



Aprile 2008

a cura del Settore Analisi della Normazione.
Biblioteca del Consiglio regionale



Le politiche regionali per la disciplina e lo sviluppo dell'agriturismo in Toscana

Questo documento contiene le linee essenziali del disegno di ricerca per la valutazione delle politiche regionali per la disciplina e lo sviluppo dell'agriturismo, attivate con la legge regionale 23 giugno 2003, n. 30.

Tale ricerca valutativa sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito del Programma istituzionale e delle attività comuni 2008, dell'IRPET (Parte I, Rapporti, punto 5), approvato con deliberazione consiliare del 17/2/2008, n. 17.

1. L'agriturismo in Toscana

La rilevanza assunta dal settore dell'agriturismo nella nostra regione è riassumibile in poche cifre. Nel 2006 in Toscana erano presenti 3.798 aziende agrituristiche¹, per un'offerta complessiva di circa 46.000 posti letto. Esse rappresentavano quasi il 23% del totale nazionale in termini di aziende e circa il 27,5% in termini di posti-letto offerti. Se rapportiamo il numero di aziende agrituristiche alla superficie totale delle aziende agricole, scopriamo che in Toscana è presente un agriturismo ogni 4,3 kmq di terreno

agricolo, contro una media nazionale di uno ogni 12,2 kmq.

Sempre nel 2006 gli ospiti degli agriturismi toscani sono stati 493.691 - pari al 18,6% del totale nazionale. L'incidenza degli ospiti stranieri sul totale è molto elevata - oltre il 60% - contro un valore medio nazionale del 25%. Le presenze sono state pari a 2.634.040 - circa il 22% del totale nazionale. Ciò significa che la permanenza media negli agriturismi toscani è stata di 5,3 notti, contro una media nazionale di 4,5 notti.

L'agriturismo in Toscana ed in Italia—Dati 2006

	N. aziende	N.posti-letto	N. arrivi	N. presenze	Permanenza	Utilizzo	% stranieri
Toscana	3.798	46.065	493.691	2.634.040	5,3	57,2	60,4
Italia	16.765	167.000	2.649.000	11.900.000	4,5	71,3	25
<i>Toscana rispetto al totale nazionale</i>	<i>22,7%</i>	<i>27,6%</i>	<i>18,6%</i>	<i>22,1%</i>			

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agriturist

¹ Per l'anno 2007 alcune stime segnalano per la Toscana un ulteriore incremento del numero di aziende di quasi l'8%, contro una media nazionale del 6,7%.

L'agriturismo in Toscana ed in Italia—Variazioni 2005-06

	N. aziende	N.posti-letto	N. arrivi	N. presenze	Permanenza	Utilizzo	% stranieri
Toscana	+ 7,7%	+ 7,9%	+ 16,4%	+ 14,7%	- 1,4	6,3	-1,4
Italia	+ 9,4%	+ 10,7%	+ 10,8%	+ 8,2%	-2,4	-2,3	0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agriturist

Nonostante l'elevato numero di ospiti ed un periodo di permanenza piuttosto elevato, durante l'anno il posto-letto di un agriturismo risulta mediamente occupato per 57,2 notti contro un'media nazionale di 71,3 notti.

Nell'ambito del Piano di sviluppo rurale (PSR 2000-06), la Regione Toscana ha erogato, a

fronte di investimenti complessivi pari a circa 173 milioni di euro, circa 72 milioni di euro di contributi pubblici, che hanno interessato oltre 1000 aziende agrituristiche.

2. Le politiche regionali per l'agriturismo

La legge regionale 23 giugno 2003 n. 30 "Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana" regola il settore introducendo alcuni importanti novità rispetto alla precedente normativa. Gli elementi di maggiore innovazione riguardano:

- l'adozione di nuovi criteri per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività agriturbistica;
- l'introduzione di una nuova classificazione delle strutture ricettive;
- la possibilità di individuare aree per l'esercizio dell'attività agriturbistica all'aperto (agricampeggio) e dello svolgimento di attività di ristorazione senza offerta ricettiva;
- un nuovo sistema di competenze per la vigilanza ed il controllo.

L'adozione dei nuovi criteri

Prima della legge 30/2003 il criterio per stabilire la principalità dell'attività agricola era dato unicamente dal riscontro della prevalenza del fatturato agricolo rispetto a quello agriturbistico. Con la nuova normativa si consente all'imprenditore di dimostrare la principalità dell'attività agricola scegliendo fra tre criteri alternativi tra loro. L'imprenditore deve essere in grado di dimostrare:

- che il tempo impiegato per lo svolgimento dell'attività agriturbistica è inferiore a quello utilizzato nell'attività agricola;
- oppure che il valore della produzione lorda vendibile agricola annua è maggiore rispetto alle entrate dell'attività agriturbistica;
- oppure che le spese d'investimento e le spese correnti da effettuarsi per l'attività agricola in azienda sono superiori a una quota minima fissata in rapporto alla

ricettività autorizzata ed inferiori ad una quota massima fissata in rapporto alla entità ed alle caratteristiche produttive dell'impresa.

Un nuovo sistema di classificazione

La legge semplifica il sistema di classificazione, che passa da cinque livelli ("spighe") a tre livelli: è da segnalare come per l'assegnazione delle "tre spighe" sia necessario, oltre al possesso degli specifici requisiti definiti in sede di regolamento di attuazione, che il titolare dell'azienda abbia conseguito l'attestato di "operatore agriturbistico", a seguito della frequenza ad un apposito corso di formazione.

Gli spazi per l'agricampeggio e la ristorazione senza offerta ricettiva

La legge prevede che i Comuni possano individuare aree dove è possibile realizzare attività agriturbistiche all'aperto (agricampeggio) e aree, caratterizzate da particolari condizioni di svantaggio socio-economico e da carenza di esercizi per la ristorazione, nelle quali è possibile svolgere attività di somministrazione di pasti e bevande anche in assenza di altre attività agriturbistiche. Al momento sono ancora pochi i Comuni che hanno attivato e concluso le procedure necessarie per l'individuazione delle aree.

La governance dei controlli

Il sistema dei controlli, molto articolato, coinvolge in primo luogo i Comuni, le ASL e le Province ma anche da altri soggetti "indicati dalle norme vigenti" (Guardia di Finanza, carabinieri, Polizia di Stato). Le Province sono in particolare competenti per la vigilanza del rispetto degli obblighi amministrativi degli esercenti (esposizione dell'autorizzazione, inizio, sospensione e cessazione attività, rispetto dei limiti e delle modalità previste nell'autorizzazione, rispetto dei prezzi indicati, esposizione della

tabella riepilogativa sulle caratteristiche della struttura ed i prezzi praticati). L'esperienza di questi primi anni di attuazione della normativa mostra una generalizzata difficoltà da parte dei Comuni a svolgere in maniera adeguata l'attività di controllo: nel 2006 sono ben 144 i Comuni che hanno dichiarato di non aver effettuato alcun controllo (quasi il 60% dei 242 Comuni che hanno risposto al questionario inviato dalla Regione).

I finanziamenti per le aziende agrituristiche

Per quanto riguarda gli incentivi finanziari a favore degli operatori del settore, la legge rinvia alla normativa generale in materia di agricoltura, che trova attuazione attraverso il Piano per lo sviluppo rurale (PSR). Con l'approvazione

del PSR 2007-10 si assiste ad un mutamento degli indirizzi regionali per la concessione dei contributi, passando da un obiettivo legato quasi esclusivamente all'aumento quantitativo dell'offerta ricettiva a quello della crescita qualitativa delle aziende agrituristiche: gli elementi indicati ai fini della valutazione delle domande di contributo sono in particolare risparmio energetico, certificazioni di qualità, attrezzature per la somministrazione dei prodotti aziendali, informatizzazione, realizzazione di percorsi sicuri per le visite all'azienda, agriturismo, abbattimento delle barriere architettoniche, adeguamento alla normativa igienico-sanitaria, mentre il sostegno per interventi di ampliamento delle strutture è limitato alle aree con maggiori caratteristiche di ruralità.

3. Le domande di valutazione

Attraverso la ricerca valutativa si intende indagare sulla struttura agrituristica toscana e la sua capacità di offerta di servizi e di attrazione di flussi turistici; sulle modalità di attuazione e le conseguenze delle politiche regolative poste in essere con la l.r. 30/2003; sui risultati delle politiche di incentivazione finanziaria del settore attuate nell'ambito del Piano di sviluppo rurale e sulle azioni volte a promuovere tale settore sui mercati turistici. Vediamo in dettaglio quali dovrebbero essere i quesiti che dovranno guidare l'analisi e le possibili fonti informative.

L'AGRITURISMO IN ITALIA: QUADRO NORMATIVO E CARATTERISTICHE GENERALI

In questo ambito sarà analizzato il quadro normativo nazionale e quello relativo alle regioni a maggiore vocazione agrituristica. Partendo da un'analisi normativa comparata si esamineranno i diversi percorsi evolutivi che hanno caratterizzato il settore in alcune realtà regionali (Piemonte, Trentino Alto Adige, Umbria, Veneto) confrontabili con quella toscana.

- 1) Quali sono le differenze e le analogie tra la Toscana e le altre regioni ad elevata vocazione agrituristica riguardo al sistema di regolazione e di incentivazione del settore e alle caratteristiche dell'offerta e della domanda agrituristica?

Fonti:

- dati statistici e amministrativi

LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA AGRITURISTICO TOSCANO

Le risposte a questo primo ordine di quesiti hanno lo scopo di offrire una descrizione dei principali aspetti del sistema agrituristico to-

scono. Si tratta essenzialmente di analisi statistiche basate su dati amministrativi o su dati comunque preesistenti rilevati da soggetti terzi. Tali analisi potrebbero essere arricchite mediante interviste in profondità con rappresentanti delle principali associazioni di categoria e si caratterizzerà per un dettaglio a livello provinciale, evidenziando altresì la situazione delle zone montane che la legge intende favorire.

- 1) Quali sono le caratteristiche delle aziende (tipologia societaria, fatturato, numero di addetti) e degli operatori (età, sesso) agrituristiche toscane?
- 2) Quali sono le caratteristiche dell'offerta agrituristica in termini quantitativi, di categoria di classificazione e di tipologia di servizi proposti (in particolare quelli più strettamente connessi con l'attività agricola quali somministrazione/vendita dei prodotti aziendali, possibilità di partecipare alle attività agricole, turismo equestre, ecc.)?
- 3) Esistono, sotto tali profili, differenziazioni tra le diverse aree della Regione?
- 4) Qual'è la consistenza dei flussi attratti dal sistema agrituristico toscano e quali le caratteristiche in termini di origine e durata del soggiorno?
- 5) Come si sono sviluppate le strutture extralberghiere (consistenza, presenze)?

Fonti:

- dati statistici e amministrativi
- interviste in profondità con associazioni di categoria a livello regionale

GLI INTERVENTI FINANZIARI A FAVORE DELL'AGRITURISMO PREVISTI DAL PIANO DI SVILUPPO RURALE

Le domande sono finalizzate a determinare l'entità dei finanziamenti dedicati all'agriturismo, il grado di copertura rispetto ai possibili beneficiari e i risultati ottenuti in termini di una maggiore qualificazione dell'offerta agrituristica.

Programmazione 2000-2006

- 1) Qual è stata l'entità dei finanziamenti durante la programmazione 2000-2006?
- 2) Vi sono significative concentrazioni per aree territoriali o tipologia di beneficiari?
- 3) Quali tipologie di progetti hanno beneficiato maggiormente dei finanziamenti?

Programmazione 2007-2013

- 4) Vi sono state conseguenze apprezzabili a seguito della modifica negli indirizzi per l'ammissione dei progetti a finanziamento contenute nel Piano di sviluppo rurale 2007-13?
- 5) Qual è il parere dei destinatari dei finanziamenti riguardo a tale modifica negli indirizzi regionali per il settore?
- 6) Qual è stata l'entità dei finanziamenti durante il primo anno di applicazione della nuova programmazione?

Fonti:

- dati amministrativi
- interviste con soggetti preposti alla verifica di ammissibilità dei progetti
- interviste o focus group con le associazioni di categoria

I CRITERI PER IL RILASCIO DELLE AUTORIZZAZIONI

Le risposte tendono a mettere in evidenza eventuali criticità legate al processo d'attuazione della nuova politica regolativa. Oltre ad un'analisi dei principali dati amministrativi e dei dati raccolti attraverso un'indagine *ad hoc* dal Settore competente, si può pensare di condurre alcuni *focus group* con funzionari degli enti locali e i rappresentanti delle associazioni di categoria.

- 1) In che misura le opportunità offerte dall'adozione dei nuovi criteri - lett.a) del comma 3 dell'art. 6 della l.r. 30/2003 - sono state utilizzate nelle nuove domande di autorizzazione presentate dalle aziende agrituristiche?
- 2) Vi sono state in tal senso differenze fra le diverse aree della regione, in particolare nelle aree a più bassa redditività dell'agricoltura?
- 3) In che modo ciò ha contribuito alla riduzione del fenomeno dell'abusivismo?

Fonti:

- dati amministrativi
- focus group con funzionari degli enti

locali e rappresentanti delle associazioni di categoria

L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE PER L'AGRICAMPEGGIO

Le domande indagano le motivazioni relative alla scarsa attuazione di un aspetto particolare della legge: l'individuazione delle aree per l'agricampeggio. Le informazioni necessarie possono essere rilevate attraverso un'indagine diretta condotta presso i Comuni - ad esempio dai dati rilevati nell'indagine realizzata annualmente dal settore competente - e con interviste agli operatori del settore per comprendere qual è il reale interesse degli stessi operatori a cogliere questa opportunità e quale sarebbe l'effettivo potenziamento dell'offerta agrituristica.

- 1) Quali iniziative hanno assunto i Comuni per l'attuazione di quanto previsto dall'art. 13?
- 2) Sono stati superati i ritardi evidenziati nella fase iniziale e quali ne erano state (sono) le cause?
- 3) Come valutano gli operatori del settore questa ulteriore possibilità offerta dalla legge?

Fonti:

- rilevazione diretta presso i Comuni
- interviste ad operatori del settore

IL SISTEMA DEI CONTROLLI PREVISTO DALLA L.R. 30/2003

Le domande sono finalizzate ad analizzare l'attuazione del sistema di controlli previsto dalla legge 30, allo scopo di mettere in evidenza eventuali sovrapposizioni e carenze nel coordinamento. Oltre ad un'analisi dei dati amministrativi esistenti e delle informazioni derivate dall'indagine condotta dal Settore competente, si intende verificare la possibilità di condurre qualche *focus group* con i soggetti preposti al controllo.

- 1) Quali controlli sono stati realizzati dai diversi enti e quale esito hanno dato?
- 2) Quali sono le possibili cause delle difficoltà incontrate dai soggetti preposti a tale attività?
- 3) E' possibile stabilire se una eventuale carenza di controlli ha determinato conseguenze sulla qualità dei servizi offerti alla clientela?

Fonti:

- dati amministrativi
- rilevazione diretta presso i soggetti controllori
- focus group con soggetti preposti al controllo

RIFLESSIONI SUGLI EFFETTI DELLE POLITICHE

Questo ordine di domande tenta di mettere in luce gli effetti delle politiche adottate in Toscana al fine di sviluppare l'attività agrituristica a confronto con quelli rilevabili in altre Regioni aventi caratteristiche simili o comunque confrontabili. La domanda più sfidante da questo punto di vista è sintetizzata al punto 1). Tale domanda mira ad indagare le possibili ripercussioni degli interventi adottati in Toscana (in generale più restrittivi da un punto di vista regolativo e al tempo stesso più generosi da un punto di vista finanziario) su alcuni aspetti specifici del sistema agrituristico toscano. La concreta possibilità di indagare tali ripercussioni è data dall'esistenza di alcune discontinuità nello spazio (tra le Regioni considerate) e nel tempo (ad esempio, l'andamento altalenante dei finanziamenti negli ultimi 6 anni).

- 1) In che modo il differente *mix* di interventi regolativi e finanziari adottato nelle Regioni ha influenzato l'evoluzione del

sistema agrituristico?

- 2) Quali sono le possibili cause del minor grado di utilizzo dei posti letto in Toscana rispetto alla media nazionale?
- 3) Quali sono le possibili conseguenze sulla normativa regionale di settore dell'approvazione della legge-quadro nazionale sull'agriturismo e della sentenza della Corte Costituzionale relativa al ricorso presentato dalla Regione Toscana?
- 4) Quali potranno essere, anche alla luce di quanto emerso nella fase di passaggio dalla vecchia alla nuova classificazione regionale, gli effetti della nuova classificazione nazionale?

Fonti:

- dati statistici ed amministrativi
- interviste o focus group con associazioni di categoria a livello provinciale e con associazione degli albergatori
- intervista con responsabile settore GR

4. Tempi e modalità di realizzazione della ricerca

Il completamento della ricerca è previsto per il mese di marzo 2009. IRPET e Consiglio regionale concorderanno le modalità di attuazione delle verifiche intermedie, sia a livello tecnico che a livello istituzionale, che saranno valutate op-

portune per il positivo svolgimento del lavoro. I risultati della ricerca saranno pubblicati in un'apposita collana IRPET, di nuova attivazione, riservata agli studi per il Consiglio Regionale.