

1.-

L'Italia, nel corso delle negoziazioni svolte in vista della definizione del contenuto del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale ha sviluppato le sue proposte soprattutto sui temi della semplificazione delle procedure e della maggiore flessibilità applicativa degli strumenti adottati. In realtà le richieste italiane sono state finalizzate all'obiettivo di acquisire una maggiore efficienza degli interventi, con l'abbandono del rigido menù di misure e la realizzazione di una più efficace integrazione tra le azioni finalizzate ai differenti obiettivi. L'obiettivo sembra esser stato raggiunto, ove si consideri che il regolamento 1305/2013 ha prodotto una cospicua riduzione del numero delle misure previste ed inoltre ha espressamente previsto, all'art. 13, che "Ciascuna misura di sviluppo rurale è programmata per contribuire specificamente alla realizzazione di una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale". Uno degli aspetti sui quali l'Italia ha manifestato una particolare attenzione è costituito dalla possibilità di predisporre una misura nazionale per la gestione del rischio esteso anche alle perdite economiche causate da emergenze ambientali, condizioni climatiche avverse, da epizootie o fitopatie e da infestazioni parassitarie.

Vengono infine considerate favorevolmente la possibilità di finanziare la costituzione delle Organizzazioni dei produttori per gli schemi di qualità, nonché gli interventi sulle strutture irrigue per migliorarne l'efficienza.

L'Italia non ha mancato però di manifestare delle perplessità in relazione alle difficoltà che possono derivare dalla necessità di integrare il Fondo europeo per lo sviluppo rurale con i Fondi Strutturali. Si ritiene che da ciò possa conseguire il rischio di ridurre l'autonomia dei programmi di sviluppo rurale e che la complessità dell'architettura del sistema proposto appesantisca i procedimenti e, in generale, accresca gli oneri amministrativi. Qualche dubbio sul piano applicativo emerge inoltre a proposito della condizionalità ex-ante (condizioni minime obbligatorie necessarie per la presentazione dei programmi), e della riserva di performance.

2.-

Com'è noto, l'Italia ha scelto di predisporre, oltre ad una serie di programmi regionali, in considerazione della diversità dei modelli di esercizio dell'agricoltura nelle diverse aree del Paese, un programma nazionale con tre linee di intervento, riguardanti : 1°) Gestione del rischio; 2°) Investimenti in infrastrutture irrigue; 3°) Miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e biodiversità animale.

Nel programma nazionale si chiarisce invero la particolarità dell'agricoltura italiana, laddove si evidenzia che "in Italia esiste una forte differenziazione a livello territoriale dei sistemi agricoli e agro-alimentari, che si caratterizzano per le diverse forme di integrazione con il contesto urbano e industriale e con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano il Paese". Differenziazione di

condizioni per la quale, peraltro, il nostro Paese ha adottato una propria metodologia di classificazione territoriale alternativa a quella proposta da Eurostat che, così come delineata nell'Accordo di Partenariato, si articola in quattro tipologie di aree: a) aree urbane e periurbane; b) aree rurali ad agricoltura intensiva; c) aree rurali intermedie, nel cui ambito rientrano aree diversificate; d) aree rurali con problemi di sviluppo.

Tuttavia si ritiene che gli interventi relativi alla gestione del rischio, alle infrastrutture irrigue e al miglioramento genetico si possano realizzare meglio sulla scorta di una programmazione nazionale di carattere generale.

Le linee di intervento sono state elaborate infatti per rispondere a un ventaglio di fabbisogni emersi dall'analisi SWOT, e riferibili all'intero territorio nazionale, individuati nell'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2014 sull'allocazione di risorse FEASR. La necessità di un intervento su più ampia scala è giustificata dal potenziale valore aggiunto di un intervento a livello nazionale, che consente di superare la frammentazione amministrativa regionale e supportare operazioni sovra-regionali.

D'altro canto viene garantita la coerenza e la complementarietà con le previsioni dei singoli programmi di sviluppo regionale.

A tale scopo si ritiene necessario definire un sistema integrato di gestione del rischio che garantisca la complementarità tra le misure di gestione del rischio contenute nel programma nazionale e altri interventi sia a livello di aiuti di stato che a livello di programmi di sviluppo rurale regionali.

Nel programma, peraltro, si muove dalla considerazione secondo la quale, nonostante in Italia vi sia una consolidata tradizione legata alla gestione del rischio in agricoltura, sviluppata prevalentemente attraverso il sistema assicurativo, è tuttavia necessario sostenere un maggiore equilibrio territoriale nella diffusione degli strumenti dedicati a questo scopo.

Uno dei punti di debolezza sui quali si intende intervenire è determinato dalla concentrazione geografica, in quanto, in un simile contesto, i rischi sono fortemente correlati. E' quindi essenziale ricollocarli in contesti più ampi allo scopo di ottenere un risultato di diminuzione dei premi di polizza a carico degli agricoltori.

Il programma propone anche interventi diretti ad ampliare la partecipazione e l'adesione delle piccole imprese e di altri comparti, con particolare riferimento ai seminativi, alle misure di gestione del rischio; nonché a promuovere il ricorso a polizze sempre più innovative, come i contratti pluririschio e multirischio. Si tende inoltre ad integrare il sistema di assicurazioni agevolate con strumenti innovativi quali i fondi di mutualizzazione, e ad ampliare le tipologie dei rischi coperti, allo scopo di attuare forme di difesa dai fenomeni di volatilità dei prezzi e dei mercati. Si

ritiene inoltre opportuno incentivare la forma associativa in relazione alla gestione del rischio, che potrebbe facilitare la strategia di riduzione dell'esposizione e della vulnerabilità al rischio delle aziende agricole attraverso, quali ad esempio investimenti strutturali comuni, o gestione coordinata in fase di produzione.

Il programma considera poi la particolare situazione di aree con medio-alta esposizione e vulnerabilità ma scarsa propensione alla gestione del rischio (Centro e Sud Italia).

Per queste aree si ritiene innanzitutto opportuno investire fondi in specifiche azioni, tese a migliorare la conoscenza degli strumenti della gestione del rischio e delle opportunità garantite dalle politiche pubbliche. Appaiono quindi indispensabili attività di formazione capillare e differenziata a seconda delle caratteristiche dei destinatari e dei territori.

Un altro importante settore di intervento del programma nazionale è costituito dalle politiche destinate a promuovere il miglioramento e mantenimento del patrimonio zootecnico

Si ritiene infatti che il coordinamento delle attività di conservazione e valorizzazione delle risorse genetiche, nonché di quelle finalizzate miglioramento genetico, sia attualmente poco efficace rispetto agli obiettivi dello sviluppo rurale. Ne consegue la necessità di superare la frammentazione e la disomogeneità delle informazioni disponibili che non consente di sviluppare un'organica azione di miglioramento genetico e conservazione della biodiversità e dei sistemi tradizionali di produzione, e che impedisce di beneficiare del potenziale contributo del settore alla conservazione della biodiversità, alla tutela del territorio, alla riduzione dei gas effetto serra.

Con riferimento agli interventi destinati alle risorse irrigue il programma considera i bacini idrografici nazionale di maggiore rilevanza, lasciando invece ai programmi regionali gli interventi relativi ai bacini di minore ampiezza.

3.-

Sicuramente la salvaguardia delle comunità rurali rappresenta un aspetto rilevante nei programmi di sviluppo rurale predisposti dalle Regioni Italiane.

Ove si considerino i programmi già adottati dalla Commissione è possibile ottenere la conferma dell'attenzione che l'Italia manifesta sul tema.

Le comunità rurali sono infatti destinatarie, oltre che delle misure di promozione dello sviluppo comuni a tutte le aree di intervento, anche di misure specifiche.

E' possibile, in proposito, ricordare, ad esempio, l'intervento che il Programma della Regione Veneto ha previsto per il finanziamento di investimenti relativi al recupero del patrimonio architettonico rurale di interesse storico e testimoniale, nonché di elementi tipici del paesaggio rurale.

Nella descrizione della misura (8.2.7.3.3.1) si dà atto che “Nelle aree rurali sussiste infatti l'esigenza di intervenire con strumenti diversificati ad invertire la tendenza al declino socio economico e all'abbandono, anche attraverso iniziative finalizzate alla salvaguardia e alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico. Il recupero e la riqualificazione degli immobili che presentano un preciso interesse storico, culturale, architettonico e paesaggistico sono quindi finalizzati non solo a tutelare e tramandare la memoria storica dell'attività e della cultura rurale, ma anche a contribuire al processo di riqualificazione del territorio rurale e alla strategia complessiva per il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali, di promozione della diversificazione dell'economia rurale. Tutto ciò accrescendo nel contempo l'attrattività dei territori e delle aree rurali, con ricadute in termini di sviluppo economico sostenibile. Alle medesime finalità è rivolta la conservazione e riqualificazione degli elementi tipici del paesaggio e delle testimonianze culturali, in particolare nelle aree a forte valenza ambientale e paesaggistica. Gli investimenti sono rivolti ad interventi di recupero e riqualificazione del patrimonio di architettura e del paesaggio rurale, cioè all'insieme delle testimonianze significative consolidate nell'ambito della stratificazione storica, antropologica ed urbanistica del territorio rurale, della storia delle popolazioni e delle comunità rurali, delle rispettive economie agrarie tradizionali e dell'evoluzione del paesaggio”.

Sempre nel Veneto la misura M 13 (di cui all'art. 31 Reg. 1305/2013), che prevede l'attribuzione di indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, viene attivata nelle zone montane in quanto esse ospitano aziende agricole incapaci di produrre una redditività comparabile con quella delle zone di pianura.

Non diversamente una specifica attenzione alle comunità rurali si riscontra nel programma della Regione Umbria.

In questo caso la misura attivata è quella contemplata all'art. 20 Reg. 1305/2013 (M07 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali).

Secondo quanto descritto nel programma, “La misura è finalizzata al sostegno di iniziative volte allo sviluppo sostenibile e al rafforzamento delle potenzialità delle aree rurali della regione, che siano in grado di dare risposte dirette e concrete alle esigenze delle comunità locali, di offrire o migliorare servizi specifici (anche attraverso il potenziamento delle infrastrutture), di preservare e valorizzare le risorse esistenti e favorire l'utilizzo responsabile del patrimonio naturale e culturale nella logica dell'integrazione con gli altri settori produttivi”.

E' interessante notare come la preoccupazione degli estensori del programma si sia indirizzata alla considerazione delle esigenze specifiche delle aree rurali, quanto al modo in cui devono essere calibrati gli interventi, con una ampia utilizzazione del concetto di infrastruttura su "piccola scala". Si prevede infatti che, salvo <<le sottomisure relative agli investimenti sulla Banda Larga per le quali è stata prevista una deroga, gli interventi relativi alle altre sottomisure dovranno rispondere al concetto di infrastrutture su "piccola scala">>.

Ugualmente interessante è verificare come, tra le molteplici finalità che la misura persegue, un posto rilevante sia stato assegnato ai seguenti scopi :

- creare uno sviluppo socioeconomico che favorisca il mantenimento della biodiversità attraverso la presenza dell'uomo e delle attività tradizionali;
- migliorare e conservare il paesaggio rurale e l'architettura rurale locale;
- creare e potenziare i servizi locali di base anche rivolti al tempo libero e alla cultura delle comunità rurali, - riqualificare, rigenerare e valorizzare edifici ed aree rurali.

Tali azioni sono tese a migliorare la qualità della vita e il benessere della collettività, la situazione occupazionale e reddituale nelle zone rurali, contrastando l'abbandono da parte delle popolazioni delle aree marginali e valorizzando l'ambiente ed il paesaggio.

Saranno quindi finanziati, tra gli altri, interventi ed infrastrutture relative:

- alla creazione e al potenziamento di servizi di base locali, socio-assistenziali volti non solo a creare benessere sociale e psicofisico ma anche ad incentivare la crescita culturale della collettività;
- all'anzianità attiva che spesso, nelle aree rurali, costituisce la parte più consistente del tessuto sociale;
- al recupero e alla valorizzazione della rete di percorsi, dedicata al turismo sostenibile nelle aree di rilevante interesse ambientale, storico-culturale, e paesaggistico;
- alla riqualificazione e alla valorizzazione delle aree rurali, e in particolare delle Aree Naturali Protette e Natura 2000 tramite interventi di restauro e riqualificazione e il ripristino delle funzioni ecosistemiche dei siti naturali;
- alla creazione di infrastrutture per l'erogazione di servizi di mobilità pubblica alternativa, rivolte a persone anziane, infanzia e diversamente abili;
- al monitoraggio e a studi territoriali finalizzati alla verifica dell'efficacia degli strumenti di pianificazione delle aree di pregio ambientale;

- alla riqualificazione paesaggistica delle aree rurali per ridurre situazioni di degrado e rivitalizzare tessuti e territori residuali e marginalizzati;
- al riuso e alla rigenerazione dell'architettura rurale e del patrimonio edilizio esistente.

Come evidenziato nella descrizione della Misura, particolare importanza e significato sarà dato al tema Ambiente\Paesaggio, attraverso gli interventi sopra descritti capaci di dare risposte non solamente alla popolazione locale ma anche in termini turistici-occupazionali.

Inoltre il progressivo abbandono del territorio, delle sue microeconomie e attività rendono estremamente importanti ed utili studi e/o progetti relativi al monitoraggio di tali trasformazioni valutandone i principali elementi di vulnerabilità.

Nel programma, peraltro, si evidenzia come la misura consenta di fornire risposte concrete a fabbisogni specifici dipendenti dalla particolare struttura geografica, sociale ed economica della regione e tenda in particolare favorire la conservazione e la fruibilità e valorizzazione del patrimonio storico-culturale- ambientale e del paesaggio; ad evitare l'abbandono delle zone di montagna e svantaggiate la valorizzazione; migliorare attrattività e accessibilità dei territori rurali e dei servizi alla popolazione; favorire accessibilità, uso e la qualità delle tecnologie delle TIC nelle zone rurali.

4.-

L'applicazione del nuovo regolamento in Italia non ha sollevato particolari difficoltà; e tuttavia alcuni aspetti vengono senz'altro ritenuti problematici.

Se, da un lato, si coglie l'opportunità della integrazione del Fondo europeo per lo sviluppo rurale con i Fondi Strutturali, dall'altro proprio nella necessità di un coordinamento tra le diverse fonti di finanziamento si intravede il rischio di una riduzione dell'autonomia dei programmi di sviluppo rurale. D'altro canto la complessità dell'architettura del sistema proposto tende ad appesantire i procedimenti e ad accrescere gli oneri amministrativi.

Un altro aspetto sul quale è possibile verificare criticità nell'applicazione del nuovo sistema riguarda non tanto la fissazione di regole in tema di condizionalità ex-ante (condizioni minime obbligatorie necessarie per la presentazione dei programmi), quanto la introduzione della riserva di performance.

Da un lato si considera la previsione di una premialità per le regioni più virtuose uno strumento di rafforzamento della efficacia delle politiche di sviluppo rurale; dall'altro se ne temono gli effetti, soprattutto con riferimento a quelle Regioni che nel passato

hanno dimostrato difficoltà nel rispetto della tempistica di attuazione degli obiettivi previsti nei programmi.

5.-

Come si è ricordato, la misura considerata nell'art. 20 del Reg. 1305/2013 viene molto utilizzata nei programmi di sviluppo regionale. Si è già fatto riferimento al PSR della Regione Umbria. Qui è possibile richiamare anche altri PSR, non senza aver prima rilevato come il problema dell'efficienza dei servizi di base e del rinnovamento dei villaggi rurali sia particolarmente sentito in Italia, considerata che una porzione nient'affatto trascurabile della popolazione italiana vive di regola proprio nelle zone rurali.

D'altro canto, come emerge ad esempio nel PSR della Regione Veneto, ma la osservazione può essere estesa anche ad altre aree del Paese, l'analisi Swot e la rilevazione dei fabbisogni specifici evidenziano che le zone rurali presentano situazioni di sviluppo economico e sociale non sempre in linea con il panorama generale, in relazione a specifiche criticità connesse con la loro dislocazione e conformazione, che richiamano possibili problemi di lontananza, invecchiamento della popolazione, minori opportunità di lavoro e livelli non adeguati di qualità della vita.

La misura è così finalizzata al sostegno di interventi in grado di stimolare la crescita e promuovere la sostenibilità ambientale e socio-economico delle aree rurali, in particolare attraverso lo sviluppo di investimenti ed infrastrutture locali, compreso lo sviluppo della banda larga veloce e ultralarga, e l'attivazione di servizi di base locali rivolti in particolare alla qualificazione e consolidamento delle attività turistiche nelle aree rurali, anche in funzione del restauro e della riqualificazione del patrimonio culturale e naturale di borghi e paesaggi rurali.

In questa logica gli interventi sono finalizzati innanzitutto a stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali; e a promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali. Non è questa la sede per elencare specificamente tutte le previsioni dei PPSSRR italiani. Si può tuttavia rilevare come sia costante la preoccupazione del miglioramento della fruibilità dei territori rurali e del relativo patrimonio naturale e storico-culturale; obiettivo che viene perseguito innanzitutto attraverso la razionalizzazione della governance del sistema agricolo-rurale e l'integrazione territoriale delle imprese agricole. In questo quadro un ruolo importante giocano gli interventi a favore del turismo rurale e dell'agriturismo, nonché gli strumenti volti a stimolare la diversificazione dell'economia rurale.

6. -

Tra i programmi di sviluppo rurali delle regioni italiane non sono stati previsti sottoprogrammi tematici. In realtà le misure in favore di giovani agricoltori, delle donne e delle piccole imprese trovano ampio spazio nelle misure ordinarie previste.

7.-

Considerata la struttura geografica, economica e sociale del Paese, lo sviluppo rurale ha sempre costituito oggetto di una specifica attenzione da parte del legislatore nazionale. D'altro canto, il richiamo a politiche di riequilibrio territoriale è contenuto finanche nella Carta Costituzionale, laddove (art. 44), definendo i poteri del legislatore ordinario nell'opera di conformazione della proprietà privata della terra, prevede che debbano essere fissati limiti alla estensione della proprietà terriera, secondo le regioni e le zone agrarie, debba esser promossa la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive. E ciò allo scopo di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali. La norma prevede anche che debba essere aiutata la piccola e la media proprietà e debbano essere disposti provvedimenti in favore delle zone montane.

Tenuto conto del notevole numero di provvedimenti legislativi emanati nel corso degli anni, stilare un elenco delle misure adottate trascenderebbe manifestamente i limiti della presente esposizione.

E' però possibile ricordare che, in generale, gli interventi attuati dal legislatore, sebbene tutti rivolti a migliorare le condizioni delle popolazioni impegnate nelle aree rurali, si sono mossi lungo due distinte direttrici.

Innanzitutto, tenuto conto che la maggior parte delle popolazioni che tuttora vivono nelle aree rurali sono coinvolte nell'attività agricola, sia pure con diversi livelli di impegno, il legislatore è intervenuto per favorire l'esercizio dell'attività agricola, intesa essa stessa quale strumento di radicamento sul territorio e di salvaguardia delle comunità rurali. Le disposizioni emanate a tale scopo sono state principalmente dirette ad assicurare agli agricoltori la base territoriale necessaria all'esercizio della loro attività.

Ciò avvenuto in due modi diversi. Da un lato, agendo direttamente per una redistribuzione della terra in proprietà, attraverso un'opera di riforma fondiaria, tesa a superare il fenomeno del latifondo, per procedere ad una attribuzione della proprietà della terra a piccole imprese agricole, vale a dire ad imprese dirette coltivatrici. Dall'altro, si è invece attuata una profonda riforma dei contratti agrari, attraverso la quale si è rafforzata la posizione del concessionario, sia in termini di stabilità del rapporto (durata), sia in termini di ampliamento dei poteri relativi alle scelte produttive.

L'altro fascio di interventi adottati dal legislatore italiano comprende tutte quelle disposizioni dirette a facilitare la permanenza delle popolazioni nelle aree rurali, non sempre attraverso finanziamenti diretti, ma anzi attuando un ampio ventaglio di misure, tra le quali, per esempio, occorre ricordare quelle dirette a favorire la diversificazione delle attività, in qualche caso anticipando indirizzi che sarebbero soltanto in seguito divenuti di patrimonio comune. Vale la pena in proposito ricordare come la prima legge nazionale sull'agriturismo, la legge n. 730, emanata nel 1985, fu promulgata ben dopo che il fenomeno aveva già trovato una regolamentazione in diverse legislazioni regionali.

Disposizioni specifiche riguardano poi le zone montane e le aree svantaggiate.

ACQUISTI TRANSFRONTALIERI

In Italia il fenomeno di acquisti transfrontalieri di terreni agricoli, pur riguardando aree del Paese di particolare pregio, sotto il profilo delle produzioni agro-alimentari, o per gli aspetti culturali e paesaggisti, non è particolarmente rilevante, ed interessa un ridotto numero di aziende agricole. Si tratta per lo più di aziende vitivinicole site in Piemonte, o in Toscana, Veneto o di oliveti in alcune aree dell'Italia meridionale.

In qualche caso i terreni agricoli vengono acquistati da operatori stranieri, provenienti per lo più da attività extra-agricole. L'acquisto, in tali ipotesi, ha ad oggetto piccoli appezzamenti siti in aree di particolare valore paesaggistico e culturale, ed è motivato piuttosto da ragioni culturali ed esistenziali, che non da interessi economici.

Le statistiche fornite dal Rapporto sul mercato fondiario redatto dall'INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) descrivono un fenomeno particolarmente ridotto, e addirittura in calo negli ultimi anni.

La legislazione italiana non prevede disposizioni specifiche in materia.

Quanto all'acquisto di proprietà terriera a scopi agricoli da parte di società di capitali e di enti morali, non si registrano disposizioni specifiche.

Vi è piuttosto da dire che, allo scopo di favorire l'ammodernamento dell'agricoltura e lo sviluppo di forme associate di esercizio di impresa agricola, in qualche caso ad alcuni tipi di società, e nel concorso di particolari condizioni, vengono estesi i benefici che la legislazione originariamente prevedeva per i coltivatori diretti.

Disposizioni specifiche sono invece dirette a contrastare il fenomeno della destinazione ad uso extra-agricoli (in particolare per la produzione di energia) di suoli agricoli.