

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

Amministrazione proponente: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Referente: dott.ssa Paola Tucciarone – Ufficio legislativo Tel. 06 4665 3063 e-mail p.tucciarone@mpaaf.gov.it

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

Il quadro normativo vigente è privo di una disciplina specifica che abbia una visione globale ed omogenea del territorio e che fissi dei precisi limiti all'estensione massima di superficie agricola edificabile.

La normativa in vigore è, infatti, carente e tocca ambiti che, pur avendo un legame ideale con l'intervento regolatorio, concernono aspetti più generali sulle politiche agricole, sulla tutela del territorio e sulla urbanizzazione, sia a livello nazionale che regionale.

L'intervento regolatorio introduce, pertanto, una disciplina nuova, legata trasversalmente alle disposizioni vigenti sulle materie che si interfacciano con il concetto della tutela giuridica del paesaggio delle zone agricole, materie oggetto, a loro volta, di una disciplina multilivello: nazionale, regionale e comunale.

Le norme introdotte dall'intervento regolatorio, sono coordinate con le disposizioni riguardanti la pianificazione territoriale e paesaggistica.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

Il nuovo intervento regolatorio propone misure finalizzate a colmare un vuoto di regole, disciplinando in maniera organica la fissazione dell'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, per creare uno sviluppo equilibrato delle aree urbanizzate e delle aree rurali.

A tal fine, l'intervento regolatorio tiene conto dell'estensione e della localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, dell'estensione del suolo già edificato, dell'esistenza di edifici inutilizzati, nonché dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche e della possibilità di ampliare quelle esistenti, invece che costruirne di nuove.

La carenza della normativa attualmente in vigore sulla materia è probabilmente legata anche ad una concezione arretrata della materia urbanistica, intesa come pianificazione dei centri urbani, valutata settorialmente e non come “governo del territorio”. Le zone agricole, in passato, venivano considerate come zone prive di una propria identità culturale e sono state quasi esclusivamente alcune leggi regionali, di seconda o addirittura di terza generazione, a creare una cultura di tutela del territorio e, quindi, anche delle zone a vocazione agricola. Ma è evidente la mancanza di una regolamentazione nazionale organica della materia in questione.

La criticità e le carenze del sistema normativo attuale sono riscontrabili, comunque, attraverso i fatti. I dati statistici ci dicono che in Italia si consumano ogni anno circa 500 Km quadrati di territorio ed il tutto senza una pianificazione globale.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

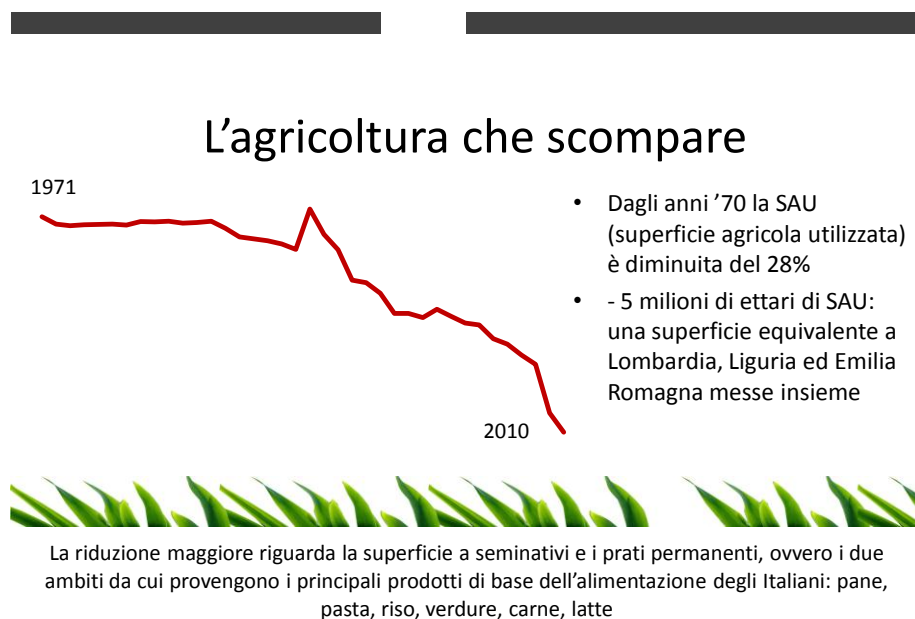
L'intervento regolatorio mira a porre fine al problema dell'erosione e del consumo del terreno a vocazione agricola. I dati più recenti segnalano che ogni giorno cento ettari di terreno vanno persi. Calcolando la cifra, con riferimento agli ultimi 40 anni, si arriva alla somma di una superficie di circa 5 milioni. Siamo passati da un totale di aree coltivate di 18 milioni di ettari a meno di 13.

Il principale problema da risolvere è quello di interrompere questo *trend* gravissimo ed intervenire in tempi rapidi per evitare e contrastare l'indiscriminato consumo del suolo agricolo e delle conseguenze ad esso connesse.

In epoca recente il fenomeno del consumo del suolo attraverso la cementificazione, che ha un impatto fortissimo sulle aree agricole del nostro Paese, sta diventando ancora di più preoccupante, soprattutto quando lo si vede concentrato in quelle zone altamente produttive, ad esempio sulle pianure. Ciò ha effetti devastanti sia per l'ambiente, sia per l'impresa agricola, con conseguenze economiche negative sul volume della produzione. La sottrazione di superfici alle coltivazioni, oltre ad abbattere la produzione agricola, ha necessariamente una ricaduta negativa sull'economia del nostro Paese, sul turismo e sul paesaggio. Infatti, il suolo agricolo è una immensa risorsa non soltanto in termini produttivi, ma anche in termini, per esempio, di drenaggio e di regolamentazione delle acque. E' noto poi, che la presenza dell'uomo in agricoltura e le sue attività sui campi, incidono positivamente anche in termini di presidio del territorio e di salvaguardia del suo straordinario paesaggio.

Il fenomeni da combattere sono la cementificazione selvaggia e l'abbandono delle terre più marginali da parte degli agricoltori. Ma, mentre quest'ultimo

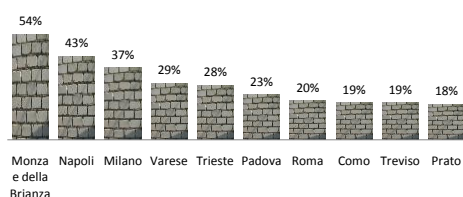
fenomeno ha un andamento che si può definire "a fisarmonica" (quindi non irreversibile), l'assalto della cementificazione alle superfici agricole ha un impatto irreversibile sul territorio, con pesanti ricadute non solo sociali e ambientali, ma anche di carattere economico. L'Italia è un Paese che riesce a produrre solo l'80% del proprio fabbisogno alimentare. L'Ispra calcola che dagli anni '50 siano stati "impermeabilizzati" (cementificati quindi in maniera irreversibile) 1,5 milioni di ettari, una superficie pari alla Calabria. E' proprio l'impermeabilizzazione del suolo (*soil sealing*) il fattore che incide maggiormente sull'approvvigionamento alimentare in quanto interessa i terreni migliori: fertili, pianeggianti, limitrofi ai centri abitati, ricchi di infrastrutture e di facile accesso.



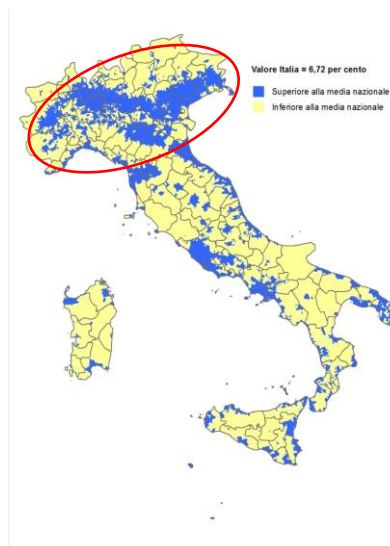
Fermare questo sfrenato consumo, ridando suolo produttivo all'agricoltura si tradurrebbe, quindi, anche in un risparmio economico per la maggiore disponibilità di derrate alimentari. E non ultima è da considerare la rilevanza, sempre in termini di risparmio economico di lungo periodo, per il ruolo di prevenzione contro i gravi fenomeni di dissesto idrogeologico del nostro Paese. La gravità delle conseguenze del fenomeno della cementificazione selvaggia è stata testimoniata, anche di recente, durante il tragico terremoto che ha colpito l'Emilia Romagna e parte della Lombardia, dalle immagini dei media televisivi che hanno mostrato il serpentine di capannoni industriali cresciuti come funghi negli ultimi anni e altrettanto rapidamente crollati a causa delle scosse. La superficie cementificata in Italia è passata dal 2% degli anni '50 al 6,7% di media attuale. Dai dati statistici analizzati si è rilevato che, per esempio, nella Pianura padana, ovvero l'area agricola più vasta e produttiva della penisola italiana, la percentuale media di superfici edificate è pari al 16,4% del territorio.

Cementificazione

- Il 6,7% è costituito da superfici edificate (ISTAT)
- La Pianura padana, ovvero l'area agricola più vasta e produttiva della penisola italiana, ha una percentuale media di superfici edificate pari al 16,4% del territorio (ISTAT)



Le dieci province più cementificate d'Italia nel 2011



L'intervento regolatorio si pone l'obiettivo di interrompere le cause di questo processo, creando un sistema di controllo e sviluppo globale e moderno del territorio, evidenziando il ruolo centrale delle aree agricole.

In molti altri Paesi europei il problema è stato già affrontato e risolto in modi diversi. Nell'analisi effettuata per la redazione dell'intervento regolatorio è stata svolta un'approfondita comparazione con le soluzioni adottate da altri Paesi europei quali Francia, Gran Bretagna e Germania. Il modello tedesco, in vigore fin dal 1998, è risultato quello più adeguato, per similitudine morfologica e amministrativa del territorio, ad ispirare l'opzione regolatoria prescelta. Sono state, inoltre, attentamente prese in esame anche le soluzioni indicate nelle “*Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*” predisposte dalla Commissione europea.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

La presenza dell'uomo in agricoltura e le sue attività sui campi incidono positivamente sia in termini di approvvigionamento alimentare, che di presidio del territorio, nonché di salvaguardia del suo straordinario paesaggio. Il nostro Paese non ha riserve di gas, non ha giacimenti di petrolio, ma ha un paesaggio unico che va tutelato e protetto.

L'obiettivo è pertanto quello di creare le condizioni per una riduzione del consumo indiscriminato del suolo, con la contestuale valorizzazione e tutela dei terreni agricoli, partendo da una regolamentazione che abbia una visione d'insieme del territorio, al fine di tutelarne la destinazione d'uso, sia per motivi di opportunità economica, che di tutela del benessere della collettività.

L'obiettivo di breve periodo dell'intervento regolatorio è quello di fissare, l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, ripartendola tra le diverse Regioni e tra i Comuni. L'opzione regolatoria prevede, inoltre, che un apposito Comitato avrà il compito di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli. Viene introdotto il divieto, per coloro che hanno ricevuto aiuti di Stato o comunitari, di cambiare la destinazione agricola per almeno 5 anni dall'ultima erogazione, pena una multa e la demolizione delle opere eventualmente costruite, se non in regola con la destinazione agricola dell'area. Si attribuisce, infine, una priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali in materia edilizia ai Comuni e alle Province, per incentivare il recupero dei nuclei abitati rurali, con la ristrutturazione, manutenzione, restauro e risanamento conservativo degli edifici esistenti e la conservazione ambientale del territorio. La stessa priorità varrà per i privati, singoli o associati.

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi saranno i dati statistici relativi alla quantità di suolo edificato in rapporto ai dati attualmente riferiti alla stessa materia. Inoltre, il Comitato istituito dall'intervento regolatorio, avrà il compito di realizzare, entro il 31 dicembre di ogni anno, un Rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale.

Si prevede che l'indicatore del raggiungimento dell'obiettivo, nel medio periodo sarà identificabile con la diminuzione della percentuale di crescita della cementificazione e conseguente recupero edilizio dei nuclei urbani esistenti.

Nel lungo periodo si prevede:

- a) un aumento del livello di salvaguardia del paesaggio, con relativo aumento del turismo, soprattutto nei piccoli centri urbani rurali riqualificati;
- b) un aumento, in termini quantitativi, dell'auto approvvigionamento attraverso le maggiori risorse agricole, con il relativo risparmio economico legato all'abbassamento dell'importazione;
- c) un maggiore tutela dell'assetto idrogeologico dell'intero Paese.

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.

- **Destinatari pubblici:** il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il

Ministero delle Infrastrutture, il Ministero per beni culturali, nonché tutte le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano ed i Comuni;

- **Destinatari privati:** imprenditori agricoli e i privati, singoli o associati, che intendano recuperare edifici nei nuclei abitati rurali.
- **Destinatari indiretti:** la collettività nel suo insieme.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Il contenuto dell'intervento normativo è stato definito in esito ad un'istruttoria tecnica avviata dal Ministero proponente in collaborazione con tutte le altre Amministrazioni interessate.

L'intervento regolatorio è stato reso pubblico nell'ambito di due convegni, uno dei quali tenutosi presso la Camera dei deputati. Sono stati consultati l'Ispira, l'Istat, le organizzazioni di categoria in ambito agricolo e le associazioni ambientaliste. All'esito di questi incontri sono pervenute osservazioni e commenti al testo proposto, ma non sono emerse opzioni alternative perseguibili ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione.

Il testo regolatorio è stato approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri il 14 settembre 2012 ed è stato trasmesso alla Conferenza Unificata per il parere. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha condiviso, con modifiche, gli intenti e le finalità che vengono perseguiti con l'intervento regolatorio. Pertanto, anche la relazione Air viene revisionata nelle varie sezioni.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").

L'opzione di non intervento (opzione zero) è stata ritenuta non adeguata a garantire il raggiungimento degli obiettivi esposti nella Sezione 1.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Dalle consultazioni effettuate **preliminarmente** non sono emerse proposte di opzioni alternative effettivamente praticabili e l'intervento è stato condiviso con le parti consultate. Anche nell'ambito dell'amministrazione si è ritenuto che le soluzioni individuate fossero le più adeguate per il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento regolatorio. **A seguito dell'esame del testo regolatorio da parte della Conferenza Unificata e degli incontri tra i rappresentanti tecnici dei Ministeri interessati e i rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, sono state elaborate alcune opzioni alternative nel merito al testo esaminato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri. Si è, pertanto, ritenuto opportuno recepire le proposte presentate**

nel provvedimento, al fine di migliorare l'operatività dei meccanismi da esso previsti per le finalità di tutela del suolo agricolo, tenendo conto delle competenze regionali e degli Enti locali. Inoltre, per un periodo massimo di cinque anni, è vietato il mutamento della destinazione dei terreni su cui è stata esercitata attività agricola e che, per essa, hanno beneficiato di finanziamenti. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del citato divieto gli interventi strumentali alla conduzione dell'impresa agricola, ivi compreso l'agriturismo, da realizzare ovviamente nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti. Non si è, invece, ritenuto di poter accettare l'opzione richiesta della Conferenza Unificata di trasformare la determinazione massima di superficie agricola consumabile nella fissazione di un mero obiettivo di riduzione di consumo di superficie agricola, in quanto la fissazione del solo "obiettivo" di riduzione di consumo di superficie agricola da determinare quantitativamente a livello regionale avrebbe affievolito la portata e l'efficacia dell'intervento regolatorio.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.

Per la misurazione degli effetti derivanti dall'intervento regolatorio è stato usato un metodo scientifico-statistico. Sulla base dei dati forniti dall'Istat, Ispra ed Inea, sono stati effettuati calcoli matematici e proiezioni future.

Infine, è stato fatto diretto riferimento anche ai dati ed alle soluzioni indicate dalle *"Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing"* della Commissione europea, rilevati in ambito europeo.

Inoltre, a seguito dell'esame della Conferenza unificata, al fine di calibrare gli effetti del provvedimento alle diverse specificità territoriali, è stato previsto che i criteri e le modalità per la definizione dell'obiettivo della proposta regolatoria siano stabiliti tenendo conto delle caratteristiche qualitative dei suoli, delle loro diverse funzioni ecosistemiche, della estensione e localizzazione dei suoli agricoli e dello stato di pianificazione territoriale ed urbanistica.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

L'amministrazione ha valutato che l'opzione prescelta non presenta svantaggi. Presenta, invece, i seguenti vantaggi:

- a) fissa un limite alla perdita di terreni agricoli produttivi;

- b) consente l'aumento delle produzioni agricole e dell'approvvigionamento alimentare;
- c) riduce gli interventi di alterazione del paesaggio;
- d) incentiva la riqualificazione di piccoli centri rurali;
- e) svolge un'azione di tutela dell'ecosistema in quanto nelle aree impermeabilizzate sono di solito compromesse le capacità del suolo di assorbire CO₂ e di fornire supporto e sostentamento per la componente biotica dell'ecosistema;
- f) limita le alterazioni dell'assetto idraulico e idrogeologico.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.

L'intervento regolatorio prevede uno specifico obbligo di informazione a carico del Comitato, istituito ai sensi dell'articolo 3 del provvedimento, che entro il 31 dicembre di ogni anno deve redigere un Rapporto sul consumo del suolo, che verrà trasmesso al Parlamento a cura del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. **Ulteriore obbligo informativo è stato posto a carico delle Regioni che inviano al Comitato interministeriale i dati acquisiti in base ai criteri stabiliti dalla Conferenza Unificata.**

D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

Non si è proceduto a nessuna comparazione in quanto non sono emerse opzioni alternative effettivamente percorribili per il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento regolatorio. **Per quanto riguarda le opzioni alternative introdotte in seguito all'esame della Conferenza unificata ci si riporta alla Sez. 4.**

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

L'intervento regolatorio è immediatamente applicabile in quanto tutti gli enti statali, regionali e comunali responsabili dell'attuazione all'opzione regolatoria possono operare con le strutture umane e strumentali a disposizione a legislazione vigente, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica. **A seguito delle modifiche apportate al testo del provvedimento su richiesta della Conferenza Unificata, risulta importante fattore incidente sugli effetti dell'intervento regolatorio, l'esatta valutazione da parte delle Regioni e delle province autonome delle diverse caratteristiche territoriali e qualitative dei suoli agricoli rispetto alla loro estensione e localizzazione.**

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

L'intervento regolatorio non incide sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo delineato sono:

- le Amministrazioni centrali coinvolte, vale a dire il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero per beni e le attività culturali;
- le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano e la **Conferenza unificata** delle Regioni e delle Province autonome;
- i Comuni;
- il Comitato interministeriale istituito ai sensi dell'art. 3 dell'intervento regolatorio.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Il testo dell'intervento regolatorio è stato pubblicizzato attraverso convegni pubblici, uno dei quali tenutosi presso la Camera dei deputati, che hanno trovato riscontro nei principali *media* italiani e sul *web*.

E' prevista, inoltre, adeguata informazione sul sito web del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Sono previste forme di controllo e di monitoraggio dell'intervento regolatorio, ad opera, in particolare del Comitato istituito, cui è stata affidata l'elaborazione di una relazione annuale sul consumo di suolo in ambito nazionale.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.

Le possibili verifiche ed adeguamenti saranno valutati sulla base dei dati statistici provenienti dall'Istat e dalle Regioni.

A cura del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sarà effettuata la verifica (VIR) prevista a cadenza biennale, nella quale saranno prese in esame oltre al rapporto costo - benefici dell'intervento regolatorio, il grado di raggiungimento soddisfacente degli obiettivi previsti.

In caso di non raggiungimento di tali obiettivi si potrà valutare l'opportunità di intervenire con integrazioni o correttivi della normativa.