

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

(all. "2" alla Direttiva P.C.M. 16 febbraio 2018)

**Provvedimento: Schema di disegno di legge recante delega al governo in materia di florovivaismo**

*Amministrazione competente:* Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste

*Referente dell'amministrazione competente:* Ufficio Legislativo MASAF

\* \* \*

### SINTESI DELL'A.I.R. E PRINCIPALI CONCLUSIONI

L'intervento normativo delega il Governo ad adottare, su proposta del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, uno o più decreti legislativi mediante i quali delineare un quadro normativo organico in materia di coltivazione, promozione, commercializzazione, valorizzazione e incremento della qualità e dell'utilizzo dei prodotti del settore e della filiera florovivaistica.

A tal fine sono sanciti i seguenti principi:

- a) disciplinare l'articolazione della filiera florovivaistica comprendendo sia le attività agricole che le attività di supporto alla produzione;
- b) definire l'attività agricola florovivaistica in linea con quanto disposto dall'articolo 2135 del codice civile e dal decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, relativo alle disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, nonché prevedere l'applicazione dei contratti di coltivazione ai diversi comparti del settore;
- c) prevedere un coordinamento nazionale che fornisca misure di indirizzo al settore anche mediante l'istituzione di un *Ufficio per la filiera del florovivaismo*, di livello non generale, presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, al fine di garantire l'efficace gestione del settore e la valorizzazione delle attività;
- d) prevedere strumenti di coordinamento finalizzati ad adottare atti di indirizzo e coordinamento;
- e) prevedere l'elaborazione, con cadenza quinquennale, di un Piano nazionale del settore florovivaistico, quale strumento programmatico e strategico, da adottare in coordinamento con la strategia nazionale del verde pubblico di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), della legge 14 gennaio 2013, n. 10.
- f) prevedere che il Piano nazionale individui, tra le altre proposte, azioni innovative per la comunicazione e la promozione dei prodotti, nonché per la competitività e lo sviluppo delle aziende florovivaistiche, tenendo in considerazione la peculiarità delle stesse;
- g) predisporre un sistema di rilevazione dei dati statistici del settore a cadenza annuale;
- h) pianificare e istituire, a livello nazionale, piattaforme logistiche per macroaree, ai fini della distribuzione e movimentazione efficiente dei prodotti della filiera florovivaistica verso l'Unione europea ed i Paesi terzi, tenendo conto dell'attuale collocazione dei distretti florovivaistici e dei mercati;

- i) prevedere misure di riconversione degli impianti serricoli, destinati al florovivaismo, in siti agroenergetici e l'incremento della loro efficienza energetica, nonché della sostenibilità ambientale, al fine di contrastare il relativo degrado ambientale e paesaggistico;
- l) operare una ricognizione dei marchi nazionali esistenti al fine di certificare il rispetto di *standard* di processo e prodotto, eventualmente promuovendo, a cura del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, un marchio unico distintivo, che garantisca le produzioni nazionali, in conformità alla regolamentazione europea e internazionale, e previa adozione di disciplinari di qualità e confezionamento dei prodotti floricoli e vivaistici ornamentali da interno e da esterno ovvero destinati all'arredo urbano nonché forestali;
- m) disciplinare i Centri per il giardinaggio e definire la loro collocazione all'interno della filiera florovivaistica;
- n) definire le figure professionali che operano nel comparto florovivaistico, compresi i settori del verde urbano e periurbano, nonché i parchi e i giardini storici, prevedendo il loro inquadramento nel sistema di classificazione delle professioni dell'ISTAT;
- o) promuovere l'attivazione di ulteriori percorsi formativi presso gli ITS Academy coerenti con l'ambito tecnologico di riferimento e, mediante corsi di specializzazione, presso le Facoltà di agraria, previa eventuale concertazione con le altre Autorità competenti, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 12, comma 2, della legge 28 luglio 2016, n. 154;
- p) favorire l'aggregazione tra produttori attraverso la semplificazione delle procedure volte alla costituzione di Organizzazioni di Produttori del settore;
- q) prevedere specifici criteri di premialità per le aziende florovivaistiche nell'ambito dei Piani di Sviluppo Regionale in accordo con la Conferenza Stato-Regioni;
- r) prevedere le condizioni per la produzione di materiali forestali di moltiplicazione nei vivai di proprietà privata, ai fini di supportare le attività di rimboschimento, ricostituzione forestale e restauro, forestazione urbana e di perseguire gli altri fini forestali;
- s) includere anche il vivaismo orticolo e frutticolo ai fini della produzione e della moltiplicazione di materiale vegetale certificato, per favorire investimenti nell'innovazione varietale dell'agroalimentare nazionale.

## 1. CONTESTO E OBIETTIVI DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE:

### 1.1 la rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

All'interno del sistema agricolo, il settore florovivaistico si distingue per la complessità che lo caratterizza sotto il profilo biologico, tecnico, commerciale e organizzativo.

Esso, secondo la definizione dell'AIPH (*Association Internationale des Producteurs de l'Horticulture*), comprende la produzione di prodotti vegetali ornamentali e di materiale di propagazione, ornamentale e no.

Nel settore si distinguono i macro-comparti della floricoltura c.d. intensiva o industriale (fiori freschi recisi o fiori secchi, foglie e fronde recise, piante in vaso da interno, da fiore e da foglia), della produzione degli organi di propagazione sessuale (semi) o vegetativi (bulbi, tuberi, rizomi, talee, marze e altro materiale di propagazione vegetativa), del vivaismo ornamentale (piante intere da esterno in vaso o in piena terra) e del vivaismo non ornamentale (piante e/o semi per la ricomposizione ambientale, materiali forestali di moltiplicazione, piante intere da bosco, piantine di ortive e officinali destinate all'hobbistica e all'agroindustria, ecc.).

Ciascuno dei comparti sopra elencati fa riferimento ad un elevatissimo numero di specie, varietà e cultivar (nell'ordine di diverse migliaia) che si rinnovano con estrema rapidità e continuità.

Ciò, se da un lato rende difficile l'analisi economica del settore, dall'altro necessariamente richiede all'imprenditore agricolo il possesso di un elevato livello di *know how* e un idoneo supporto in fase di ricerca e di assistenza tecnica.

In più, il settore comprende, sia a monte che a valle, una serie di attività di tipo agricolo e industriale.

A monte vi sono i costitutori ed i moltiplicatori di materiale di produzione, le industrie che producono i fattori di produzione intermedi (vasi, terricci, fattori prodotti chimici, ecc.), quelle che producono serre, impiantistica e macchinari di vario genere, mentre a valle si trovano i grossisti e altri tipi di intermediari, le industrie che producono materiali per il confezionamento (carta, tessuti, materiali inerti ecc.) e la distribuzione al dettaglio.

Quest'ultima è caratterizzata da un alto numero di ambulanti e chioschi, da fioristi, centri di giardinaggio (Garden Center), centri del "Fai da Te", e G.d.O. e D.O. (Grande Distribuzione Organizzata e Distribuzione organizzata).

Altre figure strettamente connesse al settore sono i paesaggisti, e quindi l'attività di progettazione, realizzazione e manutenzione del verde ornamentale e forestale, oltre al giardinaggio amatoriale ed a tutte le attività ad esso correlate.

Inoltre, grazie all'attività del vivaismo ornamentale che fornisce piante idonee e di provenienza locale, è possibile qualificare, valorizzare e innovare il verde urbano, contribuendo all'equilibrio ecologico dei territori urbani e al benessere degli abitanti, diventando motore di sviluppo sostenibile.

Nonostante le superfici limitate destinate al florovivaismo, nel nostro Paese, il settore vale complessivamente oltre 2,5 miliardi di euro e impiega oltre 100mila addetti in 27mila aziende; l'*export* rappresenta un quarto del valore complessivo annuo della produzione florovivaistica italiana.

In alcuni comprensori regionali, il florovivaismo rappresenta uno dei settori trainanti dell'agricoltura e costituisce elemento identificativo di alcune realtà territoriali (si pensi al distretto dei laghi, alla Liguria, Toscana, Campania, Lazio, Puglia, Sicilia, ecc.) e talvolta, grazie al valore

percettivo delle piante e/o delle colture, rappresenta una reale possibilità di ampliamento dell'offerta turistica.

Uno dei comparti produttivi che tradizionalmente ha costituito (e costituisce) l'ossatura del settore, e cioè quello dei fiori recisi, da alcuni anni vive una situazione di estrema difficoltà determinata da diverse ragioni sia congiunturali che strutturali.

Da un punto di vista congiunturale, la riduzione dei consumi causata dalle crisi economiche che si sono succedute negli ultimi anni, a livello nazionale, ha avuto un forte impatto negativo sull'intera filiera del reciso e delle piante ornamentali, dalla produzione fino alla commercializzazione.

Dal punto di vista strutturale, le ridotte dimensioni aziendali, la debole capacità di aggregazione dell'offerta e la mancanza di standard condivisi dei prodotti, le carenze logistiche, i costi di produzione troppo elevati, la forte competizione con i prodotti dei paesi in via di sviluppo, l'assenza di un supporto normativo, la disomogeneità delle norme edilizie relative alle serre nelle diverse Regioni italiane, sono tutti ostacoli che investono il settore nel suo complesso.

La notevole articolazione territoriale, poi, se da una parte consente di valorizzare le condizioni pedoclimatiche di alcuni comprensori per la produzione di piante da destinare agli spazi verdi, dall'altra è da ricondurre al significativo impiego di apprestamenti di protezione, in grado di attenuare i vincoli derivanti dalle condizioni climatiche non favorevoli.

Ciò determina, soprattutto per il comparto della floricoltura intensiva, il ricorso generalizzato alle serre, con conseguenti aggravii energetici.

In atto non si vedono segnali di ripresa e questa perdurante criticità, oltre a rischiare di fare perdere ulteriori superfici produttive, nonché le elevate competenze che il comparto tradizionalmente esprime, penalizza ulteriormente le imprese del settore, già pesantemente colpite prima dall'emergenza pandemica da Covid-19 e poi, ancora di più, dalla crisi russo-ucraina ancora in essere.

Difatti, se il 2021 ha fatto registrare una crescita delle produzioni italiane di fiori e piante – nonché dell'*export* e dei consumi – fino a superare i livelli pre-Covid, il 2022, invece, si è contraddistinto per una brusca inversione di tendenza rispetto all'anno precedente, soprattutto a causa delle enormi spinte inflazionistiche generate dagli esorbitanti costi energetici e delle materie prime (fertilizzanti, in particolar modo) dovuti alle tensioni geopolitiche di cui si è appena detto.

Quanto al 2023, sebbene gli interventi istituzionali tempestivamente posti in essere da questo Ministero – segnatamente, il Decreto Mipaaf 19 ottobre 2022, recante "*Intervento a sostegno della riduzione dei maggiori costi energetici sostenuti dalle imprese florovivaistiche*" – abbiano recato sollievo alle aziende del comparto, calmierando (almeno in parte) l'aumento dei prezzi di gas e di energia, la situazione generale resta notevolmente incerta, con particolare riferimento alle prospettive di crescita del settore per l'anno in corso, che dipenderanno in buona parte (se non esclusivamente) da una rapida e definitiva risoluzione del conflitto attualmente in essere fra Russia e Ucraina.

Per tutte le ragioni innanzi esposte, si comprende come il settore in esame abbia da tempo sollecitato l'adozione di un intervento normativo come quello qui proposto, ben più ampio e articolato dei più limitati e necessariamente "angusti" provvedimenti legislativi regionali finora adottati.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo**

L'esigenza di sostenere e rafforzare il settore florovivaistico italiano costituisce, per lo Stato italiano, una priorità assoluta nel breve, medio e lungo periodo.

Difatti, negli ultimi anni il mercato mondiale di fiori e piante ha visto l'ascesa, a livello internazionale, di alcuni Paesi che precedentemente non rappresentavano alcuna minaccia per il continente europeo.

Primo tra tutti è il caso della Cina, alla quale si affiancano l'India, la Colombia, l'Ecuador e diverse nazioni africane, tra cui Kenya, Zambia e Uganda.

Essi, dagli anni Novanta ad oggi, hanno dimostrato forti capacità di crescita nel settore, esportando sempre più verso i Paesi maggiormente industrializzati, essendo caratterizzati, come è noto, da condizioni climatiche e territoriali vantaggiose e da costi del lavoro estremamente bassi che permettono loro una rapida espansione a livello mondiale.

Il florovivaismo italiano, dunque, sta vivendo negli ultimi anni una fase di profonda trasformazione legata a molteplici fattori, quali la crescita di nuove realtà produttive, le tensioni sulla domanda, l'aumento della concorrenza internazionale (soprattutto riguardo ai fiori recisi e alle piante in vaso) ed anche problemi agronomici nuovi.

Pertanto, il contesto internazionale così creatosi richiede – se si vuole rimanere ai vertici nel mercato florovivaistico – ingenti investimenti per ampliare l'assortimento e offrire un prodotto di alta qualità in modo da conservare un vantaggio competitivo almeno nella fascia di mercato più esigente.

L'Italia, infatti, non può competere sul fronte dei prezzi con Paesi i cui costi sono nettamente inferiori a quelli europei a causa delle diverse normative, del minor costo della manodopera, delle minori garanzie di qualità del prodotto e di salvaguardia dell'ambiente, ma deve necessariamente puntare sulla superiorità qualitativa "totale" del prodotto che sia in grado di giustificarne, agli occhi del consumatore, un prezzo finale più elevato.

Pertanto, la finalità dell'intervento regolatorio qui esaminato è:

### **nel breve periodo:**

fornire una risposta adeguata e indifferibile alla necessità, più volte sollecitata dagli operatori del comparto, di poter disporre di uno strumento normativo adeguato ai mutamenti del contesto economico nazionale ed internazionale, sopra evidenziati, e della normativa europea;

### **nel medio periodo:**

rafforzare il ruolo del florovivaismo mediante l'introduzione di criteri efficaci per un ottimale funzionamento delle organizzazioni interprofessionali, delle O.P. e A.O.P. del settore, anche attraverso l'adeguamento della normativa interna a quella europea, consentendo loro di negoziare direttamente le condizioni contrattuali ottimali.

### **nel lungo periodo:**

favorire impulso all'aggregazione, alla concentrazione e alla negoziazione tra le parti della filiera che finora sono mancati nel tessuto economico delle imprese florovivaistiche, anche mediante il riordino delle relazioni commerciali del settore, al fine di superare le debolezze strutturali della filiera.

## **2.2 Indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della Verifica dell'Impatto della Regolamentazione (VIR)**

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi saranno i dati statistici relativi sia all'andamento del mercato e dei prezzi dei prodotti florovivaistici che alla posizione del florovivaismo italiano rispetto al mercato europeo e mondiale, e cioè:

- 1) aumento quantitativo e qualitativo della produzione, tramite la realizzazione o ristrutturazione funzionale di aree produttive (serre e allestimenti di nuovi vivai);
- 2) ottimizzazione dei fattori della produzione tramite acquisto agevolato di mezzi ed attrezzature;
- 3) miglioramento ambientale tramite efficientamento energetico (es. produzione di energia per uso aziendale da impianti fotovoltaici);
- 4) miglioramento ambientale mediante un minor impiego di fitofarmaci nella filiera florovivaistica;
- 5) innovazione di processo e di prodotto;
- 6) limitata oscillazione dei prezzi dei fattori di produzione;
- 7) copertura per le imprese dei costi di produzione;
- 8) migliore funzionamento delle organizzazioni interprofessionali, delle O.P. e delle A.O.P.;
- 9) ripresa o continuità dell'attività produttiva delle imprese danneggiate da eventi climatici avversi (alluvioni, siccità, trombe d'aria ecc.);
- 10) contenimento dei prezzi di vendita sul mercato internazionale, conseguenza anche dell'alto valore dell'euro, che si ripercuote negativamente sulle esportazioni.

## **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

L'intervento regolatorio proposto è volto a delineare un quadro normativo organico e coerente in materia di coltivazione, promozione, commercializzazione, valorizzazione e incremento della qualità e dell'utilizzo dei prodotti del settore e della filiera florovivaistica, mediante un coordinamento nazionale che fornisca misure di indirizzo al settore al fine di garantirne l'efficace gestione e la valorizzazione delle attività.

L'opzione di non intervento (opzione zero) è stata ritenuta non adeguata a consentire il raggiungimento degli obiettivi esposti nella Sezione 1, tant'è che, in assenza di uno specifico intervento, si ritiene che il comparto di cui trattasi non abbia strumenti adeguati e moderni per poter far fronte efficacemente alla grave crisi cui è tuttora esposto.

Inoltre, le novità regolatorie sono necessarie per dare nuovamente ruolo ed operatività alle aggregazioni delle forze produttive (organizzazioni di produttori ed associazioni di organizzazioni di produttori) del settore, finora, di fatto, rimaste inerti.

#### **4. VALUTAZIONE DELL'INTERVENTO NORMATIVO**

##### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

L'intervento normativo ha positivi effetti tanto sul piano economico, quanto sul piano sociale e ambientale.

Non si prevedono, inoltre, effetti rilevanti sulle PMI e ulteriori oneri informativi e costi amministrativi a carico di cittadini ed imprese.

##### **4.2 Impatti specifici**

L'intervento normativo non comporta degli oneri informativi né produce effetti sulle regole relative alla concorrenza; inoltre, è rispettato il livello minimo di regolazione europea.

In aggiunta a ciò, l'Amministrazione ha valutato che l'opzione prescelta presenti i seguenti vantaggi:

- a) offre un quadro normativo organico di riferimento ai floricoltori italiani che, nell'ambito dei contratti di cessione dei prodotti, rappresentano spesso la parte economicamente più debole.
- b) assicura una rappresentanza più qualificata e diretta della parte economica dei produttori e degli operatori;
- c) garantisce una maggiore aderenza della forma giuridica, delle modalità di costituzione delle O.P. e delle modalità operative alle realtà territoriali e produttive del sistema economico nazionale, con alcuni elementi di flessibilità non previsti nella precedente normativa;
- d) offre agli operatori economici regole più snelle e parametri maggiormente adeguati alla realtà nazionale e conformi alle esigenze delle imprese;
- e) favorisce una cooperazione tra le organizzazioni professionali a vocazione generale e le rappresentanze di imprese, pur nella distinzione di ruolo, alla gestione dello strumento di programmazione delle proprie attività;
- f) garantisce criteri di rappresentanza adeguati alle diverse realtà settoriali.

#### **4.3 MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

### **5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

#### **5.1 Attuazione**

La disposizione normativa diventa operativa nel momento stesso dell'entrata in vigore.

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

- le amministrazioni centrali coinvolte, vale a dire il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;
- le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

## **5.2 Monitoraggio**

Forme di controllo e di monitoraggio dell'intervento regolatorio saranno poste in essere dal Ministero competente e dagli altri partner istituzionali, sopra indicati, anche mediante un'adeguata informazione sul sito *web* istituzionale del Ministero proponente.

Si provvederà, inoltre, a dare indicazioni sulla norma con nota circolare alle associazioni di categoria ed agli organismi di controllo.

## **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

La proposta di legge è stata elaborata previo confronto con le principali associazioni di categoria rappresentative degli interessi degli operatori del settore, destinatari della norma in esame – peraltro avviato già da tempo in occasione dei precedenti disegni di legge di iniziativa parlamentare – che ha subito un'improvvisa accelerazione soprattutto a causa delle problematiche energetico-economiche di cui si è detto nei paragrafi precedenti.

Pertanto, l'intervento regolatorio in esame raccoglie le istanze e le necessità delle predette associazioni di categoria, nonché delle Regioni maggiormente rappresentative a livello florovivaistico, che si sono fatte portavoce del grave disagio economico e sociale delle imprese insediate nel loro territorio.

## **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

La relazione è stata elaborata dall'Ufficio legislativo del MASAF.