quest'ultimo tipo di impresa è pur sempre una attività del settore primario, ed è noto che a quel settore le norme del reg. 852 si applicano, sì, ma con notevoli limiti: basti considerare che «l'applicazione dei principi del sistema dell'analisi dei pericoli e dei punti critici di controllo (HACCP) alla produzione primaria non è ancora praticabile su base generalizzata» (considerando

³ Non soltanto con le successive modificazioni e integrazioni, ma anche con il suo ampio e articolato regolamento di esecuzione, d.P.R. n. 327/80.

⁴ L'allusione è alla vicenda del libretto di idoneità sanitaria, il cui obbligo è stato da alcune regioni eliminato, e sostituito da altri requisiti non equipollenti. La scelta del legislatore regionale, come noto, è stata fatta salva dalla Corte costituzionale, con la sent. 26 maggio – 1 giugno 2004, n. 162, ritenendo che essa costituisca un legittimo esercizio di potestà normativa concorrente.

⁵ Reg. (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, testo rettificato in GUUE L 226 del 2004.

n. 10 del reg. 852/04), e che pertanto – fermo restando l'impegno solenne a riesaminare in futuro le possibilità di estensione a tale settore (considerando n. 14) – «gli operatori del settore alimentare che effettuano la produzione primaria e le operazioni connesse (...) rispettano i requisiti generali in materia d'igiene di cui alla parte A dell'allegato I e ogni requisito specifico previsto dal regolamento (CE) n. 853/2004» (art. 4, par. 1). Vale a dire: requisiti attenuati rispetto a quelli obbligatori per le imprese alimentari non agricole.

Ciò rappresenta indubbiamente un elemento di novità rispetto a quanto prevedeva la dir. 93/43/CEE (che prima costituiva la matrice comunitaria della disciplina dell'igiene), e che semplicemente escludeva la produzione primaria dal proprio ambito applicativo⁶. Ma una novità meno lampante di quanto non parrebbe a un primo sguardo, sia perché molti produttori primari correntemente svolgono anche alcune delle attività ulteriori ricadenti nell'applicazione della normativa⁷, sia per via della selezione dei fornitori che molte imprese trasformatrici erano costrette a compiere per applicare, a loro volta, i loro manuali di corretta prassi igienica, trovandosi così indotte a preferire le imprese agricole più attente ad applicare (anche se su base volontaria) cautele analoghe a quelle dell'HACCP⁸.

Insomma, il produttore agricolo ha ora qualche vincolo in più di prima, ma è forse eccessivo parlare di veri e propri obblighi. A puro titolo di esempio, nella parte A, capo II, dell'Allegato I (requisiti in materia di igiene):

- al punto 2, «gli operatori del settore alimentare devono assicurare, che i prodotti primari siano protetti da contaminazioni, tenendo conto di tutte le trasformazioni successive cui saranno soggetti i prodotti primari», ma soltanto «nella misura del possibile»;
- al punto 3, «gli operatori del settore alimentare devono rispettare le pertinenti disposizioni legislative comunitarie e nazionali relative al controllo

⁶ L'art. 2 della dir. 93/43 era piuttosto esplicito. Riferendosi alle misure relative all'autocontrollo, esso infatti diceva: «Le misure comprendono tutte le fasi successive alla produzione primaria (quest'ultima include tra l'altro la raccolta, la macellazione e la mungitura), vale a dire: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita o fornitura al consumatore».

⁷ La direttiva del 1993 riteneva soggette agli obblighi tutte le imprese che compiano «preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione, vendita o fornitura di prodotti alimentari».

⁸ Al punto che una circolare del Ministero della Sanità del 7 agosto 1998 già chiariva doversi considerare assoggettate al regime tutte le fasi post-raccolta quali la selezione, il deposito e il confezionamento, tutte le volte che esse avvengano in sedi diverse dall'azienda produttrice, e prevedeva che, nell'ambito dell'azienda produttrice, vi erano soggette sia le operazioni di deposito per la vendita all'ingrosso e di confezionamento dei prodotti (quando l'agricoltore li metta in confezioni destinate al consumatore), sia la vendita diretta al consumatore.

dei rischi nella produzione primaria e nelle operazioni associate» (tra queste, le misure di controllo della contaminazione derivante dall'aria, dal suolo, dall'acqua, dai mangimi, dai fertilizzanti, dai medicinali veterinari, dai prodotti fitosanitari e dai biocidi; il magazzinaggio, la gestione e l'eliminazione dei rifiuti; le misure sulla salute e sul benessere degli animali, e sulla salute delle piante che abbiano rilevanza per la salute umana; ecc.), ma si ribadisce solo il dovere di rispettare obblighi già previsti dalla legislazione;

- punto 4: quegli operatori del settore alimentare che allevano, raccolgono o cacciano animali o producono prodotti primari di origine animale devono, poi, adottare misure adeguate a perseguire una serie di finalità igieniche, ma solo «se del caso»;
- fra tali misure, una serie di operazioni accessorie alla pulizia degli impianti e delle attrezzature, è obbligatoria solo «se del caso», e solo «ove necessario dopo la pulizia»;
- la pulizia degli animali inviati al macello deve essere assicurata solo «per quanto possibile», mentre per quelli da produzione deve essere curata solo «ove necessario»;
- la contaminazione da parte di altri animali e di insetti nocivi va garantita solo «per quanto possibile». E l'elenco potrebbe continuare.

Per il mero produttore agricolo si tratta di una applicazione, dunque, non di obblighi stringenti, ma di semplici “vincoli” ampi ed elastici⁹. Tuttavia, l'imprenditore agrituristico non è un puro e semplice produttore agricolo: egli è anche trasformatore, confezionatore, somministratore, venditore, ecc. Nell'azienda agrituristica vini, pane, conserve e confetture, piatti elaborati della tradizione gastronomica, formaggi, ecc., vengono normalmente dati in cibo, o talvolta venduti, agli ospiti. Anzi, quando pensiamo a quei prodotti e a quelle attività ci collochiamo proprio nel “cuore” dell'attrattiva agrituristica (realisticamente, ben più che non la conoscenza diretta della vita e del lavoro delle campagne, o la condivisione di quel sistema di vita).

Dobbiamo quindi supporre che si abbia per l'impresa agrituristica una applicazione piena, sempre e comunque, delle norme comunitarie sull'igiene?

⁹ Né, d'altra parte, si può pensare a una interpretazione totalmente riduttiva di questi vincoli, poiché allora non si comprenderebbe né il tenore dell'art. 1, par. 1, del reg. 852/04, che dice «il presente regolamento si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti», ripetendo un'espressione del reg. 178/02 (art. 3), da questo riferita anche alla produzione agricola; né il senso dell'art. 1, par. 2, che esclude l'applicazione alla produzione primaria quando essa è finalizzata all'uso domestico privato. Non avrebbe senso escluderla in un caso specifico, se in generale la produzione primaria fosse sempre esclusa.

Se ci limitassimo a quanto detto poc'anzi, probabilmente sì. In realtà, il discorso è molto più articolato, grazie ad alcune previsioni contenute nei regolamenti del "pacchetto igiene", e alla particolarità dei prodotti che sovente vengono venduti o somministrati in aziende di questo settore.

3. LE DEROGHE ALLE REGOLE IGIENICHE DELLA CE IPOTIZZABILI PER L'IMPRESA AGRITURISTICA

L'art. 1, par. 2, del reg. 852/04 dispone tra l'altro che il regolamento non si applichi «alla fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale o a dettaglianti locali che forniscono direttamente il consumatore finale». Siamo in uno dei "terreni d'azione" dell'agriturismo.

La rinuncia del legislatore comunitario a disciplinare questo specifico aspetto comporta che tocchi agli Stati membri, in ossequio al principio di sussidiarietà, il compito di dettare una disciplina della fornitura diretta, purché sia garantito il conseguimento degli obiettivi del reg. 852 (lo stabilisce espressamente l'art. 1, par. 3). È però esclusa da questa deroga – e dunque torna oggetto di disciplina comunitaria – la fornitura di prodotti *trasformati*, ampiamente svolta dalle strutture recettive oggetto della l. n. 96/06, giacché la deroga parla soltanto di prodotti "primari": ancora una volta, la varietà tipologica del prodotto venduto o somministrato in agriturismo costituisce motivo per far rientrare l'impresa agrituristica nel pieno campo del "pacchetto igiene".

Il fatto, poi, che quelle agrituristiche siano, per lo più¹⁰, piccole imprese, comporta una ulteriore possibilità generalizzata di deroghe alle regole tecniche di igiene (sia dell'Allegato I che del II), consentite dal reg. 852 (art. 13, par. 2) proprio quando ciò serva ad agevolare l'applicazione dell'HACCP alle piccole imprese. Tali deroghe devono però essere adottate dalla Commissione, assistita dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali (procedura prevista dall'art. 14 del reg. 852/04, che non risulta esser stata finora utilizzata a tal fine)¹¹, purché sia garantito il conseguimento degli obiettivi dello stesso regolamento.

¹⁰ Non è detto, soprattutto se si tiene conto della possibile forma societaria di esercizio dell'impresa, *ex* art. 1, comma 1, l. n. 96/06, la quale potrebbe permettere la gestione di una impresa di medie o grandi dimensioni.

¹¹ Curiosamente, vi è il reg. (CE) n. 2074/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005 recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del

Vi è, infine, ancora un'altra previsione della legislazione comunitaria che interessa molto da vicino gli imprenditori agrituristici: è la possibilità, per gli Stati membri, di "adattare" le regole dell'Allegato II (le regole di igiene valevoli per tutte le imprese alimentari, e non applicabili alla produzione primaria) quando i prodotti sono "tradizionali" (contrassegnati o meno da DOP o IGP); o, per meglio dire, quando un simile adattamento occorra «*per consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali* in una qualsiasi delle fasi della produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti». Con un punto che merita di essere sottolineato: è *il metodo* a dover essere tradizionale e a meritare una deroga, non necessariamente il prodotto.

Tali prodotti sono meglio descritti dal reg. (CE) n. 2074/2005 come alimenti che, nello Stato membro di tradizionale fabbricazione, sono storicamente riconosciuti come tradizionali, o realizzati secondo riferimenti tecnici connessi a un processo tradizionale o secondo metodi di produzione tradizionali, o protetti come prodotti tradizionali dalla legislazione (comunitaria, nazionale, regionale o locale: art. 7, par. 1). Lo stesso regolamento stabilisce che le deroghe possano riguardare i locali in cui tali prodotti sono realizzati (ad esempio, quando l'ambiente contribuisce parzialmente allo sviluppo delle loro caratteristiche)¹²; oppure i materiali di cui sono costituiti gli strumenti e le attrezzature¹³ utilizzati per la preparazione, l'imballaggio e il confezionamento; o le operazioni di pulizia e disinfezione dei suddetti locali, e la frequenza con la quale esse vengono eseguite, per tener conto della specifica flora ambientale.

Per la determinazione in concreto di quei metodi (e dei prodotti cui si applicano metodi e deroghe), il reg. 852/04 (art. 14) prevede una procedura *ad hoc*, che segue uno schema tipico del diritto comunitario: notifica alla Commissione, diritto degli altri Stati membri di proporre osservazioni a tale notifica, e decisione finale della Commissione, assistita dal comitato permanente

Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, in GUUE L 338 del 2005, il quale richiama nella sua premessa l'art. 13, par. 2, del reg. 852/04, salvo poi occuparsi del reg. 852 solo in tema di cosiddetti "prodotti tradizionali", e dunque con riguardo all'art. 13, par. 3. Tant'è vero che, nell'emanare detto regolamento, la Commissione non richiama (sicché non sembra essersene avvalsa) alcun parere del comitato scientifico richiesto invece, mediante rinvio all'art. 14, dall'art. 13, par. 2.

¹² È previsto che «i locali possono in particolare comprendere pareti, soffitti e porte non costituiti da materiali lisci, impermeabili, non assorbenti o resistenti alla corrosione e pareti, soffitti e pavimenti geologici naturali».

¹³ I quali però devono essere «mantenuti costantemente in uno stato d'igiene soddisfacente e sono regolarmente puliti e disinfettati».

per la catena alimentare e la salute degli animali, che esercita così la propria funzione di vigilanza sull'applicazione del diritto della Comunità europea e sul funzionamento del sistema. Gli Stati membri che concedono deroghe (individuali o generali) devono informarne la Commissione e gli altri Stati entro dodici mesi dalla concessione, descrivendo brevemente le disposizioni derogatorie adottate, precisando gli alimenti e gli stabilimenti interessati, e fornendo «ogni altra informazione pertinente» (art. 7, par. 3, reg. 2074/2005).

Attualmente, non avendo l'Italia ancora utilizzato la procedura comunitaria, per individuare i prodotti la cui produzione comporti l'uso di tecniche tradizionali protette occorre guardare agli elenchi stilati in base all'art. 8 del d.lgs. n. 173/98¹⁴. Vi è poi la l. 526/99, la quale all'art. 10 contempla un *tertium genus* di prodotti "tradizionali" ulteriori che, non godendo della deroga ministeriale, non possono essere commercializzati fuori dall'azienda (il che limiterebbe talune facoltà dell'imprenditore agrituristico, ma potrebbe in molti casi non costituire un problema).

Questi prodotti beneficiano di deroghe già concesse dal Ministero italiano competente, rispetto alla disciplina della direttiva n. 93/43/CEE (e del d.lgs. n. 155/97, che le ha dato attuazione in Italia). Non può più, però, tale meccanismo, così regolato dall'ordinamento italiano, continuare a funzionare anche in futuro per prodotti che non fossero già inclusi negli elenchi alla data di entrata in vigore del reg. 852/04, poiché l'art. 13, par. 5, di quest'ultimo regolamento è molto chiaro nell'esigere che uno Stato membro, il quale voglia adattare con un atto normativo nazionale i requisiti di igiene dell'Allegato II, non possa farlo oggi senza notificare, e senza attendere le osservazioni degli altri Stati dell'UE e la decisione della Commissione. E altrettanto chiara è la previsione del par. 7 dell'art. 13, che consente d'ora in poi a uno Stato membro di adottare dette misure nazionali soltanto in conformità di una tal decisione, oppure dopo una sorta di silenzio-assenso (se, un mese dopo la scadenza del termine per decidere, la Commissione non avrà provveduto a informare gli Stati membri di aver ricevuto osservazioni scritte o che intende proporre l'adozione di una decisione).

Qual è la sorte delle deroghe già concesse in Italia (come in altri Paesi) nel vigore della precedente disciplina? Il reg. 852/04 non lo chiarisce, ma la mancanza in esso di regole transitorie, la irretroattività delle sue disposizioni e il

¹⁴ Stando al quale il Ministro delle Politiche agricole e forestali (d'intesa con il Ministro delle Attività produttive e la Conferenza Stato-Regioni) pubblica l'elenco delle metodiche, sulla cui base le regioni redigono gli elenchi dei prodotti tradizionali; dopodiché è il Ministro della Salute (di concerto con gli altri due dicasteri sopra menzionati) a formalizzare la concessione delle deroghe consentite dalla legislazione comunitaria.

generale principio del legittimo affidamento, dovrebbero far propendere per la possibilità di continuare ad applicare le deroghe nazionali già stabilite per i prodotti elencati *ex d.lgs. n. 173/98*, anche considerato che quegli elenchi e quelle deroghe erano a suo tempo conformi alla disciplina allora vigente.

Dubbi, però, suscita la previsione dell'art. 5, comma 3, l. 96/06. Esso, laddove fa riferimento ai «metodi tradizionali di lavorazione», andrebbe interpretato in sintonia con le disposizioni comunitarie appena considerate. Ebbene, alla luce di queste ultime, la necessità di classificare *ex novo* prodotti come tradizionali o di stabilire nuove deroghe utilizzando la procedura dell'art. 14 del reg. n. 852 (eventualmente su iniziativa regionale), non sembra soddisfatta dalla generica previsione che l'autorità competente «tenga conto» della natura tradizionale dei metodi produttivi. Non è una maggiore discrezionalità delle autorità competenti che il diritto comunitario sembra volere, ma una procedura ben precisa, e accentrata a livello europeo, per la individuazione delle deroghe.

4. PROBLEMI DI COORDINAMENTO FRA LA L. 96/96 E IL DIRITTO COMUNITARIO IN MATERIA DI IGIENE

In più – va detto – l'art. 2, comma 3, lett. *b*), della l. n. 96/06 prevede che i prodotti tradizionali siano solo *uno* dei tipi, seppure il preferito, di prodotti somministrati da chi esercita attività agrituristica. E lo stesso dice l'esperienza, poiché l'offerta di prodotti è ampia, spaziando dal più «tipico» al meno «tipico», e perché la diffusione geografica del fenomeno agrituristico è in realtà estesa anche a zone povere di prodotti tradizionali.

Dunque, occorre porsi un altro quesito, dovuto al fatto che l'attività di cui ci stiamo occupando assomma in sé le caratteristiche di svariate tipologie di impresa, e chiama in discussione valori e principi di diversi settori normativi: cosa accade se i prodotti non sono né semplicemente primari (perché trasformati) né «tradizionali»? cosa accade se l'imprenditore agrituristico, ad esempio, alleva o macella animali producendo salumi o formaggi non inclusi negli elenchi dei «prodotti tradizionali», perché non implicanti metodi di limitata compatibilità con le regole di igiene? L'esempio rende idea di come l'ipotesi non sia lontana.

La lettura che sopra si è tentata del reg. 852/04 indurrebbe ad affermare con una certa sicurezza che, in tali casi – e salvi futuri adattamenti decisi dalla Commissione, applicabili a piccole imprese – l'imprenditore agrituristico dovrà adottare in pieno le norme igieniche del cosiddetto HACCP (art. 5 e

Allegato II del reg. 852/04). Il che significa che egli, probabilmente, finirà per doverle adottare *tout court*, dato che difficilmente sarà possibile distinguere, all'interno della sua azienda, ciò che è strumento di produzione, somministrazione o vendita di un prodotto tradizionale, e ciò che è invece strumento produttivo di alimenti trasformati "non tradizionali", che pure egli spesso si troverà a produrre, somministrare o vendere.

Si è già detto che l'art. 5, comma 3, l. 96/06 considera la natura tradizionale *dei metodi* produttivi come *uno* degli elementi di cui tener conto per un temperamento della disciplina, soprattutto ad opera delle regioni, essendo anche la legge del 2006 (come già la n. 730/85) una legge-quadro. Ciò significa che eguale ammorbidimento è possibile, stando alla norma nazionale, anche in caso di prodotti non tradizionali né primari: ebbene, un simile generico temperamento sembrerebbe ricadere in un ambito "scoperto" rispetto alle varie e articolate ipotesi di deroga del reg. 852/04, il che potrebbe rivelare un profilo di contrasto della nuova normativa rispetto al diritto comunitario.

D'altra parte, la l. 96/06 mostra più di un segno di scarsa coordinazione sia con l'ordinamento CE sia con quello nazionale, particolarmente evidente dove richiama l'art. 9, d.lgs. n. 155/97 (il riferimento è al comma 2, poiché il comma 1 è transitorio): con una sorta di norma in bianco, anche quella disposizione prevede che l'autorità sanitaria competente per territorio tenga conto «delle effettive necessità connesse alla specifica attività» – quanto sia vaga l'espressione è evidente – con riguardo alle lavorazioni alimentari svolte per la vendita diretta e per la somministrazione sul posto ai sensi della precedente legge sull'agriturismo.

Questa previsione, che si riferisce *alle lavorazioni* in generale, completa quella dell'art. 5, comma 3, l. n. 96/06, riferita invece alla valutazione dei requisiti dei locali di "trattamento e somministrazione", e del piano aziendale di autocontrollo. A prescindere dalle perplessità che suscita il richiamo a una normativa ormai superata dall'entrata in vigore dei più volte citati regolamenti del "pacchetto igiene", va osservato che in tal modo, per le regioni, le possibilità di deroga divengono assai ampie, coinvolgendo sia l'organizzazione aziendale, sia le strutture, sia le modalità di elaborazione degli alimenti. Se già l'idea che uno Stato membro decida in proprio quali temperamenti introdurre nella disciplina appare scarsamente compatibile con il diritto comunitario, ancor meno lo è la prospettiva che, all'interno di uno Stato, vi siano decine di deroghe regionali di diverso tenore, e di diverso rigore. O, peggio ancora, che in attesa di specifiche deroghe regionali, gli organi di controllo si sentano autorizzati dal dettato "in bianco" della normativa a esercitare una discrezionalità amplissima, assai pericolosa per le esigenze delle imprese.

E IL TEMA DELLA CONCORRENZA

Quanto fin qui descritto, seppure sommariamente, dà l'idea di quante deroghe siano possibili relativamente ad alcune delle più tipiche e diffuse attività in seno alle imprese agrituristiche. Si tratta di deroghe che finiscono per semplificare – forse – alcune delle più comuni attività connesse alla ricezione turistica nelle campagne, e tutto ciò si traduce inevitabilmente in problemi di concorrenza. Ciò può dirsi, quanto meno, nella misura in cui le norme speciali (dettate per la fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari, o per agevolare l'adozione dell'HACCP nelle piccole imprese, o per la “tradizionalità” dei metodi produttivi) siano tali da comportare riduzioni significative di costi, con ripercussioni sul rapporto concorrenziale fra imprese vicine; e sempre che le caratteristiche delle imprese non siano talmente differenziate da giustificare un trattamento di favore.

Intendiamoci: il regime normativo dell'impresa agricola è sempre stato particolarmente agevolato, sia nell'ordinamento nazionale che in quello comunitario, in ragione delle peculiarità (e delle fragilità intrinseche) del settore. Il più macroscopico, e storico, esempio di ciò è dato dall'art. 36 del Trattato CE, e dal reg. 26/62¹⁵, il quale consente agli imprenditori agricoli di discostarsi notevolmente dai principi degli artt. 81 ss. Tratt. CE. E il regime normativo originario dell'impresa agriturbistica, almeno a livello di legislazione statale, si era sempre mantenuto sostanzialmente nell'alveo dell'impresa agricola, con una forte accentuazione del criterio di connessione, marcata prevalenza delle attività agricole cosiddette essenziali (coltivazione, allevamento) e vincoli di fornitura di prodotti prevalentemente propri.

È invece un dato di fatto che la legge n. 96/06, recependo alcuni spunti della legislazione regionale emanata nel quadro della l. 730/85 e, altresì, dando voce a una confusione alquanto comune fra i consumatori, poco avvezzi a distinguere l'agriturismo in senso proprio dal cosiddetto “turismo rurale”, abbia avvicinato molto tra loro queste due ultime figure, estendendo ulteriormente la nozione di “agriturismo” e legittimando la creazione (anche) di imprese che, per il modo in cui si pongono rispetto alle attività agricole o per il modo in cui vengono concretamente gestite, ben poco si differenziano dall'impresa turistica *tout court*, svolta in ambiente rurale.

La nuova legge, sin dall'art. 1 si presenta fortemente ambigua, tanto che

¹⁵ Regolamento n. 26 relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, in GUCE 30 del 20 aprile 1962.

l'art. 1 non è neppure una norma sull'agriturismo. Quest'ultimo – strano a dirsi – non è neppure menzionato; anzi, si parla di sostegno all'agricoltura, mediante «promozione di forme idonee di turismo nelle campagne». Espressione più generica non poteva, forse, essere usata dal legislatore.

Sembra evidente *ictu oculi* che il Parlamento italiano, senza andare troppo per il sottile, ritiene di poter perseguire le ampie e variegate finalità elencate in apertura della legge attraverso le più diverse forme di turismo, purché si svolgano in quel particolare contesto ambientale, a prescindere dal fatto che le attività recettive rientrino o meno nel concetto normativo ristretto di “agriturismo” in senso tecnico.

Ora la “connessione” rimane, ma l'interpretazione dell'art. 2 della legge del 2006, unitamente al suo art. 4, e all'art. 2135, 3° comma, c.c., consentono di ipotizzare anche casi-limite, nient'affatto teorici o rari, di “agriturismi” (come una bruttissima espressione popolare è solita chiamarli) assai difficilmente distinguibili da hotel in stile “country”, aventi natura commerciale e non agraria.

Si prenda l'art. 4 e, in esso, alcuni punti specifici: il requisito della prevalenza delle «attività agricole» (quasi dimenticando che, alla luce dell'art. 2135 c.c., anche quella agrituristiche è attività agricola); il fatto che tale prevalenza debba avverarsi in particolare per il tempo di lavoro (mentre il prodotto utilizzato può essere meno prevalente), e che debba comunque esser tradotta in requisiti concreti, con un certo margine di discrezionalità, dalle regioni e dalle province autonome; l'obbligo di somministrare prodotto proprio solo per una «quota significativa» del prodotto totale; la possibilità di includere nell'offerta gastronomica una quota di prodotti provenienti da aziende agricole “della zona”, intendendosi per tali quelle collocate «in ambito regionale o in zone omogenee contigue di regioni limitrofe» (sicché una impresa agrituristica toscana si potrebbe trovare a fornire una quota non piccola di alimenti di tutta la regione, ma anche delle Marche, dell'Umbria, del Lazio, o persino delle zone collinari, certamente omogenee, dell'Emilia o della Romagna).

Si consideri poi che – ferma restando la necessaria prevalenza di tali prodotti (che spesso nulla hanno a che vedere con ciò che l'impresa agricola produce, ammesso che produca) – anche il resto dei prodotti deve preferibilmente provenire da artigiani alimentari della zona, o regionali o di zone omogenee contigue di regioni limitrofe. Fino – al limite – ai casi di «obiettiva indisponibilità» di alcuni prodotti regionali o di regioni limitrofe: quando tali prodotti debbano ritenersi «effettivamente necessari» per completare l'offerta enogastronomica, è previsto che venga definita una quota limitata di prodotti persino «di altra provenienza», in grado di soddisfare le caratteristiche di

qualità e tipicità.

I termini poco precisi con cui tali possibilità sono indicate («quota significativa», «zone omogenee», «altra provenienza», capacità di «soddisfare le caratteristiche di qualità e tipicità») fanno stimare in crescita il fenomeno delle realtà agrituristiche pressoché svincolate dalla offerta di prodotti dell'azienda stessa che ospita. E, man mano che cadono le differenze di sostanza fra imprese agrituristiche e imprese del turismo rurale, specialmente se operanti nel medesimo ambiente e nella medesima zona, parallelamente sempre più difficile diventa giustificare le differenze di trattamento normativo, soprattutto quando esse si traducano in facilitazioni negli adempimenti, in controlli di minor incisività e in risparmi sensibili di costi.

Le deroghe – o, quanto meno, i temperamenti – rilevanti in tal senso non sono soltanto quelle previste dal “pacchetto igiene”, su cui sin qui ci siamo soprattutto concentrati, ma anche altre previsioni eccezionali contenute nello stesso art. 5, l. n. 96/06, in tema di requisiti degli immobili e delle attrezzature: ci si riferisce non tanto ai commi 4 e 5, che consentono di autorizzare l'uso della cucina domestica e dichiarano sufficiente il requisito dell'abitabilità (commi che, riferiti come sono a strutture di dimensioni minime, hanno riflessi concorrenziali assai limitati); quanto al comma 1, applicabile anche a imprese di dimensioni medie o relativamente grandi, per le quali dovranno stabilirsi i requisiti di immobili e attrezzature, tenendo conto delle particolari caratteristiche architettoniche e di ruralità degli edifici, specie per quanto attiene l'altezza e il volume dei locali in rapporto alle superfici aeroilluminanti, nonché delle limitate dimensioni dell'attività esercitata. “Tener conto” di parametri così generali non può significare altro che “interpretare o applicare in modo meno rigoroso” le norme, e dunque imponendo minori oneri, vincoli, controlli, ecc., a quelle imprese.

La disciplina dell'agriturismo, in tal modo, pur concernendo quella che il nostro ordinamento ha sempre considerato attività agricola a tutti gli effetti (si parlava addirittura di “complementarità” rispetto alla coltivazione o all'allevamento) – ossia una materia di esclusiva potestà regionale (stando alla lettera dell'art. 117) – recupera larghi spazi alla competenza statale, sia per il fatto che le norme sull'impresa agrituristica finiscono inevitabilmente per coinvolgere la materia “alimentazione” (concorrente), sia – e anzi soprattutto – per la necessità di mantenere in capo al legislatore statale tutti quegli aspetti della disciplina che investono direttamente problematiche di concorrenza, la cui tutela rimane appannaggio esclusivo dello Stato.

Ci si sarebbe a questo punto attesi forse maggior rigore, e quindi minor elasticità, nella definizione statale di quegli aspetti normativi che possono tradursi in fenomeni concorrenziali delicati, in forme legalizzate (ci si passi

l'espressione un po' forte) di concorrenza falsata. Non è stato così: il legislatore nazionale ha sovente rinunciato nella nuova legge sull'agriturismo, e particolarmente sui profili igienico-sanitari, a porre confini netti, limitandosi – come è logico che accada quando si tratta solo di materie concorrenti, ma non quando siano in gioco valori affidati alla tutela esclusiva dello Stato – a indicare criteri di massima, troppo “di massima”, entro i quali le regioni potranno trattare in modo diverso imprese la cui natura non è più, invece, tanto differente.

ABSTRACT

The hygienic and sanitary issues of the agritourism

The new Italian law on “agritourism” (law. no. 96 of 2006) follows a great evolution of the EC law in the last decade, establishing – by means of the EC reg. no. 178/2002 – general principles applying at any stage of production, processing and distribution of food (in the “primary production” stage, as well), and providing a new definition of “food business” covering farmers, as some typical operations of the food businesses, such as processing, stocking and selling, are normally done inside the farm. The new law follows also the s.c. “hygiene package” regulations (nos. 852/04, 853/04, 854/04, and others), extending some more rules – originally designed for food industries – to farmers.

Since the “agritouristic” activity currently implies the delivering and/or selling of the farm products to the final consumer, article 5 of the new law on “agritourism” is particularly important, not only in stating that the sanitary requirements of the premises and equipments will be provided by Italian regions, but also in declaring the Italian law no. 283 of 1962, and the rules on hygienic self-control (legislative decree no. 155 of 1997, now to be read joint with the above cited “hygiene package” EC regulations) are applicable to the “agritouristic” business.

I profili fiscali dell'agriturismo

I. LA DISCIPLINA ANTERIORE ALLA L. N. 96 DEL 2006

La l. 5 dicembre 1985, n. 730, che disciplinava l'agriturismo ed è stata espressamente abrogata dal 1 co. dell'art. 14 l. n. 96/06, non conteneva disposizioni di carattere fiscale, non avendo recepito gli artt. 11 e 12 del disegno di legge relativi, rispettivamente, alla disciplina tributaria per l'utilizzo dei locali ed a quella per la somministrazione di alimenti e bevande, attività ricreative ed aziendali, ospitalità in spazi aperti.

Si è quindi verificata, agli effetti fiscali e tributari, una separazione tra attività agrituristica, i cui redditi costituivano oggetto di dichiarazione, con tutti gli adempimenti previsti per chi svolga attività imprenditoriale di tipo commerciale, e la restante attività agricola, soggetta, ai fini IRPEF, a tassazione in base agli imponibili catastali.

Analogo discorso per l'IVA, relativamente alla quale l'art. 36, 4° co., D.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972 prevede che per le attività svolte dal produttore agricolo che non rientrano nel regime speciale di cui all'art. 34, si proceda ad applicazione separata dell'imposta.

Successivamente la legge finanziaria per il 1992 (30 dicembre 1991, n. 413) ha introdotto, per gli operatori agrituristici, la possibilità di determinare il reddito imponibile e l'IVA in modo forfetario con l'applicazione di percentuali indipendenti dai risultati reali analiticamente determinati. Questo trattamento tributario, certamente più adeguato alla natura agricola dell'attività esercitata, ha costituito un'agevolazione per le aziende agrituristiche, anche se coloro che svolgono attività di agriturismo, ai fini fiscali, hanno continuato a essere considerati imprenditori commerciali.

* *Avvocato agrarista, Milano*

2. LA DISCIPLINA ATTUALE

La l. 20 febbraio 2006, n. 96, che ha per titolo “disciplina dell’agriturismo” ed è entrata in vigore il 31 marzo 2006, non ha disciplinato, in modo organico, gli aspetti fiscali dell’attività agrituristica, limitandosi a riordinare, senza portare rilevanti cambiamenti, i principi contenuti nella normativa precedente, che possono così riassumersi:

- ai fini fiscali sono considerati lavoratori agricoli gli addetti allo svolgimento dell’attività agrituristica. Questi sono, oltre all’imprenditore agricolo e ai suoi familiari ai sensi dell’art. 230bis cod. civ., i lavoratori dipendenti a tempo determinato, indeterminato o parziale (art. 2, 2° co.);
- ai fini del riconoscimento delle diverse qualifiche di imprenditore agricolo, il reddito proveniente dall’attività agrituristica è considerato reddito agricolo (art. 2, 5° co.);
- ai fini fiscali il reddito proveniente dall’attività agrituristica è considerato reddito di impresa (art. 2, 5° co.);
- vengono confermate le disposizioni fiscali di cui all’art. 5 l. 30 dicembre 1991, n. 413, nonché la normativa settoriale riconducibile all’attività agrituristica e, in difetto di precise disposizioni –quale criterio residuale –, le norme previste per il settore agricolo (art. 7);
- sia l’art. 5 l. n. 413/91, che ha introdotto un regime forfetario sia ai fini delle imposte sui redditi che dell’imposta sul valore aggiunto, sia la restante normativa sono applicabili a condizione che l’attività agrituristica si svolga previa autorizzazione amministrativa e nel rispetto dei criteri e dei limiti imposti dalle rispettive Regioni (art. 7);
- è confermata la ruralità dei fabbricati adibiti a uso agrituristico (art. 3);
- viene consentita all’azienda agrituristica la vendita dei “prodotti propri”, nonché dei “prodotti tipici locali”, secondo le disposizioni sulla vendita al dettaglio di cui all’art. 4 d.lgt. n. 228/01 (art. 10). Con questa norma viene consentita all’azienda agrituristica la produzione di beni: e questo sembra in contrasto con il fine dell’attività agrituristica, che attività diretta alla fornitura di servizi, quali la ricezione e l’ospitalità, come disposto dagli artt. 3 d. lgl. n. 228/01 e 2135 cod. civ.;
- la nuova normativa è applicabile retroattivamente dal 1 gennaio 2006.

Esaminerò ora, nei limiti di tempo consentiti, i diversi obblighi fiscali ai quali sottoposta l’attività di agriturismo: in particolare IVA, IRPEF, ICI, IRAP e, da ultimo, il regime cui sono sottoposti i fabbricati destinati all’esercizio dell’attività agrituristica.

3. L'IVA

Agli effetti IVA, i soggetti che intraprendono l'attività agrituristica, dopo aver ottenuto il numero di partita IVA per l'esercizio dell'attività agricola, devono darne comunicazione all'Ufficio delle Entrate competente per territorio, entro trenta giorni dall'inizio dell'attività.

L'aliquota IVA è del 10% per analogia a quanto previsto nella terza parte della tabella A allegata al D.P.R. n. 633/72 per le prestazioni alberghiere e somministrazione di pasti e bevande nei pubblici esercizi.

Il regime forfetario di cui all'art. 5 l. n. 413/91, per quanto riguarda l'IVA, consiste nell'applicazione di una percentuale di detrazione IVA, pari al 50% dell'IVA relativa all'agriturismo.

In altri termini: il regime di determinazione forfetaria opera attraverso la riduzione dell'imposta relativa alle operazioni imponibili nella misura del 50% del suo ammontare complessivo.

Il regime semplificato è applicabile a tutti i soggetti che esercitano l'attività agrituristica sia in forma individuale che in forma societaria e non è obbligatorio essendo prevista la possibilità di optare per la determinazione dell'IVA con il metodo ordinario. L'opzione deve esprimersi con la prima dichiarazione annuale IVA successiva, da presentare per l'anno precedente; è valida per un triennio e produce effetti anche in materia di imposta sui redditi delle persone fisiche.

Occorre quindi che i soggetti interessati valutino attentamente gli effetti che la scelta dell'uno o dell'altro regime può avere in termini di prelievo fiscale: un notevole investimento iniziale finalizzato all'esercizio dell'attività agrituristica potrebbe consigliare la scelta del regime analitico in modo da ottenere un maggior recupero dell'imposta; la successiva opzione rappresenta una valida alternativa a condizione che la convenienza risulti almeno in prospettiva triennale, e cioè per il termine minimo di validità della scelta operata.

Quanto al regime contabile, va precisato che nel caso di esercizio congiunto di attività di agriturismo in regime forfetario e di attività agricola soggetta al regime speciale previsto dall'art. 34 del decreto IVA, sussiste l'obbligo di adottare la contabilità separata a norma dell'art. 36 del decreto, in quanto l'esercizio dell'attività agrituristica non rientra nel regime speciale per i prodotti agricoli. Fa eccezione il caso in cui per entrambe le attività l'imprenditore decida di optare per l'applicazione dell'imposta nei modi normali.

Per quanto riguarda le scritture contabili ricordo che l'art. 15 d. lgs. 29 marzo 2004, n. 99, che ha attuato la riforma dell'agricoltura, dispone che le imprese agrituristiche in regime fiscale forfetario, abbiano il solo obbligo di tenuta dei registri IVA, e cioè di quello dei corrispettivi, degli acquisti e, se necessario, delle vendite.

4. L'IRPEF

Analogamente a quanto previsto in materia di imposta sul valore aggiunto, anche ai fini dell'imposta sui redditi vale il regime di determinazione forfetaria di cui all'art. 5, 1° co., l. 413/91, secondo cui il reddito imponibile si determina applicando al totale dei ricavi relativi all'attività agrituristica un coefficiente di redditività pari al 25% sull'ammontare dei corrispettivi, al netto dell'IVA.

In altri termini: come nel caso dell'IVA, il reddito derivante da attività agrituristica, pur essendo considerato reddito di impresa ex art. 2, 5° co., D.P.R. n. 696/96 che esclude, ai fini fiscali, la natura di reddito agrario, può essere determinato in via forfetaria, e quindi in modo agevolato.

Stante il principio di competenza, è necessario imputare a esercizio tutti i ricavi conseguiti nel periodo di imposta, secondo quanto disposto dall'art. 109 D.P.R. n. 917/1986.

Contrariamente a quanto previsto per l'IVA, ai fini dell'imposta sui redditi il coefficiente di redditività non può essere applicato nei casi di svolgimento dell'attività agrituristica da parte di società di capitali, comprese le società cooperative, ed enti commerciali sia pubblici che privati nei cui confronti il reddito proveniente dall'attività agrituristica viene determinato in via analitica ai sensi dell'art. 51 D.P.R. n. 916/86. Non vi è quindi autonomia impositiva essendo unitarie, sotto il profilo fiscale, l'attività agricola e quella di agriturismo.

Anche per quanto riguarda l'IRPEF, l'art. 15 d.lgs. n. 99/04, conferma che le imprese agrituristiche che hanno optato per il regime forfetario devono tenere esclusivamente il registro acquisti, corrispettivi e vendita: quest'ultimo per le sole aziende che, ai sensi dell'art. 10 l. n. 96/06, vendono prodotti propri o prodotti tipici locali.

Ricordo, da ultimo, che anche agli effetti dell'imposta sul reddito il regime forfetario non è vincolante: come già abbiamo detto a proposito dell'IVA, è prevista la facoltà di opzione per la determinazione del reddito imponibile in via analitica.

5. L'ICI

L'art. 3 l. n. 96/06 dispone che gli edifici rurali esistenti sul fondo, o parte di essi, possano essere utilizzati per l'attività di agriturismo e vengano riconosciuti quali fabbricati strumentali non soggetti ad accatastamento e alla relativa attribuzione di rendita catastale.

In altri termini: i fabbricati adibiti alla specifica attività di agriturismo non perdono il requisito della ruralità e, quindi, catastalmente continuano a far parte del fondo agricolo: conseguentemente per questi edifici non è dovuta l'ICI, restando la tassazione assorbita dall'imposta relativa al terreno sul quale i fabbricati stessi insistono.

L'esenzione dall'ICI di tutte le costruzioni strumentali all'attività agricola e di quelle destinate all'agriturismo, in quanto aventi carattere rurale, è stata ribadita dal Supremo Collegio con la recente sentenza 1 aprile 2005, n. 6884 (in Giust. civ. mass. 2005, 979).

Per comprovare la ruralità è necessario che il contribuente, con una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, certifichi il suo status e alleggi la documentazione che dimostra la presenza dei requisiti necessari per l'esonero: requisiti menzionati all'art. 9, 3° co. e 3 bis d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, convertito dalla l. n. 133/94 e successive modificazioni.

Un'ultima osservazione. Con la recente sentenza 28 aprile – 7 giugno 2006, n. 13334 (in Giust. civ. mass. 2006, 1546) la Sezione tributaria della Corte di Cassazione ha affermato il principio secondo cui i fabbricati strumentali all'attività agricola sono esclusi dal campo di applicazione dell'ICI, indipendentemente dal requisito soggettivo relativo alla forma personale, societaria o cooperativa dell'imprenditore agricolo.

6. L'IRAP

L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), istituita con d. l. 15 dicembre 1997, n. 446, ha come presupposto l'esercizio abituale di una attività, autonomamente organizzata e diretta a produrre o scambiare beni o a prestare servizi, e riguarda anche le aziende agrituristiche.

L'imposta, nella misura del 4,25%, si applica sul valore della produzione netta derivante dall'attività citata nel territorio della Regione.

Il regime IRAP è diverso nel caso in cui l'attività di agriturismo avvenga, ai fini dell'imposta sui redditi, nel regime forfetario di cui all'art. 5 l. n. 413/91 o al di fuori di tale regime.

Nel primo caso la base imponibile viene determinata calcolando la differenza tra la somma dei corrispettivi soggetta a registrazione ai fini IVA e l'ammontare degli acquisti destinati alla produzione soggetti a registrazione ai fini IVA; nel secondo dalla differenza tra la somma dei ricavi, dei proventi e degli altri componenti reddituali classificabili nelle voci del valore della produzione previsti dalla lettera a) dell'art. 2425, 1° co., cod. civ. e la somma

dei costi classificabili ai n. 6, 7, 8, 10, lettere *a)* e *b)*, 11, e 14, lettera *b)*, della stessa norma.

Ricordiamo che il regime ordinario può essere praticato, qualora ritenuto più conveniente per la determinazione della base imponibile IRAP, anche dagli operatori agrituristici che abbiano optato per il regime forfetario ai fini reddituali e IVA.

La scelta del regime ordinario di cui all'art. 9, 2° co., d. lgs. n. 446/97 comporta l'osservanza degli adempimenti contabili di cui all'art. 18 D.P.R. n. 600/73, con la conseguente integrazione delle scritture contabili IVA con gli elementi utili ai fini reddituali.

L'opzione è efficace ai soli effetti IRAP; è valida sino a revoca con un minimo di 4 anni d'imposta e deve essere esercitata con la prima dichiarazione successiva alla scelta operata.

7. I FABBRICATI DESTINATI ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ AGRITURISTICA

L'art. 3 l. 20 febbraio 2006, n. 96, dispone che nell'esercizio dell'attività agrituristica possano essere utilizzati esclusivamente gli edifici, o parte degli stessi, già esistenti sul fondo: e, quindi, sia i locali siti nell'abitazione dell'imprenditore agricolo che quelli facenti parte di altri fabbricati.

L'uso agrituristico dei locali comporta la loro assimilazione, a ogni effetto, alle abitazioni rurali (art. 3, 3° co.).

Non è quindi possibile erigere nuove costruzioni; sono consentite solo demolizioni di fabbricati esistenti che devono essere previamente autorizzate dalla Regione «nel rispetto delle caratteristiche tipologiche, architettoniche e paesaggistico-ambientali dei luoghi» (art. 3, 2° co.).

La recente circolare dell'Agenzia del Territorio 16 maggio 2006, n. 4, nel prendere in esame le regole che riguardano le costruzioni destinate all'attività agrituristica, al paragrafo n. 3.3.2 conferma la natura rurale dei fabbricati destinati all'agriturismo ed individua le caratteristiche che le costruzioni strumentali all'attività agricola devono avere per essere iscritte nella categoria catastale D 10: categoria nella quale vanno ricondotti sia i fabbricati adibiti all'utilizzo ricettivo nell'abitazione dell'imprenditore agricolo, sia gli altri immobili ubicati all'interno dell'azienda agricola e destinati alla ricezione e ospitalità dei clienti nell'ambito dell'attività agrituristica.

La circolare precisa che devono considerarsi rurali le costruzioni destinate:

- all’abitazione delle persone addette alla coltivazione della terra, alla custodia dei fondi, del bestiame e degli edifici rurali e alla vigilanza dei lavoratori agricoli nonché dei familiari conviventi a loro carico, sempre che le caratteristiche dell’immobile siano rispondenti alle esigenze delle attività esercitate;
- al ricovero degli animali di cui all’art. 32, 2° co., lettera b), D.P.R. n. 917/86;
- alla custodia delle macchine, degli attrezzi e delle scorte occorrenti per la coltivazione;
- alla protezione delle piante, alla conservazione dei prodotti agricoli ed alle attività di manipolazione e trasformazione di cui all’art. 32, 2° co., lettera c), D.P.R. n. 917/86.

Facendo riferimento anche agli immobili che vengono costruiti “ex novo” – mentre l’art. 3 l. n. 96/06 parla di edifici “già esistenti” sul fondo –, la circolare sembra interpretare la norma nel senso che, una volta avviata l’attività agrituristica, sia possibile utilizzare per tale attività anche immobili costruiti ex novo.

La circolare precisa, altresì, che l’attribuzione della categoria D 10, introdotta con l’art. 2 D.P.R. n. 139/98 e relativa ai «fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole», presuppone la strumentalità dell’immobile e la presenza di caratteristiche tali da non consentire, senza radicali trasformazioni, una destinazione diversa da quella per cui l’immobile è stato realizzato e che, qualora dovessero venir meno i requisiti di ruralità, i soggetti iscritti in catasto hanno l’obbligo di presentare la dichiarazione di variazione.

L’assimilazione, a ogni effetto, dei locali utilizzati a uso agrituristico alle abitazioni rurali comporta l’esenzione sia dall’ICI che dall’IRPEF a motivo dell’irrelevanza fiscale di detti fabbricati, dato che la tassazione assorbita è in quella del terreno su cui i fabbricati insistono.

ABSTRACT

Before Act 96 dated 20th February 2006 was enacted there were no *ad hoc* tax provisions on the “agriturismo” business. V.A.T. (*I.V.A.*) and personal income tax (*I.R.P.E.F.*) could be determined at a flat rate according to Act 413 dated 30th December 1991 and that was all.

The agricultural entrepreneur was deemed to be the holder of two businesses, one being the agricultural business aimed at growing and selling the products and the other one being the commercial business aimed at providing accomodation, meals and beverages to guests.

Act n° 96/2006 does not set out a comprehensive tax regime. It does not solve the problem of the disparity of treatment between the agricultural business and the “agrituristica” business, either. All it does is to sum up the principles set out in previous acts by referring to section 5 of Act 413/1991, to the specific statutory provisions on the “agrituristica” business and, as a last resort, to the statutory provisions for the agricultural sector.

Inter alia, the new act established:

- which natural persons are deemed to be agricultural workers for tax purposes;
- that income arising from the “agrituristica” business is deemed to be agricultural income for the purposes of the different qualifications of the agricultural entrepreneur and of corporate income for tax purposes;
- that premises used for an “agrituristico” purpose must be classified as rural;
- that the “agrituristica” business is allowed to sell its own products as well as typical local products.

The tax obligations of the “agrituristico” entrepreneur with respect to direct and indirect taxes, the municipal tax on real estate and the regional tax on businesses, are reviewed.

Finally, the regime of rural buildings is considered, also in the light of the note dated 16th May 2006 circulated by the *Agenzia del Territorio*.

La nuova disciplina dell'agriturismo: profili amministrativistici

Una delle principali novità della nuova legge quadro in materia di agriturismo è senz'altro rappresentata dal passaggio da un regime di tipo autorizzativo a una sostanziale *deregulation*, segno evidente della volontà legislativa di facilitare l'accesso a tale attività riducendo al massimo i vincoli burocratici esistenti.

La precedente disciplina normativa (legge 5 dicembre 1985 n. 730) prevedeva infatti quanto segue: «Autorizzazione comunale. – *Il sindaco provvede sulle domande di cui al precedente art. 7 entro novanta giorni dalla loro presentazione. Trascorso tale termine senza pronuncia, la domanda si intende accolta. Il sindaco, entro trenta giorni dall'accoglimento della domanda o dalla scadenza senza pronuncia del termine di cui al primo comma, rilascia un'autorizzazione che abilita allo svolgimento delle attività, nel rispetto dei limiti e delle modalità stabilite nell'autorizzazione medesima. L'autorizzazione è sostitutiva di ogni altro provvedimento amministrativo. Al provvedimento di autorizzazione si applica l'art. 19, commi quarto e quinto, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Non si applicano le disposizioni di cui alla legge 16 giugno 1939, n. 1111*».

Secondo la disciplina coeva il potere di iniziare l'attività sorgeva dunque a fronte di un'autorizzazione, ottenibile o con apposito provvedimento, oppure a seguito di silenzio-assenso. In quest'ultimo caso, il successivo atto autorizzativo – che il sindaco era obbligato a emanare nei 30 giorni successivi alla maturazione del silenzio-assenso – non costituiva evidentemente altro che un atto ricognitivo di un'autorizzazione già ottenuta.

Nulla si specificava in ordine ai casi e/o condizioni in presenza delle quali il comune avrebbe potuto negare o differire il rilascio dell'autorizzazione:

* Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Pavia

tale mancata specificazione valeva evidentemente come rinvio alle specifiche disposizioni in tema di revoca dell'agibilità e di sospensione dell'attività per assenza dei requisiti igienico-sanitari.

Il legislatore del 2006 ha viceversa attuato – siccome sopra accennato – una decisa scelta in termini di *deregulation*. L'art. 6 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 prevede infatti: «Disciplina amministrativa – (...) *La comunicazione di inizio dell'attività consente l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività agrituristica. Il comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal comune stesso*».

In base delle disposizioni di cui sopra ai fini dell'esercizio dell'attività agrituristica non si rende necessaria neanche un'autorizzazione – sia pure ottenuta tramite silenzio-assenso – ma è sufficiente una semplice comunicazione. Da notare che si tratta di semplice comunicazione, e neppure di denuncia di inizio attività. E difatti, l'istituto della denuncia di inizio attività – siccome disciplinato in termini generali dall'art. 19 L. 241/90 – prevede come elemento strutturale un periodo interlocutorio (che la formulazione attuale della legge individua in trenta giorni) nell'ambito del quale il comune può esercitare i controlli circa il possesso dei requisiti richiesti a seconda del tipo di attività ed emanare un ordine inibitorio qualora tali requisiti non sussistano – sempreché non sia possibile assegnare un termine al fine di ovviare alle difformità riscontrate –.

Le nuove disposizioni sull'agriturismo consentono al contrario un inizio immediato dell'attività, senza alcun periodo interlocutorio nell'ambito del quale il comune possa effettuare le verifiche del caso. È evidente da ciò la volontà legislativa di realizzare una totale *deregulation* del regime autorizzativo dell'attività agrituristica, nell'intento di facilitare al massimo l'accesso a tale attività da parte degli imprenditori agricoli interessati.

Purtroppo in questo obiettivo il legislatore non si è dimostrato del tutto coerente. Il secondo periodo del secondo comma dell'art. 6 prevede infatti quanto segue: «*Il comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'atti-*

vità sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal comune stesso».

In buona sostanza, quella possibilità di controllo da parte del comune che si era voluto far uscire dalla porta la si è poi sostanzialmente fatta rientrare dalla finestra, secondo un percorso tutt'altro che chiaro e lineare nel risultato finale. Appare del tutto evidente infatti che il legislatore – nel prevedere la richiesta di adeguamento per i casi di *lievi* carenze o irregolarità, e la sanzione della sospensione dell'attività in caso di *gravi* carenze o irregolarità – ha non soltanto omesso di indicare cosa si intenda per carenza o irregolarità “grave” e “lieve”, ma ha addirittura omesso di fornire il benché minimo criterio che possa consentire di distinguere tra le due ipotesi – che hanno peraltro effetti ben diversi –. L'ovvia conseguenza di tale previsione non potrà che essere la più totale discrezionalità interpretativa da parte dei comuni, col rischio che si formino prassi diverse e che si arrivi all'ovvia conseguenza di avere comuni in cui sarà possibile iniziare e proseguire l'attività agrituristica in sostanziale assenza di controlli e/o sanzioni, e comuni che viceversa si atterranno a prassi interpretative molto più rigide magari al limite dell'arbitrio. Non si fa fatica a immaginare che la totale assenza di criteri di riferimento potrebbe far ritenere ad alcuni comuni di poter stabilire i casi di carenza grave e non in totale discrezionalità; d'altra parte, l'ambigua formulazione legislativa sembra legittimare un simile approccio.

A fronte di simile previsione, non si può che evidenziare come la volontà legislativa di introdurre una *deregulation* rischi di risultare in conclusione del tutto vana. Soprattutto, a una lettura della norma effettuata dal punto di vista dei beneficiari della *deregulation* – cioè chi intenda intraprendere un'impresa agricola nel ramo agrituristico – non può non risultare evidente la scarsa chiarezza e il pericolo di interpretazioni arbitrarie. Non si può non evidenziare in conclusione come la suesa posta contraddittorietà rischi a ben vedere di produrre l'effetto esattamente contrario a quella *deregulation* voluta dal legislatore, e cioè un effetto disincentivante: è noto che nulla allontana maggiormente chi intenda investire in un dato settore più dell'assenza di regole certe.

Sotto questo profilo, appare sicuramente preferibile il regime autorizzativo precedente, che malgrado il maggior tempo richiesto ai fini dell'inizio dell'attività offriva sicuramente un quadro improntato a maggiori garanzie.

Conclusioni

I. PROBLEMI DI COSTITUZIONALITÀ: CENNI

Questo interessante Convegno, caratterizzato dalle relazioni non solo di maturi esperti di diritto agrario, ma anche, e direi soprattutto, senza che alcuno si possa offendere, dagli interventi di giovani e valentissimi ricercatori, ha affrontato da molti angoli visuali il problema giuridico costituito dall'agriturismo, alla luce della nuova legge di quest'anno, della quale appariranno presto sulla «Rivista di diritto agrario» e su *Le nuove leggi civili commentate* analisi formulate articolo per articolo, a dimostrazione dell'interesse che la dottrina ha riservato a questa nuova regolamentazione di un fenomeno, l'agriturismo, che sta diventando sempre più rilevante quale elemento integratore del reddito degli agricoltori, specialmente in alcune regioni d'Italia.

La legge n. 96 del 2006 sembra presentare, a colpo d'occhio, problemi di costituzionalità. Da un lato essa pare invadere – e in certi casi lo fa, quando scende a normare dettagliatamente la materia – la competenza regionale, ma potrebbe ritenersi anche che vada oltre nell'invasione, poiché la materia agricoltura, in quanto innominata, dovrebbe spettare alla competenza legislativa delle Regioni.

Sotto quest'ultimo profilo si deve, tuttavia, osservare che lo Stato mantiene competenza esclusiva in materia di concorrenza, e che molte delle norme sull'agriturismo prevedono soluzioni che mettono su di un piano di favore gli agricoltori che esercitano l'attività agrituristica rispetto agli albergatori e ristoratori, assoggettati a regole a diverso titolo maggiormente severe per molteplici aspetti.

Non è certo questa la sede per riproporre l'annoso, ormai, problema della difficile interpretazione dell'art. 117 della Costituzione, del quale lo stesso

* *Dipartimento di Scienze giuridiche, Università degli Studi di Ferrara*

Capo dello Stato ha di recente invocato la riscrittura; resta, comunque, il fatto che anche la legge n. 96 è finita davanti alla Corte costituzionale, che così dovrà sobbarcarsi l'ennesimo conflitto di competenza causato proprio da questo articolo. Pertanto rinvio a quanto decideranno i giudici del Palazzo della Consulta, risparmiando all'uditorio una ripetizione di problemi e temi in via generale già affrontati proprio in relazione all'agricoltura e all'art. 117.

2. AGRITURISMO O TURISMO RURALE?

AGRICOLTURA PRODUZIONE O AGRICOLTURA DI SERVIZI?

Il prof. Russo, nella Sua relazione, ha messo in evidenza, mi sembra, lo scivolare dell'agriturismo verso il turismo rurale, e in effetti agli artt. 2 e 4 della l. n. 96, per fare un esempio, allargano molto il campo dei prodotti somministrabili per la ristorazione nei ristoranti agrituristici, sino ad arrivare a considerare la possibilità che la maggior parte degli alimenti forniti al cliente siano di produzione esterna, purché provengano dal territorio e siano tradizionali, con l'eccezione ancora maggiore prevista al comma 4, lett. e), dell'art. 4, ove si prevede che per obiettiva indisponibilità di alcuni prodotti in ambito regionale o in zona limitrofa omogenea – il che significa che per prodotti locali tradizionali si intendono tutti quelli ottenuti in regione e oltre – e di loro “effettiva” necessità a fini del completamento dell'offerta enogastronomia si possano somministrare, anche se in quantità limitata, prodotti provenienti da altri territori.

Appare evidente che questi ampliamenti dei menù, che non possono mai qualificarsi seriamente come “effettivamente necessari”, significano che l'applicazione dello statuto dell'imprenditore agrituristico va ben oltre il produttore agricolo di cibi per arrivare ad accostarlo a un comune ristoratore, o meglio a un ristoratore particolarmente ricercato per quanto attiene alle vivande servite.

Da queste considerazioni si può trarre la conferma che l'intervento del legislatore nazionale è pienamente giustificato proprio per la sua competenza in materia di concorrenza, e le brevi osservazioni fatte in apertura vengono asseverate dai rilievi or ora avanzati.

Ne discende che la rilevanza assunta dall'agriturismo, e la sua estensione, confermano l'idea, che la Comunità europea anch'essa va coltivando da tempo, che all'agricoltura produzione di beni si debba affiancare l'agricoltura produttrice di servizi. Il nuovo testo dell'art. 2135 c.c. è l'indice evidente di questa tendenza a livello nazionale, mentre sul piano comunitario il reg. 1698/2005, perfino nella sua rubrica, conferma una tendenza da tempo in atto volta a sostenere lo «sviluppo rurale», operazione che supera lo stesso

orientamento tendente a favorire la multifunzionalità dell'impresa agricola, al fine di sopperire alla modesta redditività dell'attività primaria e di mantenere, per quanto possibile, la popolazione nei territori agricoli d'Europa, in gran parte da tempo fortemente antropizzati e dall'uomo trasformati in modo da divenire estremamente delicati sul piano ecologico, e pertanto bisognosi di una presenza umana che garantisca la manutenzione di certi interventi operati un tempo, quando vi era fame di terra e molte braccia disoccupate.

La regolamentazione comunitaria oggi sembra non distinguere con chiarezza fra terreno agricolo e spazio rurale, sicché anziché evidenziare la differenza di significato fra i due lemmi sembra che essa perda in parte di senso, al punto che sarebbe possibile considerare alcuni dei regolamenti "agricoli" più recenti fondati su di una base giuridica non corretta, data la grande rilevanza attribuita alle finalità ambientali degli interventi da essi previsti; un esempio è costituito, con tutta evidenza, dal reg. 1782/2003, recante l'ennesima riforma della PAC che, introducendo il *decoupling*, sembra preoccuparsi di più del rispetto delle "condizionalità" ambientali e animalistiche che propone nella sua parte iniziale che dell'agricoltura propriamente detta, dato che i sostegni vengono erogati ai possessori o detentori di terreni agricoli anche se non producono, purché rispettino le dette "condizionalità".

Il ricordato reg. 1698/2005, all'Asse III stabilisce finanziamenti allargati allo «spazio rurale», che può comprendere molti plessi non agricoli, addirittura villaggi da ripristinare e simili; è chiaro che si vuole "restaurare" un ambiente che rischia il degrado, e che questi interventi, indirettamente, facilitano il mantenimento della popolazione rurale, ma è altrettanto chiaro che i combinati disposti della regolamentazione di sostegno di cui alla riforma del 2003 e quello che mira al finanziamento degli interventi nello «spazio rurale» dimostrano una forse irragionevole tendenza a deprimere o trascurare l'agricoltura produzione a favore di un vago e impalpabile spazio rurale e di una agricoltura di servizi.

3. SI È PROPRIO CERTI CHE L'AGRICOLTURA PRODUZIONE NON SIA ELEMENTO PORTANTE DELLA SICUREZZA DELLO STATO E DEL MONDO INTERO?

In un mondo che ha visto, quest'anno, aumentare il prezzo dei grani di oltre il 50% rispetto al prezzo dell'anno precedente, forse un ripensamento della politica agricola comune sarebbe necessario; invece sembra che sia in retta d'arrivo un regolamento comunitario che sopprime le diverse organizzazioni comuni di mer-

cato per unificarle tutte in un solo testo normativo, e che si voglia ridurre il prezzo d'intervento, per i settori, ormai pochi, ove esiste ancora, all'infimo livello di "rete di protezione" fornita agli agricoltori solo in caso di rischio di totale disastro.

La domanda mondiale di prodotti alimentari e, soprattutto, di materie prime agricole, potrebbe esplodere da un momento all'altro, a seguito dello sviluppo che alcune nazioni stanno avendo, e che avrà come conseguenza la riduzione dei rendimenti di loro terreni agricoli marginali, abbondanti e curati con un attuale impegno abnorme, per le nostre tecnologie, di tempo lavoro.

Sembra, dunque, che si dovrebbe ripensare l'opportunità, per gli Stati e per la Comunità, di possedere scorte strategiche da conservare per ogni evenienza; appare chiaro, infatti, che nel futuro si potranno avere competizioni, anche pericolosamente pencolanti verso la guerra, per il possesso di materie prime, energia e cibo. Un'Europa scarsa delle prime due, potrebbe salvarsi da rischi anche gravi possedendo materie prime per la produzione di alimenti; d'altronde l'esperienza della caduta dell'URSS, incapace di produrre anche cibo a sufficienza per i suoi cittadini – mentre Europa e Stati Uniti d'America esportavano a prezzi vili granaglie, riso, ecc. verso i cc.dd. Paesi non allineati per mantenerli schierati, anche se non in forma appariscente, con l'Occidente – dovrebbe costituire un ammaestramento non dimenticato e indimenticabile.

Al contrario, oggi la Comunità sembra preferire il risparmio nella spesa agricola (quanto meno in prospettiva) e lo scoraggiamento alla produzione agraria, con il corrispondente incoraggiamento sostanziale all'abbandono delle terre marginali, mentre sembra preoccupatissima della sicurezza degli alimenti che circolano nei nostri territori, quasi che si fossero verificati innumeri casi di sofferenze umane – in Europa – per la qualità igienico sanitaria del cibo. Un tempo si lamentava, da parte dei critici della PAC, l'ipertrofia legislativa agraria, ma ora sembra che tale critica dovrebbe rivolgersi al legislatore comunitario che si occupa di alimenti; raggiunta la *security* alimentare, ora si punta in modo spasmodico ed esagerato verso la *safety*, gravando le industrie alimentari di obblighi e vincoli, e minacciando di farlo anche nei confronti degli agricoltori, come emerge, ad esempio, dal reg. 852/2004, che fa parte del "pacchetto igiene" e che lascia intendere che gli obblighi stabiliti per gli altri operatori del settore saranno presto estesi agli agricoltori.

4. STATUTO DELL'IMPRENDITORE E AGRITURISMO

E per tornare all'agriturismo, il conduttore di una azienda agrituristica è assoggettato alle regole che si applicano a ogni altro operatore alimentare, ai sensi

del noto reg. 178/2002, sicché anch'egli deve rispettare le regole dell'HACCP e il pacchetto igiene cui si faceva ora cenno, pur con qualche limite derivante dal numero modesto degli avventori.

Come si vede, dunque, lo statuto dell'imprenditore agrituristico travalica le norme codicistiche – come avviene, d'altra parte, per lo stesso “mero” imprenditore agricolo – e viene assoggettato a regole che solo in futuro, e solo in parte, interesseranno, per la loro specificità, l'intera categoria degli imprenditori agricoli.

D'altra parte, non si può non rilevare, come la dottrina commercialistica ha fatto immediatamente all'adozione della nuova versione dell'art. 2135 c.c., che l'allargamento del campo di applicazione dello statuto agrario a soggetti che sono progressivamente sempre più lontani dall'agricoltore semplice produttore di vegetali e animali, rende necessario affievolire certe diversità di trattamento che erano state adottate quando l'imprenditore agricolo era lontano dal mercato, o, meglio, aveva con esso pochi rapporti, e attraverso un numero ristretto di fornitori (il consorzio agrario, sopra ogni altro) e di acquirenti dei suoi prodotti (l'ammasso obbligatorio, che non era un compratore vero e proprio ma un sostanziale requisitore, un commerciante di cereali, lo zuccherificio, un commerciante di animali e pochissimi altri); si tratta, tuttavia, di eccezioni che il codice civile ha previsto alla sua adozione, e che ben possono essere superate, come è lontana da noi l'idea di imprenditore agricolo quale la sia aveva nel 1942.

Ciò non significa, tuttavia, che lo statuto dell'imprenditore agricolo non debba mantenere delle specificità rilevanti, poiché esso è il solo che alleva piante e animali in ambienti non particolarmente controllati (come invece accade per certe produzioni farmaceutiche), soggetto a ritmi biologici che appaio di una lentezza spropositata rispetto alla velocità con cui si produce nel settore secondario, ai rischi che l'allevamento di piante ed animali comporta, proprio perché si ha a che fare con esseri viventi, sensibili a malattie da un lato, a siccità, ad eccessi di umidità, a gelate e al vento caldo che caratterizza il sud dell'Europa dall'altro.

Tutto questo nulla ha a che fare con l'obbligo o meno di tenere le scritture contabili o, addirittura, con l'esenzione dal fallimento – eccezioni previste per l'imprenditore agricolo dal codice civile – essendo invece rilevante al fine di garantire una protezione specifica agli operatori del settore, in particolare dal lato del mercato.

Dunque, il riconoscere un trattamento agevolato all'imprenditore agrituristico altro non significa che provvedere a sostenere, specie in territori ricchi di interesse turistico e poveri di terreni fertili, imprese che potrebbero non

sopravvivere altrimenti; ma, in ogni caso, uno statuto speciale occorre sia mantenuto, sia pure con profili diversi da quello codicistico, per ogni impresa agricola, che resta pur sempre quella che produce, in grandissima prevalenza, prodotti destinati a divenire cibo o vesti per l'uomo.

Concludo ringraziando il prof. Buonsembiante, presidente della sezione dell'Accademia dei Georgofili che ha organizzato quest'incontro, avvalendosi del grande impegno della valente e cara collega Ferrucci e di molti giovani che hanno deciso di dedicarsi allo studio del diritto agrario, materia in continua evoluzione come sempre accade a quelle che si occupano di fenomeni economici, in un'epoca ove i rivolgimenti in questo campo sono ininterrotti.

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2007
(Tibergraph, Città di Castello)

