

Metodologia e risultati della classificazione dei territori rientranti nelle zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane di cui all'articolo 32, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (UE) n. 1305/2013

1. Premessa

L'articolo 32, paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 1305/2013 individua le seguenti tipologie di zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici:

- a) zone montane;
- b) zone soggette a vincoli naturali significativi, diverse dalle zone montane, nonché
- c) altre zone soggette a vincoli specifici.

Il paragrafo 2 del medesimo articolo stabilisce che le zone montane sono caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un considerevole aumento dei costi di produzione rispetto alle zone “normali”, confermando pertanto i criteri già previsti dall'articolo 36, lettera a), punto i), del regolamento (CE) n. 1698/2005 durante il periodo di programmazione 2007-2013. Invece, il successivo paragrafo 3 dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1305/2013 introduce nuovi criteri di delimitazione rispetto a quelli previsti per le zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane nel periodo di programmazione 2007-2013. Esso stabilisce infatti che *“le zone diverse dalle zone montane sono considerate soggette a vincoli naturali significativi se almeno il 60 % della superficie agricola soddisfa almeno uno dei criteri elencati nell'allegato III del regolamento (UE) n. 1305/2013 al valore soglia indicato”*.

L'innovazione introdotta nel paragrafo 3 ha reso necessaria la ridelimitazione delle zone soggette a vincoli naturali significativi, diverse dalle zone montane. In Italia il processo di ridelimitazione è stato definito e attuato a livello nazionale prendendo in considerazione tutti i territori non già delimitati ai sensi delle lettere a) e c) dell'articolo 32, paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 1305/2013. Questo processo ha pertanto interessato anche la porzione di territorio piemontese non già classificata montana, conducendo per la prima volta all'individuazione in Piemonte di zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane¹.

2. La metodologia adottata in Italia

La nuova delimitazione delle zone soggette a vincoli naturali diverse da quelle montane in Italia è stata definita a livello nazionale attraverso l'applicazione di una metodologia comune, condivisa fra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) e le Regioni interessate e applicata con il supporto della Rete rurale nazionale con il coordinamento scientifico del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea).

La metodologia nazionale, seguendo le disposizioni dell'articolo 32, paragrafo 3, terzo comma del regolamento (UE) n. 1305/2013² e le linee guida della Commissione europea, ha previsto due fasi: una fase di *applicazione dei criteri biofisici* e una successiva fase di *fine-tuning* basata su indicatori

1 In Piemonte non esistono zone rientranti nella tipologia c) dell'articolo 32, paragrafo 1 (“altre zone soggette a vincoli specifici”).

2 Il terzo comma recita testualmente: “Quando delimitano le zone di cui al presente paragrafo, gli Stati membri procedono a un'analisi minuziosa, basata su criteri oggettivi, al fine di escludere le zone in cui i vincoli naturali significativi ai sensi del primo comma, pur essendo documentati, sono stati superati mediante investimenti o attività economiche o con la dimostrazione di una normale produttività dei terreni, o in cui i metodi di produzione o sistemi agricoli compensano il mancato guadagno o i costi aggiuntivi di cui all'articolo 31, paragrafo 1.”

strutturali ed economici. La metodologia prevede la verifica del rispetto delle condizioni di svantaggio al livello delle unità amministrative locali (livello LAU 2, *Local Administrative Unit*, corrispondente in Italia ai comuni), come stabilito dal comma 2 del paragrafo 3 dell'articolo 32.

Limitatamente ai comuni parzialmente montani risultanti dalla delimitazione vigente (in numero di 40 in Piemonte), lo svantaggio biofisico è stato verificato al livello di foglio di mappa catastale ai fini della delimitazione di porzioni di territorio comunale afferenti a fogli di mappa catastali non montani rispondenti ai criteri regolamentari. Anche questa soluzione è coerente con il dettato del regolamento (UE) n. 1305/2013, poiché il secondo comma del paragrafo 3 dell'articolo 32 prevede che la delimitazione possa avvenire, in alternativa al livello comunale (LAU 2), al livello di *“un'unità locale chiaramente definita che copra un'unica zona geografica contigua avente un'identità economica e amministrativa distinta.”*

2.1 Prima fase: l'applicazione dei criteri biofisici

I parametri biofisici per la delimitazione delle zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane riportati, insieme alle relative definizioni e ai valori-soglia, nell'allegato III del regolamento (UE) n. 1305/2013 sono i seguenti:

- a) bassa temperatura;
- b) siccità;
- c) eccessiva umidità del suolo;
- d) scarso drenaggio del suolo;
- e) problemi di tessitura e pietrosità;
- f) scarsa profondità radicale;
- g) proprietà chimiche mediocri;
- h) forte pendenza.

La metodologia di delimitazione proposta dall'Italia, i cui esiti erano stati preliminarmente condivisi con le Regioni interessate (fra cui il Piemonte) il 28 febbraio 2017, è stata adattata su sollecitazione del Centro comune di ricerca (Joint Research Centre, JRC) e dei servizi della Commissione europea (DG AGRI) a seguito di interlocuzioni con JRC che hanno richiesto aggiustamenti successivi, nuove elaborazioni e specificazioni ulteriori dei risultati. Inoltre i criteri biofisici sono stati applicati ai comuni parzialmente montani a livello di foglio di mappa catastale. Per quest'ultima procedura è stata utilizzata la stessa metodologia messa a punto per il livello comunale (LAU 2). Anche i risultati di questa fase sono stati condivisi con le Regioni e la Commissione europea.

Si è quindi giunti alla condivisione della metodologia in data 14 maggio 2019 quando, per tramite dei servizi della Commissione, il JRC ha specificato le ultime integrazioni necessarie per l'accettazione della metodologia. Tali integrazioni sono state recepite nel documento definitivo inviato dal Mipaaf in data 28 maggio 2019 insieme alla risposta puntuale alle osservazioni formulate dal JRC.

2.2 Seconda fase: il *fine-tuning*

Il terzo comma del paragrafo 3 dell'articolo 32 del regolamento (UE n. 1305/2013 prescrive che *“quando delimitano le zone di cui al presente paragrafo, gli Stati membri procedono a un'analisi minuziosa, basata su criteri oggettivi, al fine di escludere le zone in cui i vincoli naturali significativi ai sensi del primo comma, pur essendo documentati, sono stati superati mediante investimenti o attività economiche o con la dimostrazione di una normale produttività dei terreni, o in cui i metodi di produzione o sistemi agricoli compensano il mancato guadagno o i costi aggiuntivi di cui all'articolo 31, paragrafo 1.”*

Allo scopo la Commissione europea fin dal mese di luglio 2016 aveva diffuso il documento *“Fine-tuning in areas facing significant natural and specific constraints”*. L'esercizio di *fine-tuning* in

Italia è stato svolto seguendo una metodologia elaborata dal Crea a partire dal novembre 2018 e a seguito di successivi confronti con le amministrazioni regionali e con la DG AGRI della Commissione europea. Il documento relativo alla metodologia nazionale di *fine-tuning* e l'elenco dei comuni selezionati a completamento del processo sono stati condivisi con le Regioni nel corso di una riunione, tenutasi a Roma il 6 giugno 2019, cui sono seguiti confronti bilaterali con le Regioni che ne hanno fatto richiesta. Ne sono derivati un aggiustamento della metodologia complessiva e una verifica per alcune Regioni, fra cui il Piemonte, delle procedure di trattamento dei dati. Ciò ha dato luogo a variazioni nell'elenco dei comuni confermati eleggibili a seguito dell'applicazione del *fine-tuning*. In particolare, la modifica alla metodologia, successivamente estesa a tutte le Regioni interessate, ha riguardato l'esclusione, dal calcolo della produzione standard, degli allevamenti avicoli a carattere industriale e senza terra e l'esclusione dei comuni, tra quelli soggetti a vincoli di drenaggio, in cui il riso rappresenta oltre la metà della superficie agricola utilizzata. L'elenco così emendato è stato ritrasmesso alle Regioni e alla Conferenza Stato-Regioni nel mese di gennaio 2020. A questa fase è seguito un confronto tecnico fra Crea e DG AGRI che si è concluso il 15 aprile 2020 con l'invio formale alla Commissione europea da parte del Mipaaf della metodologia³ e dell'elenco dei comuni designati. Alla proposta trasmessa con tale invio la Commissione europea non ha formulato nessuna obiezione; la comunicazione di "non obiezione" da parte della Commissione è pervenuta al Mipaaf il 19 maggio 2020.

A conclusione del procedimento di identificazione delle zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane, in applicazione dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1305/2013, la metodologia per l'identificazione delle zone e i relativi elenchi dei comuni e dei fogli di mappa interessati sono stati adottati a livello nazionale con il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali n. 6277 dell'8 giugno 2020 e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (20A03212 - GU Serie Generale n.155 del 20 giugno 2020) nonché sul sito del Mipaaf⁴.

3. I risultati relativi al Piemonte

I risultati del procedimento di identificazione delle zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane allegati al decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali n. 6277 dell'8 giugno 2020 e pubblicati sul sito del Mipaaf non sono presentati sotto forma di elenchi di comuni (o di fogli di mappa) direttamente consultabili. Essi sono riportati, infatti, in un foglio elettronico (tabella excel) dal quale è possibile desumere gli elenchi mediante l'applicazione di filtri sulle pertinenti colonne (contenenti i valori di variabili dicotomiche).

Poiché nel foglio excel sono riportate tutte le variabili utilizzate nel procedimento a due fasi descritto nel § 2, è possibile ricavare i risultati dell'individuazione delle zone per ciascuna fase (criteri biofisici e *fine-tuning*), distintamente per i comuni individuati per intero e per quelli individuati al livello di foglio di mappa catastale.

3.1 I risultati della prima fase (l'applicazione dei criteri biofisici)

L'applicazione dei criteri biofisici ha portato a individuare in Piemonte complessivamente 156 comuni eleggibili come zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane, di cui 13 parzialmente montani (in questi ultimi soltanto una parte dei fogli di mappa catastale non montani è risultata eleggibile) e 143 interamente non montani (su un totale di 662 comuni non montani, in tutto o in parte)⁵.

³ Rete rurale nazionale (aprile 2020). *Il fine-tuning delle zone agricole soggette a vincoli naturali*.

⁴ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15568>.

⁵ Occorre segnalare che i documenti del Mipaaf indicano per il Piemonte 145 comuni non montani eleggibili a causa di un refuso nella base di dati che ha portato a inserire fra i comuni da sottoporre a procedura anche i comuni di Mongiardino Ligure (AL) e di Mosso (BI) già classificati interamente di montagna.

3.2 I risultati della seconda fase (il *fine-tuning*)

La successiva applicazione del *fine-tuning* ha conservato l'eleggibilità per 88 comuni, di cui 8 parzialmente montani e 80 completamente non montani⁶. Nell'ambito degli 8 comuni parzialmente montani non tutti i fogli di mappa classificati non montani risultano eleggibili come zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane. Questi 8 comuni presentano pertanto al loro interno, identificate dai fogli di mappa, tre tipologie territoriali: 1) zone montane; 2) altre zone soggette a vincoli naturali significativi; 3) zone "normali".

La tabella seguente riporta la situazione riassuntiva dei comuni piemontesi rispetto alle zone di cui all'articolo 32, paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 1305/2013. La superficie territoriale è quella derivante dal Sistema informativo territoriale e ambientale della Regione Piemonte, mentre la superficie agricola utilizzata (SAU) è quella risultante all'Anagrafe agricola unica del Piemonte (annata agraria 2019-2020).

Fase		Zone montane (lettera a)		Altre zone con vincoli naturali (lettera b)		Zone "normali" (zone senza vincoli)	
		Comuni interi	Comuni parziali	Comuni interi	Comuni parziali	Comuni interi	Comuni parziali
Prima della revisione	Numero di comuni	504	40	0	0	662	40
	Superficie territoriale (km ²)	12.786,45	382,88	-	-	10.285,78	800,74
	SAU (km ²)	2.290,94	86,40	-	-	6.175,83	361,49
Prima fase (criteri biofisici)	Numero di comuni	504	40	143	13	519	40
	Superficie territoriale (km ²)	12.786,45	382,88	2.019,61	111,41	8.266,17	689,32
	SAU (km ²)	2.290,94	86,40	833,95	37,42	5.341,89	324,07
Seconda fase (<i>fine-tuning</i>)	Numero di comuni	504	40	80	8	582	40
	Superficie territoriale (km ²)	12.786,45	382,88	1.139,50	51,48	9.146,28	749,26
	SAU (km ²)	2.290,94	86,40	439,10	11,02	5.736,73	350,47

N.B.: analogamente ai documenti del Mipaaf (prospetti riassuntivi ed elenchi), i conteggi dei comuni riportati in tabella non tengono conto delle variazioni territoriali (fusioni, smembramenti e incorporazioni di comuni) intervenute a partire dall'anno 2013, che hanno portato il numero di comuni del Piemonte da 1.206 a 1.181. Ciò in ragione del fatto che il Catasto terreni non sempre viene tempestivamente aggiornato, per cui la modifica delle classificazioni territoriali sulla base delle nuove delimitazioni comunali potrebbe generare problemi di corretta identificazione dei fogli di mappa nei comuni di nuova formazione.

La ripartizione della superficie territoriale e della superficie agricola utilizzata in Piemonte per tipologia di zona soggetta a vincoli naturali risultante rispettivamente prima della ridelimitazione, dopo l'applicazione dei criteri biofisici e dopo il *fine-tuning* è illustrata in figura 1, mentre la nuova classificazione del territorio regionale secondo la tipologia di zona soggetta a vincoli naturali prima e dopo il *fine-tuning* è illustrata nel cartogramma in figura 2.

⁶ Anche per il *fine-tuning*, a causa dei refusi nel database riportati nella nota precedente, i prospetti riassuntivi del Mipaaf indicano per il Piemonte 82 comuni non montani eleggibili per l'intero territorio al posto del valore corretto (80 comuni).

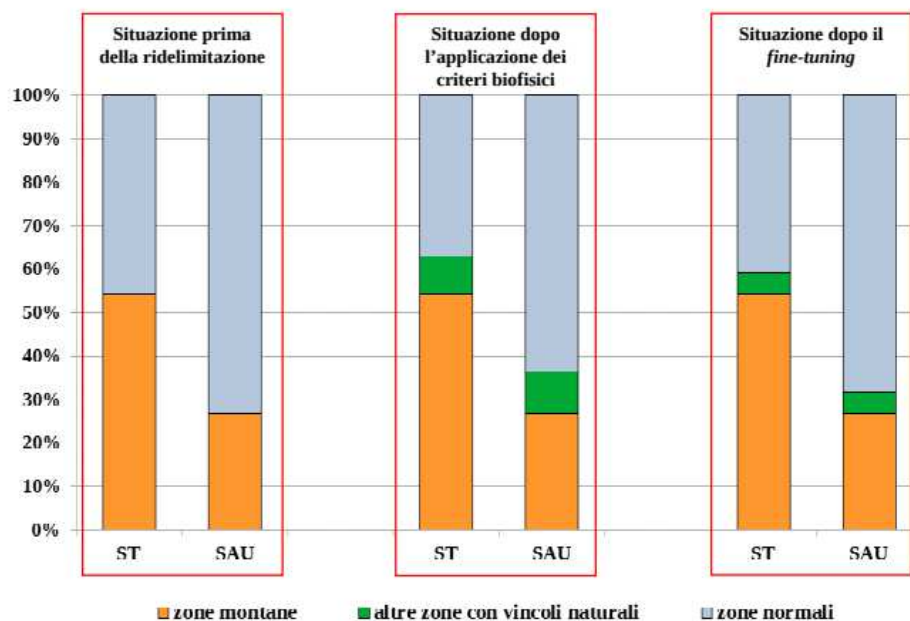


Figura 1 – Ripartizione della superficie territoriale (ST) e della superficie agricola utilizzata (SAU, annata agraria 2019-2000) del Piemonte secondo la tipologia di zona soggetta a vincoli naturali prima della ridelimitazione, dopo l'applicazione dei criteri biofisici e dopo il *fine-tuning*.

3.3 L'elenco dei territori rientranti nelle zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane

La ripartizione del territorio piemontese secondo l'appartenenza alle zone soggette a vincoli naturali è riportata nell'allegato *Classificazione dei comuni secondo la tipologia areale e l'appartenenza alle zone ex art. 32 del regolamento (UE) n. 1305/2013*.

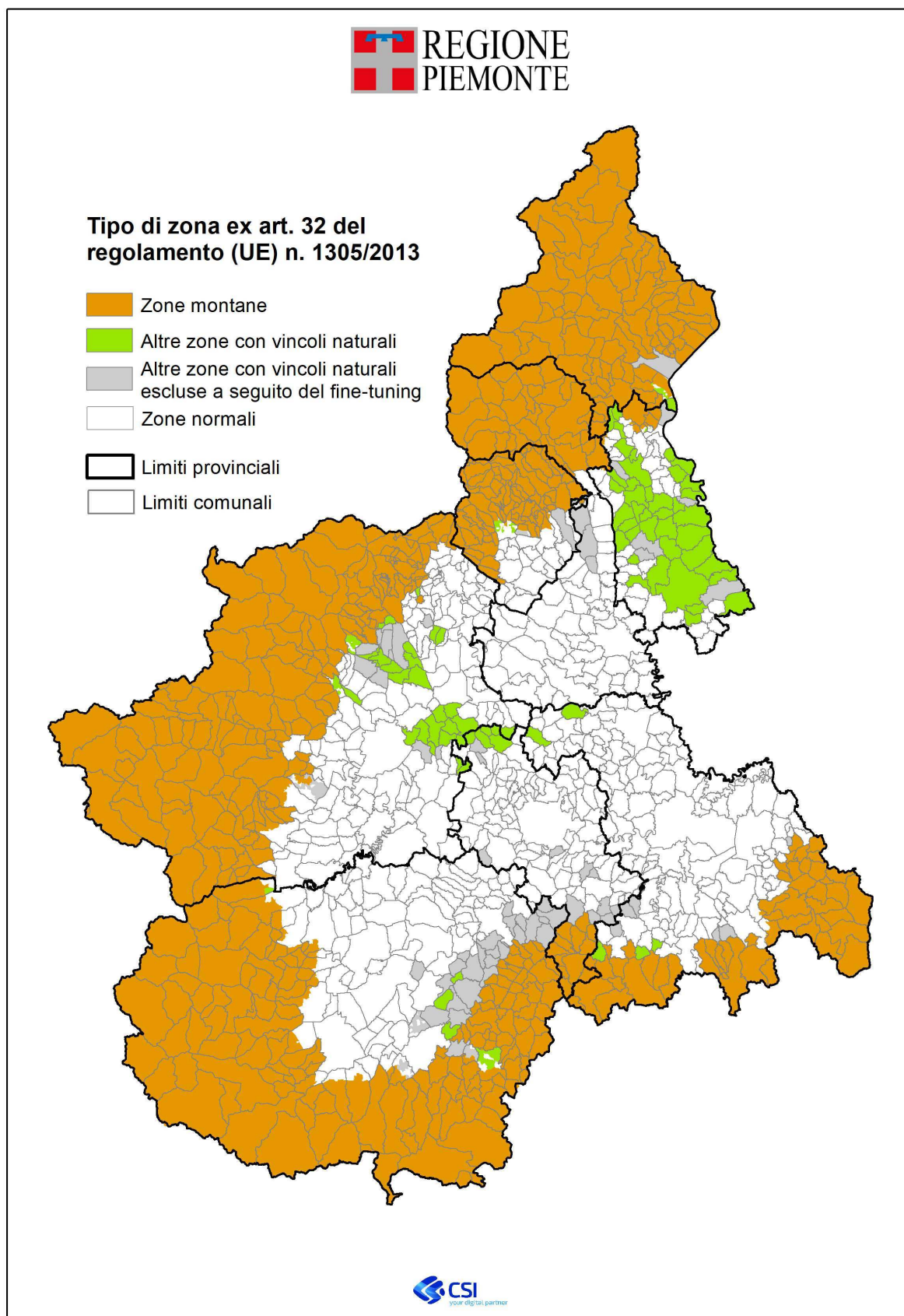


Figura 2 – Classificazione del territorio regionale secondo la tipologia di zona soggetta a vincoli naturali. Le zone con vincoli naturali diverse dalle zone montane sono rappresentate distinguendo i territori che sono stati esclusi a seguito del *fine-tuning* (colore grigio) da quelli che sono stati confermati (colore verde) e che pertanto costituiscono le zone classificate ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (UE) n. 1305/2013.