



CONTRIBUTO DI RICERCA 273/2018

I GIOVANI AGRICOLTORI E LE MISURE DI INSEDIAMENTO IN PIEMONTE

Rapporto tematico realizzato nell'ambito dell'attività di
Valutazione del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte

Stefano Aimone, Nicoletta Torchio



L'**IRES PIEMONTE** è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Viano, Presidente

Luca Angelantoni, Vicepresidente

Gianluca Aimaretti, Antonio Amoroso, Lia Fubini

COLLEGIO DEI REVISORI

Maurizio Cortese, Presidente

Paola Dall'Oco e Sara Ronaldo, Membri effettivi

Annamaria Mangiapelo e Pierangelo Reale, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Nerina Dirindin, Presidente

Gabriella Agnoletti, Andrea Barasolo, Sergio Conti, Fabrizio Faggiano, Ludovico Monforte, Stefania Ravazzi

DIRETTORE

Marco Sisti

STAFF

Luciano Abburrà, Marco Adamo, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Giorgio Bertolla, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Anna Gallice, Filomena Gallo, Simone Landini, Federica Laudisa, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Stefania Tron, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Roberto Cagliero, Marco Carpinelli, Stefano Cavaletto, Laura Formicola, Claudia Galetto, Silvia Genetti, Lorenzo Giordano, Enrico Gottero, Martino Grande, Giulia Henry, Carla Jachino, Ludovica Lella, Sara Macagno, Serena Pecchio, Ilaria Perino, Samuele Poy, Francesca Silvia Rota, Martina Sabbadini, Luisa Sileno, Antonio Soggia, Nicoletta Torchio, Guido Tresalli, Roberta Valetti, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

©2018 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte via Nizza 18 – 10125 Torino – www.ires.piemonte.it



I GIOVANI AGRICOLTORI E LE MISURE DI INSEDIAMENTO IN PIEMONTE

Agosto 2018

RAPPORTO TEMATICO REALIZZATO NELL'AMBITO DELL'ATTIVITA' DI
VALUTAZIONE DEL PSR 2014-2020 DELLA REGIONE PIEMONTE



© 2018 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

GLI AUTORI

Il rapporto è stato realizzato da Stefano Aimone e Nicoletta Torchio (IRES Piemonte).

Hanno contribuito Stefano Cavaletto e Stefania Tron.

Si ringraziano Massimo Clerico della Regione Piemonte e il CSI Piemonte per la collaborazione e le informazioni fornite.

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	VI
PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO	VIII
INVECCHIAMENTO DEGLI ADDETTI E RICAMBIO GENERAZIONALE	10
L'INVECCHIAMENTO DEGLI ADDETTI IN AGRICOLTURA: UN FENOMENO EUROPEO	10
LE DIFFICOLTÀ PER IL RICAMBIO GENERAZIONALE: LE BARRIERE ALL'INGRESSO	12
IL RICAMBIO GENERAZIONALE: UNA PRIORITÀ DELL'AGENDA POLITICA EUROPEA	15
I GIOVANI AGRICOLTORI IN PIEMONTE	18
CHI SONO I GIOVANI AGRICOLTORI IN PIEMONTE?	18
LE MISURE PER IL RICAMBIO GENERAZIONALE	21
LE MISURE PER IL RICAMBIO GENERAZIONALE: LE ESPERIENZE DEGLI ULTIMI 15 ANNI IN PIEMONTE	21
LE MISURE DI INSEDIAMENTO GIOVANI A CONFRONTO	25
I RISULTATI DELLE MISURE DI INSEDIAMENTO	28
I BENEFICIARI DELLE MISURE DI INSEDIAMENTO	28
L'EFFETTO INCREMENTALE DELLE MISURE DI INSEDIAMENTO	30
I RISULTATI DELL'ANALISI	33
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	34

EXECUTIVE SUMMARY

L'invecchiamento degli addetti in agricoltura rappresenta un fenomeno comune a tutti i paesi dell'Unione Europea, sebbene il problema sia più marcato in alcuni Stati membri, tra cui l'Italia. Il forte sbilanciamento verso le età più avanzate si osserva anche in Piemonte.

Chi sono i giovani agricoltori piemontesi? Dall'Anagrafe Agricola Unica gestita dalla Regione emerge che nel 2017 i giovani fino a 40 anni di età titolari di aziende agricole erano 6.750, pari all'11,5% del totale, con un'incidenza più elevata nelle aree collinari e montane. In un'ottica di genere, prevale la presenza maschile (78,3%). I giovani agricoltori puntano soprattutto su ordinamenti produttivi specializzati e sulla diversificazione.

Una maggiore presenza di giovani in agricoltura è fondamentale per la competitività e per la sostenibilità del sistema agricolo e per il contrasto allo spopolamento delle aree rurali e montane. I giovani mostrano una maggiore propensione all'innovazione e gestiscono aziende di dimensioni maggiori rispetto alla media e in una condizione economica migliore se confrontate con quelle gestite da agricoltori più anziani.

Queste ragioni hanno fatto sì che il ricambio generazionale assumesse un ruolo prioritario nell'agenda politica comunitaria. Nell'insieme dei due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 l'Unione Europea ha stanziato 9,6 miliardi di euro per i giovani agricoltori (CCE, 2017). Secondo i dati riportati dal recente rapporto della Corte dei Conti Europea oltre il 70% dei finanziamenti UE riguarda la misura di insediamento, mentre il restante 30% è relativo ai pagamenti diretti ai giovani agricoltori previsti dal Primo Pilastro.

Grazie agli aiuti del PSR, in Europa nel periodo 2007-2013 quasi 150mila giovani hanno ricevuto aiuti per il primo insediamento in agricoltura; per il periodo 2014-2020 i 28 Stati membri prevedono di sostenere l'insediamento in agricoltura di circa 180mila giovani.

Anche le prime proposte della Commissione Europea per la PAC post 2020 confermano una forte attenzione verso i giovani, il cui sostegno sarà una delle priorità dei Piani strategici nazionali che dovranno coordinare l'azione del Primo e del Secondo Pilastro della PAC.

Nonostante l'impegno dell'UE e dei Paesi membri, il ricambio generazionale in agricoltura procede ancora lentamente a causa di alcuni ostacoli quali la difficoltà di accesso alla terra ed al credito, gli elevati costi di installazione, la scarsa redditività aziendale, la scarsità dei servizi nelle zone rurali ed il basso livello di conoscenze tecniche.

I giovani agricoltori italiani lamentano, rispetto ai colleghi europei, maggiori difficoltà in tema di accesso al credito e alla consulenza aziendale e l'eccessiva burocrazia. Mostrano inoltre la necessità di corsi di formazione specifici, anche tenendo conto che parte di loro ha bisogno di una formazione tecnica di base. Una parte di queste criticità possono trovare risposta nei Programmi di sviluppo rurale, altre (come ad esempio la semplificazione burocratica), richiedono un'azione ad ampio spettro.

La misura di insediamento giovani agricoltori rappresenta lo strumento principale con cui la Regione Piemonte ha sostenuto negli anni il ricambio in agricoltura. La misura (denominata misura B nel PSR 2000-2006, misura 112 nel PSR 2007-2013 e misura 6.1.1 nel PSR 2014-2020) offre un premio in conto capitale di importo variabile, destinato a far fronte, almeno in parte, alle spese di start up aziendale. Per avere accesso al premio il giovane deve dimostrare di avere

conoscenze e competenze professionali e presentare un piano aziendale che illustri l'idea di sviluppo imprenditoriale e tutti gli interventi o investimenti necessari affinché essa si realizzi.

L'analisi delle misure e dei bandi emessi nei tre cicli di programmazione testimonia la volontà della Regione Piemonte di ottimizzarne i criteri attuativi, incrementando il sostegno finanziario, introducendo meccanismi premiali per i territori svantaggiati e favorendo l'azione sinergica di altre misure (a partire dal ciclo 2007-2013, la misura è stata attuata come cardine di un "pacchetto" di altri interventi, volto a incentivare gli investimenti e la diversificazione da parte dei giovani beneficiari).

In termini valutativi, nel dibattito che da sempre accompagna questa misura, è cruciale l'aspetto dell'effetto aggiuntivo: il numero di giovani insediati è stato effettivamente superiore a quello che si avrebbe avuto senza la misura? Il rapporto prova a fornire una risposta, costruendo una base dati longitudinale che include le informazioni sui beneficiari dei diversi PSR e le iscrizioni alla Camera di Commercio di aziende agricole da parte di giovani. Poi, attraverso l'utilizzo di un metodo basato sulle serie storiche, che permette di tenere conto del trend e che sfrutta le discontinuità nell'apertura dei bandi sul periodo 2000-2017, è stato stimato l'effetto aggiuntivo della misura. L'analisi ha evidenziato un effetto positivo delle misure di insediamento giovani sul numero totale delle nuove iscrizioni alla CCIAA. Secondo le stime, tra il 2000 e il 2017 sarebbero circa 3.000 le aziende giovani aggiuntive, rispetto a quanto sarebbe avvenuto in caso di assenza della misura.

Il rapporto si conclude tracciando alcune raccomandazioni. L'impostazione e attuazione di una misura per il ricambio generazionale dovrebbe innanzi tutto incentivare la naturale propensione all'innovazione dei giovani, valorizzandone il livello di istruzione molto più elevato delle generazioni precedenti. Tuttavia, una parte consistente dei giovani che si affaccia al settore agricolo manca di una preparazione di tipo tecnico-pratico, per cui può essere opportuno prevedere una linea specifica di formazione dedicata ad affrontare questa carenza. Inoltre, da indagini condotte da IRES relativamente ai fabbisogni formativi in agricoltura, è anche emerso che molte nuove aziende create da giovani puntano sulla filiera corta e, in generale, su un rapporto più diretto con il consumatore; tuttavia la carenza di competenze di tipo organizzativo, logistico e commerciale si presenta spesso come un elemento di rischio consistente; anche in questo caso un'opportuna azione di formazione e consulenza, anche favorendo l'aggregazione di più soggetti, può contribuire a garantire il successo dei nuovi insediamenti.

All'interno dell'approccio integrato a "pacchetto", può svolgere un ruolo cruciale una misura che favorisca l'accesso al credito, in particolare affiancando al contributo una tantum la disponibilità di strumenti finanziari.

Un'azione di accompagnamento, dalla portata potenzialmente molto positiva, è quella di ridurre la complessità delle pratiche burocratiche, che solo in parte dipende dalla natura procedurale del PSR, richiedendo quindi un'azione di largo respiro sull'intera filiera amministrativa che riguarda l'apertura di una nuova azienda.

Infine, è opportuno richiamare il rapporto speciale della Corte dei Conti Europea che raccomanda di migliorare ulteriormente la logica di intervento della misura rafforzando la valutazione delle esigenze e di curare e la sinergia tra le misure del Primo e del Secondo Pilastro della PAC, aspetto che potrà essere affrontato nell'ambito dei Piani strategici nazionali che la riforma attualmente in discussione dovrebbe introdurre nel prossimo ciclo di programmazione.

PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO

Questo rapporto tematico rientra nell'attività di valutazione *on going* del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 che la Regione Piemonte ha affidato all'IRES Piemonte. Il piano di lavoro concordato con l'Autorità di Gestione del PSR prevede, oltre all'esecuzione delle attività a carattere obbligatorio previste dai Regolamenti europei, anche la realizzazione di approfondimenti valutativi tematici da dedicare ad argomenti rilevanti per la politica di sviluppo rurale regionale.

Il tema del ricambio generazionale è cruciale nel settore agricolo, essendo quest'ultimo caratterizzato da un'elevata senilizzazione della base imprenditoriale. Il fenomeno riguarda l'Europa nel suo insieme, così come il Piemonte, dove l'incidenza dei giovani agricoltori è inferiore rispetto alla media continentale. Negli anni recenti, tuttavia, si riscontra anche nella nostra regione un rinnovato interesse dei giovani verso il settore agricolo, sia in risposta alla crisi del mercato del lavoro che porta alla riscoperta di attività che consentono un auto-impiego, sia grazie ai mutamenti del mercato e delle tecnologie che rendono oggi molto più interessante, per i giovani, considerare il mestiere di agricoltore rispetto agli anni in cui questi fuggivano dalle campagne.

Del problema del ricambio generazionale ha iniziato a farsi carico la politica agricola comune (PAC) nel 1992 con la riforma voluta dall'allora Commissario Mc Sharry, operando in modo indiretto con una misura che favoriva il prepensionamento degli agricoltori (con un esito molto modesto nel nostro Paese). La successiva riforma di Agenda 2000 si rivolse invece ai giovani direttamente, con incentivi economici all'insediamento nel settore agricolo. Tale linea di intervento avrà molta più fortuna e occuperà stabilmente uno spazio importante nei PSR dei tre cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020. Tuttavia una recente indagine della Corte dei Conti Europea (2017) mette in luce alcune importanti lacune dei meccanismi attivati, proponendo utili raccomandazioni per il futuro.

La Regione Piemonte ha sempre dato notevole rilevanza alla misura del ricambio generazionale nei propri Programmi di sviluppo rurale, accompagnando così negli anni l'insediamento di migliaia di giovani agricoltori. Tra i diversi PSR, tuttavia, la misura ha ricevuto diverse, importanti modifiche, nell'ottica di ottimizzarne il sostegno sia con una diversa modulazione del sostegno e dei criteri di selezione dei beneficiari, sia favorendone la sinergia con altre misure del PSR.

Questo rapporto di valutazione tematica si focalizza sull'evoluzione della misura di insediamento giovani nei diversi PSR del Piemonte e sui suoi effetti. Sinora le attività di valutazione si sono limitate a considerare in modo a sé stante i primi due cicli attuativi, senza costruire un'analisi complessiva. Conoscere la "storia" complessiva della misura rappresenta un aspetto necessario per una corretta valutazione della stessa e per impostarne la programmazione futura.

Dopo aver riassunto il quadro e le principali problematiche del ricambio generazionale a scala europea e locale, il rapporto ricostruisce il complesso dipanarsi della "misura giovani" in Piemonte attraverso i vari cicli di programmazione e i numerosi bandi di attuazione. In termini valutativi, nel dibattito che da sempre accompagna questa misura, è cruciale l'aspetto dell'effetto aggiuntivo, che conduce alla seguente domanda: il numero di giovani insediati è

effettivamente superiore a quello che si avrebbe avuto senza la misura, oppure quest'ultima ha semplicemente accompagnato un processo che spontaneamente si sarebbe comunque realizzato? Il rapporto prova a dare una risposta a questo quesito attraverso un'analisi econometrica sui dati delle nuove iscrizioni alla Camera di commercio a partire dal 1999. Il documento si conclude con alcune raccomandazioni, sviluppate sulla base di quanto emerso dall'analisi e tenendo conto delle indicazioni della Corte dei Conti Europea.

INVECCHIAMENTO DEGLI ADDETTI E RICAMBIO GENERAZIONALE

L'INVECCHIAMENTO DEGLI ADDETTI IN AGRICOLTURA: UN FENOMENO EUROPEO

Nel corso degli ultimi decenni il settore agricolo europeo ha subito **importanti cambiamenti strutturali**. Tra le principali tendenze di lungo periodo ci sono: la riduzione del numero complessivo di aziende agricole; l'aumento della dimensione media aziendale dovuta al processo di concentrazione; il progressivo invecchiamento della popolazione agricola. I dati Eurostat mostrano infatti come nel corso dell'ultimo decennio il numero totale degli agricoltori dell'UE27 abbia registrato un rapido declino, passando da 14,5 milioni nel 2005 a 10,7 milioni del 2013. Allo stesso modo anche il numero dei giovani agricoltori (fino a 44 anni) risulta essersi ridotto di circa un milione di unità, passando da 3,3 milioni nel 2005 a 2,3 milioni nel 2013.

Tabella 1 - Aziende agricole per età del conduttore (in migliaia e variazioni %)

	2005			2013			Variazione % 2005-2013		
	Totale	Fino a 44	65 e oltre	Totale	Fino a 44	65 e oltre	Totale	Fino a 44	65 e oltre
EU27	14.482,0	3.328,7	4.616,8	10.680,9	2.279,0	3.317,9	-26,2%	-31,5%	-28,1%
Italia	1.728,5	254,4	716,3	1.010,3	155,3	400,7	-41,5%	-39,0%	-44,1%
Piemonte	76,5	17,2	25,8	48,9	9,5	15,7	-36,0%	-44,5%	-39,2%

Fonte: elaborazioni IRES Prospera su dati Eurostat

L'**invecchiamento degli addetti** in agricoltura rappresenta un fenomeno comune a tutti i paesi dell'Unione Europea, sebbene i dati mostrino un problema più marcato in alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, caratterizzata da una bassa quota di conduttori sotto i 45 anni (soprattutto i giovani fino a 34 anni) e da una quota elevata di conduttori sopra i 64 anni di età.

Il forte sbilanciamento verso le età più avanzate si osserva anche in Piemonte, dove i conduttori agricoli sotto i 35 anni si attestano ad appena il 5% del totale, mentre un terzo dei conduttori supera i 64 anni di età (tabella 2). I dati Eurostat mostrano inoltre una riduzione di tre punti percentuali nella quota di conduttori sotto i 45 anni, che passa dal 22,4% del 2005 al 19,5% del 2013, a favore della fascia di età centrale 45-64.

Tabella 2 - Conduttori agricoli per classe di età (incidenza percentuale)

	Incidenza giovani fino a 34 anni		Incidenza giovani fino a 44 anni		Incidenza anziani oltre i 64	
	2005	2013	2005	2013	2005	2013
EU27	6,9%	6,0%	23,0%	21,3%	31,9%	31,1%
Italia	3,5%	4,5%	14,7%	15,4%	41,4%	39,7%
Piemonte	5,0%	5,3%	22,4%	19,5%	33,7%	32,0%

Fonte: elaborazioni IRES Prospera su dati Eurostat

L'età dei giovani agricoltori

Nell'ambito di questo lavoro vengono utilizzate diverse classi di età per descrivere i giovani agricoltori in Piemonte. Le ragioni principali sono due. La prima è legata alla discrepanza tra la definizione nelle statistiche ufficiali (es. Eurostat-FADN, CCIAA) e quella adottata dai Regolamenti europei che normano l'applicazione dei programmi di sviluppo rurale. La seconda è legata ad aspetti metodologici per l'analisi degli effetti della misura che tengano conto delle variazioni nel tempo dell'età massima di eleggibilità al premio di insediamento giovani. Il prospetto che segue riassume la classificazione dei giovani a seconda delle fonti dei dati utilizzati e dell'utilizzo.

Fonte/Utilizzo	Statistiche descrittive	Analisi degli effetti
Eurostat- FADN	18-34 (18-44)	
Camera di commercio (CCIAA)	18-34	
Anagrafe agricola unica	18-40	18-44

LE DIFFICOLTÀ PER IL RICAMBIO GENERAZIONALE: LE BARRIERE ALL'INGRESSO

La propensione dei giovani a diventare imprenditori agricoli può essere ostacolata una serie di limiti legati alle caratteristiche strutturali e organizzative del settore, che registra alti costi di installazione e che trova spesso collocazione in aree rurali ancora poco attrezzate in termini di servizi alla popolazione (Alfano et al., 2008). Negli ultimi anni sono stati condotti numerosi studi a livello europeo per identificare i fattori che riducono la propensione dei giovani a entrare nel settore agricolo (Ecorys, 2015; Zagata, et al. 2017; CCE, 2017). Secondo questi studi, **i principali ostacoli** che rendono difficile l'ingresso dei giovani in agricoltura riguardano i seguenti aspetti:

- **Difficoltà di accesso alla terra.** Le difficoltà sono dovute sia agli elevati prezzi dei terreni (in acquisto o in affitto), sia alla riluttanza degli agricoltori più anziani a ritirarsi dall'attività. Secondo alcuni studiosi (Bika, 2007; Rossier, 2010) il prezzo dei terreni e la propensione degli agricoltori anziani al trasferimento dell'azienda è influenzato dalla presenza del sistema di sostegno disaccoppiato fornito dal Primo Pilastro della PAC, che viene percepito da alcuni agricoltori come una sorta di integrazione della pensione.
- **Elevati costi di installazione e scarsa redditività aziendale.** In alcuni paesi, la scarsa redditività riduce l'interesse dei giovani a intraprendere l'attività agricola come professione. Gli alti costi d'installazione e l'alta volatilità dei prezzi riducono i margini operativi e inducono i giovani di nuovo insediamento a orientarsi verso produzioni di nicchia, che richiedono minori risorse per l'insediamento e margini di profitto più elevati.
- **Difficoltà di accesso al credito.** I nuovi imprenditori agricoli presentano spesso delle difficoltà ad accedere al credito bancario, soprattutto a causa della mancanza di capitale fisso da utilizzare quale garanzia reale. In questo contesto assume particolare rilevanza la possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici previsti dal PSR per il nuovo insediamento dei giovani.
- **Scarsità dei servizi nelle zone rurali.** La scarsa attitudine dei giovani a diventare imprenditori agricoli è anche connessa alla localizzazione delle attività agricole in zone tuttora poco servite in termini di infrastrutture e servizi alla popolazione (es. banda larga, asili nido, scuole, trasporti e servizi postali, assistenza sanitaria).
- **Basso livello di conoscenze.** In Europa solo una quota minoritaria dei giovani agricoltori possiede una formazione agricola avanzata (diploma superiore o universitario)¹. Inoltre, circa il 20% dei giovani agricoltori segnala problemi di accesso alla conoscenza (Ecorys, 2015).

Una recente ricerca effettuata da Ecorys per conto della Commissione Europea (2015), che ha coinvolto circa 2.200 giovani agricoltori dei 28 paesi europei (di cui 102 agricoltori italiani), mette in luce i principali fabbisogni espressi dai giovani agricoltori e le differenze tra i vari stati.

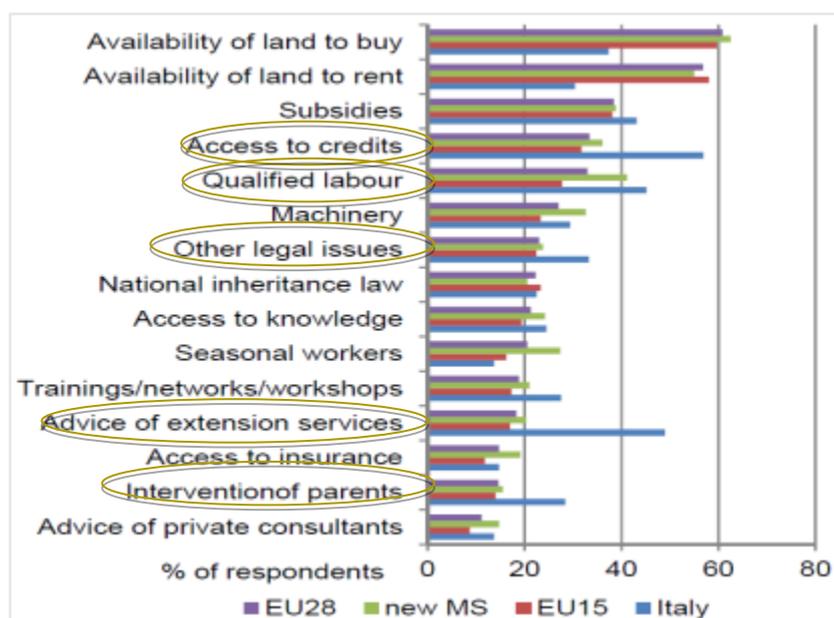
¹ Nel 2013 nei paesi UE27 solo il 20% degli agricoltori di età non superiore ai 35 anni ha una formazione avanzata di tipo agricolo (Eurostat- Indagine sulla struttura delle aziende agricole [ef_mprtrainman])

Secondo i risultati dell'indagine **i giovani agricoltori italiani lamentano**, rispetto ai colleghi europei, maggiori difficoltà in tema di:

- accesso al credito (poco meno del 60%),
- accesso alla consulenza aziendale (50% circa),
- eccessiva burocrazia (legislazione),
- ingerenza dei parenti nella gestione aziendale.

Tuttavia, durante il focus group che si è tenuto successivamente alle interviste, si sono evidenziate differenze all'interno del territorio nazionale: nel centro-nord è più sentito il problema dell'accesso alla terra, mentre al sud sono più rilevanti le questioni legate al sostegno pubblico e alla disponibilità di informazioni e consulenza.

Figura 1- Fabbisogni dei giovani agricoltori in Italia e in Europa



Fonte: Ecorys (2015), Pilot project: Exchange schemes for young farmers – DG AGRI – 2015

Note: Percentuale dei giovani (<40 anni) agricoltori intervistati che hanno percepito le problematiche citate nella figura come problematiche. Totale interviste EU28: 2.205; totale interviste Italia: 102.

I giovani agricoltori italiani hanno inoltre sottolineato **difficoltà legate alla formazione e alla conoscenza e la necessità di corsi di formazione profilati** che riflettano le reali esigenze degli utenti. Infatti, molti giovani che si affacciano al mondo agricolo provengono da altri percorsi formativi e necessitano di formazione agricola di base e sulle tecniche di produzione. Mentre i giovani che ereditano l'attività di famiglia esprimono il bisogno di incrementare le loro competenze manageriali per innovare e fare fronte alla competizione crescente.

Le principali problematiche per i giovani insediati nella provincia di Torino

Un articolo pubblicato su *Agriregionieuropa* (Brun et al., 2014) riporta i risultati di un'indagine effettuata su campione di 30 aziende piemontesi beneficiarie del premio di insediamento giovani nel PSR 2007-2013 (misura 112). Le aziende selezionate sono localizzate nel territorio montano della provincia di Torino.

Secondo le risposte degli intervistati, tra i problemi maggiormente segnalati emerge la **complessità delle pratiche burocratiche** (per l'accesso alla misura, per le autorizzazioni comunali necessarie, e per l'accesso al credito). Segue la **scarsa disponibilità di terreni** per l'attività agricola (sia in proprietà che in uso) segnalata da un terzo di coloro che avviano un'attività ex novo. Infatti, oltre la metà dei nuovi insediati non possedeva né terreni né strutture e l'altra metà aveva solo terreni ricevuti in eredità.

IL RICAMBIO GENERAZIONALE: UNA PRIORITÀ DELL'AGENDA POLITICA EUROPEA

Una maggiore presenza di giovani in agricoltura è fondamentale per la competitività e per la sostenibilità del sistema agricolo e rappresenta un fattore determinante nel contrasto allo spopolamento delle aree rurali e montane.

L'importanza del ricambio generazionale e dei giovani in agricoltura è ampiamente condivisa nella letteratura sul tema. I dati mostrano che i giovani gestiscono aziende di dimensioni maggiori e che sono in media in una condizione economica migliore rispetto a quelle gestite da agricoltori più anziani (Zagata et al., 2015). I giovani sono più economicamente motivati (van Passel et al., 2017; Koteva et al., 2009) e presentano una maggiore propensione all'innovazione e agli investimenti² (Carbone et al. 2013); hanno infatti un orizzonte temporale più lungo. Inoltre i giovani fanno maggiore ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, danno maggiore importanza alle produzioni biologiche e agli allevamenti non tradizionali (Rigby et al., 2001; Padel, 2001; Lobley et al., 2009) e praticano più frequentemente la diversificazione aziendale (Sutherland et al., 2015). L'ingresso dei giovani in agricoltura contribuisce inoltre a contrastare i fenomeni di spopolamento nelle aree montane. Infatti in montagna, grazie ai costi più contenuti del capitale fondiario che rendono più accessibile il nuovo investimento, si registra una maggiore incidenza di giovani e di aziende agricole costituite ex novo (Burian et al., 2014).

Queste ragioni, insieme con le difficoltà di accesso dei giovani nel settore agricolo, hanno fatto sì che il **ricambio generazionale assumesse un ruolo sempre più prioritario nell'agenda politica comunitaria**³. L'attenzione verso i giovani agricoltori risale agli anni '80 quando con la Di-

² Come sottolineato da Carbone e Corsi in un recente articolo sui giovani agricoltori: "I giovani hanno anche una maggiore capacità di attrazione dei fondi pubblici. Infatti sulla base dei dati delle erogazioni Pac II Pilastro, nell'anno 2012 le imprese condotte da persone con meno di 40 anni hanno concentrato a sé ben il 39,3% delle erogazioni complessive destinate allo sviluppo rurale". Carbone A., Corsi A. (2013), "La riforma della Pac e i giovani", *Agriregionieuropa* Anno 9 n°35.

³ Nel 2008 il Parlamento europeo ha rilevato che "il rinnovamento generazionale è necessario per preservare in futuro un elevato livello di qualità degli alimenti e di sicurezza alimentare nonché l'autosufficienza dell'Unione europea" e che "la PAC dovrà mirare a sopprimere gli ostacoli che si frappongono attualmente ai giovani nell'accesso all'attività agricola, facendo del ricambio generazionale una delle sue priorità". Nel 2011 il Parlamento ha notato che "le misure per i giovani agricoltori contenute nel secondo pilastro si sono rivelate insufficienti ad arrestare un rapido invecchiamento della popolazione agricola" e che "[dovrebbero] essere ampliati i regimi di sostegno nell'ambito del secondo pilastro". Anche il Consiglio, nel 2014, ha osservato che i giovani agricoltori e il ricambio generazionale in agricoltura sono fattori fondamentali per la sostenibilità e la competitività di lungo periodo dell'agricoltura europea. Nel 2015 la Commissione ha affermato che il sostegno ai giovani agricoltori costituisce una priorità. Secondo il commissario Phil Hogan: "... Il ricambio generazionale è una questione che va molto al di là di una riduzione dell'età media degli agricoltori nell'UE. Si tratta piuttosto di conferire a una nuova generazione di giovani agricoltori altamente qualificati i mezzi per impiegare tutti i vantaggi della tecnologia a sostegno di pratiche agricole sostenibili in Europa". A parere del Commissario esistono "barriere che impediscono ai giovani di intraprendere l'attività agricola", tra cui le più significative sono l'accesso alla terra, ai finanziamenti e alla conoscenza (CCE, 2017).

rettiva 81/528/CEE⁴ furono introdotte misure specifiche destinate ai giovani agricoltori di età inferiore ai 40 anni. Nel corso degli anni '90 le misure per i giovani agricoltori sono state pienamente elaborate fino a diventare parte integrante dei programmi di sviluppo rurale con la misura per l'insediamento dei giovani agricoltori del II Pilastro. Con la programmazione 2014-2020 le politiche per i giovani agricoltori nell'ambito della PAC sono state ulteriormente rafforzate attraverso l'inserimento di una specifica priorità (Focus Area/Aspetto specifico 2B) dedicato ai giovani e al ricambio generazionale (II Pilastro della PAC) e attraverso l'introduzione di un pagamento supplementare del 25% per i giovani, in aggiunta ai pagamenti diretti (I Pilastro della PAC)⁵. Infine, le recenti discussioni sulla nuova riforma PAC sembrano andare nella direzione di un ulteriore rafforzamento degli interventi per i giovani.

Gli aiuti per i giovani nella nuova Proposta di Regolamento post 2020

Il 1° giugno 2018, la Commissione europea ha presentato le proposte legislative sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura. Il nuovo Regolamento⁶, che andrebbe ad abrogare i Regolamenti (UE) 1305 e 1307 del 2013, rivolge un'attenzione particolare all'insediamento dei giovani in agricoltura. Vengono infatti previste condizioni preferenziali per i giovani e rafforzate le misure già consolidate nelle programmazioni precedenti. Tra le principali indicazioni della Commissione sui giovani:

- gli Stati membri dovrebbero prevedere un **approccio strategico** formulando un Piano nazionale per la PAC e individuare un insieme chiaro e coerente di interventi per il ricambio generazionale nell'ambito dell'obiettivo specifico dedicato a tale questione;
- nel Piano strategico per la PAC gli Stati membri dovrebbero prevedere di riservare un importo pari almeno al **2% della dotazione annuale ai pagamenti diretti**;
- per le nuove imprese rurali e **per l'insediamento di giovani agricoltori l'importo massimo dell'aiuto dovrebbe essere portato a 100mila euro** e dovrebbe essere accessibile anche attraverso un sostegno sotto forma di strumenti finanziari o in combinazione con tale tipo di sostegno;
- gli Stati membri possono fissare nei propri piani strategici della PAC **condizioni preferenziali per gli strumenti finanziari** per i giovani agricoltori e i nuovi operatori;
- nell'ambito degli aiuti agli investimenti, a differenza di altre categorie, ai giovani dovrebbero essere ammesse le **spese per l'acquisto di terreni** tramite l'utilizzo di strumenti finanziari.

Nell'insieme dei due cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 l'Unione Europea ha stanziato 9,6 miliardi di euro per i giovani agricoltori (CCE, 2017). Secondo i dati riportati dal recente rapporto pubblicato dalla Corte dei Conti Europea oltre il 70% dei finanziamenti UE

⁴ Direttiva 81/528/CEE del Consiglio, del 30 giugno 1981, che modifica la Direttiva 72/159/CEE relativa all'ammodernamento delle aziende agricole.

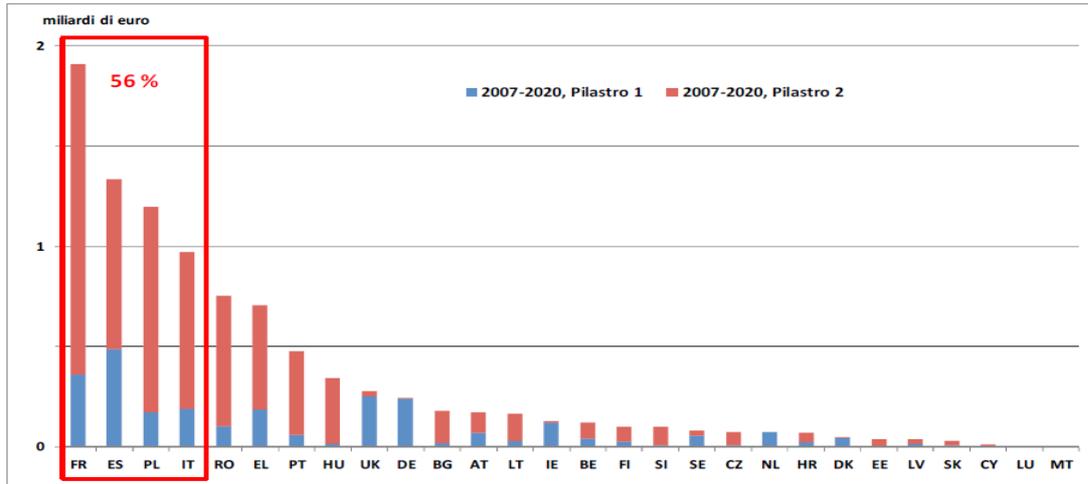
⁵ Regolamento (UE) n. 1307/2013.

⁶ Commissione Europea (2018), Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio", COM(2018) 392 final.

riguarda la misura di insediamento, mentre il restante 30% è relativo ai pagamenti diretti ai giovani agricoltori previsti dal primo pilastro.

Grazie agli aiuti del PSR, in Europa **nel periodo 2007-2013 quasi 150mila giovani hanno ricevuto aiuti** per il primo insediamento in agricoltura⁷, e per il periodo 2014-2020 i 28 Stati membri prevedono di sostenere l'insediamento in agricoltura di circa 180mila giovani⁸.

Figura 2 - Sostegno dell'UE ai giovani agricoltori nell'ambito della PAC, 2007-2020 (miliardi di euro)



Fonte: Corte dei Conti Europea (2017), sulla base dei dati della Commissione (spesa sostenuta nel periodo 2007-2013 e dotazioni per il periodo 2014-2020).

⁷ European Network for Rural Development (2015) "Output indicators: realised 2007-2013. Measure 112: Setting up of young farmers", dati aggiornati al 28.06.2015.

⁸ Commissione Europea - Fondi SIE - Open Data, consultato il 21.03.2018: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd>

I GIOVANI AGRICOLTORI IN PIEMONTE

CHI SONO I GIOVANI AGRICOLTORI IN PIEMONTE?

Secondo i dati delle CCIAA piemontesi le imprese gestite da giovani⁹, cioè con titolare sotto i 35 anni, nel 2016 erano 3.770.

Dall'Anagrafe Agricola Unica piemontese, emerge che nel 2017 i giovani fino a 40 anni di età titolari di aziende agricole erano 6.750, di cui il 40% nelle aree collinari, riferibili alle zone PSR di tipo C. Inoltre, l'incidenza dei giovani è superiore nelle zone PSR di tipo D, cioè in montagna, dove rappresentano il 16% del totale dei titolari a fronte di un valore medio dell'11,5%.

La distribuzione percentuale delle aziende condotte da giovani varia molto tra le diverse province, ricalcando la vocazione agricola dei territori e la loro estensione territoriale. La metà delle aziende si trova infatti nelle province di Cuneo (il 36%) e Torino (il 24%), un altro quarto delle aziende è distribuito equamente nelle province di Asti e Alessandria, mentre la restante parte si colloca tra le altre quattro province¹⁰.

In un'ottica di genere, prevale la presenza maschile (78,3%) e negli ultimi anni la ripartizione tende ad essere costante. Aumenta invece negli ultimi due anni la quota dei più giovani (fino a 24 anni) che si attesta nel 2017 intorno all'8% sul totale dei giovani. Mentre quasi la metà dei giovani titolari è nella fascia di età 35-40 anni.

Con riferimento alla classificazione delle aziende per orientamento produttivo (riferendosi alla classificazione OTE¹¹), le aziende agricole piemontesi condotte da giovani puntano soprattutto su ordinamenti produttivi specializzati quali le colture permanenti (frutta e vite, circa il 30%), l'allevamento di erbivori (bovini e ovicaprini, circa il 22%), e i seminativi (20%). Le aziende ad orientamento misto ammontano nel complesso al 30% del totale.

Come richiamato da Brun et al. (2014) le nuove generazioni puntano infatti a specializzarsi in indirizzi produttivi in grado di valorizzare la qualità, alla ricerca di un'adeguata remunerazione e una migliore difesa dalle fluttuazioni di mercato. Inoltre, la scelta dell'orientamento produttivo varia in base alla vocazione produttiva locale: le aziende specializzate in seminativi superano il 50% del totale nelle province di Vercelli e Novara;

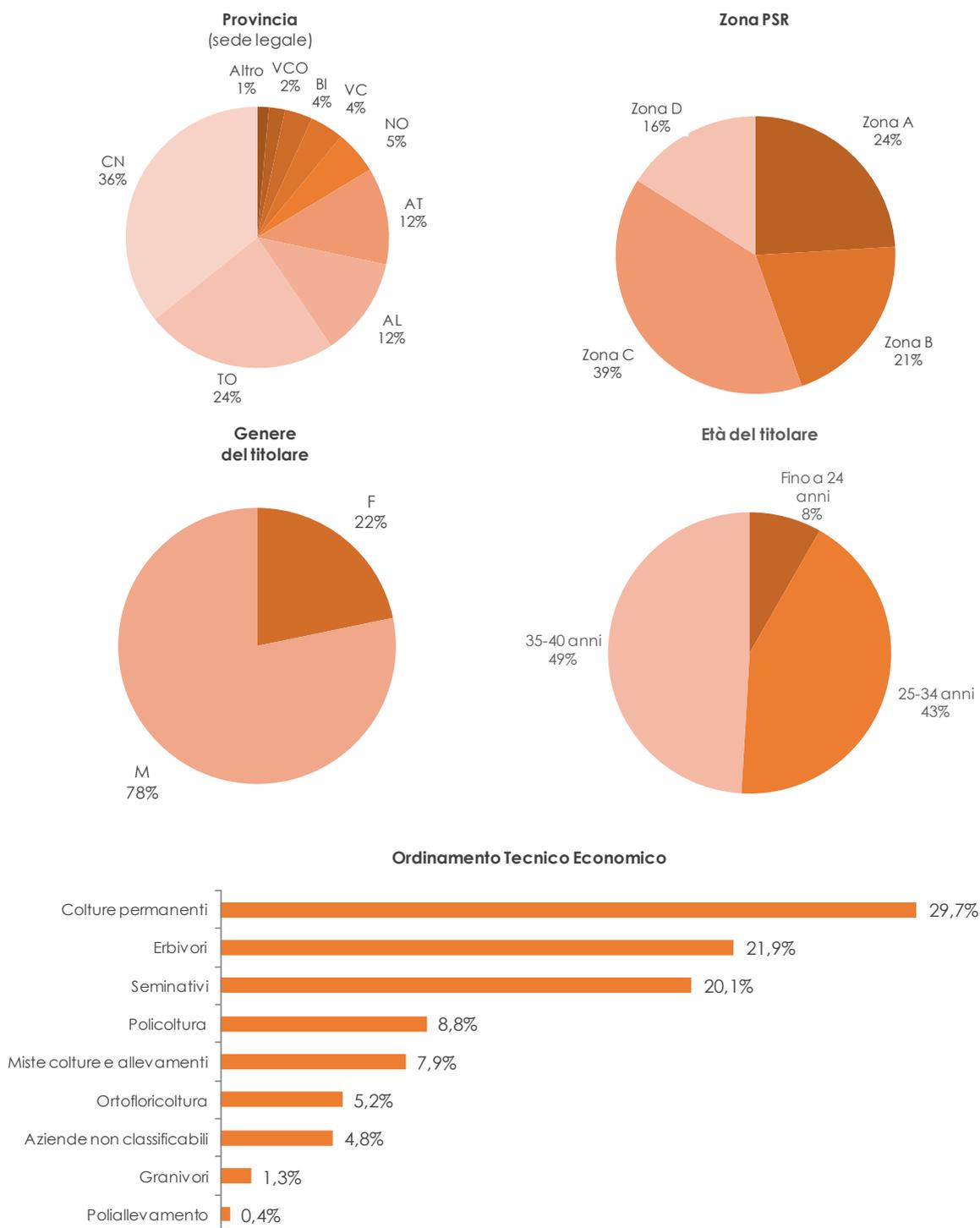
⁹ Le Camere di Commercio classificano come impresa giovanile le ditte individuali il cui titolare abbia meno di 35 anni, ovvero le società di persone in cui oltre il 50% dei soci abbia meno di 35 anni, oppure le società di capitali in cui la media dell'età dei soci e degli amministratori sia inferiore allo stesso limite di età.

¹⁰ Una piccola percentuale di imprese (poco più dell'1%) risulta avere la sede legale in un'altra regione.

¹¹ Ordinamento Tecnico Produttivo.

le coltivazioni permanenti dominano gli orientamenti tecnici delle aziende nelle provincie di Asti (55,2%) e Cuneo (43,5%); l'allevamento di erbivori è particolarmente presente a Torino (34,4%), Biella (44,5%) e Verbania (52,3%).

Figura 3 - Giovani agricoltori* per caratteristiche (distribuzione %), Piemonte 2017



Fonte: elaborazioni IRES Prospera su dati CSI- AAU 2017

Note: *Giovani fino a 40 anni compresi, titolari di azienda agricola

Zona PSR: Zona A- Aree urbane; Zona B- Aree ad agricoltura intensiva; Zona C- Aree rurali intermedie; Zona D- Aree rurali con problemi di sviluppo.

Il livello di istruzione dei giovani agricoltori nel Censimento 2010

I dati presenti nell'Anagrafe Agricola Unica riportano solo per il 15 % delle aziende registrate le informazioni sul titolo di studio del titolare dell'azienda. Il dato più attendibile sul livello di istruzione dei conduttori agricoli è quindi tuttora quello riportato nell'ultimo Censimento dell'Agricoltura, che tuttavia risale al 2010.

L'analisi dei dati del Censimento mostra un livello di scolarità dei giovani decisamente superiore rispetto alla media: il 9,4% dei titolari di azienda sotto i 40 anni possedeva un diploma di laurea (a fronte di un dato medio del 4,4%) e oltre il 46% era in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore (contro un dato medio del 25%). Tenendo conto dell'innalzamento generalizzato del livello di istruzione tra le nuove generazioni, si può ragionevolmente ipotizzare che l'incidenza di laureati e diplomanti tra i giovani agricoltori sia cresciuta o rispetto al 2010.

Tuttavia, rimane ancora poco diffusa la formazione specifica: al momento della rilevazione censuaria solo il 16% dei giovani sotto i 40 anni possedeva una formazione a indirizzo agrario (laurea, diploma o qualifica professionale). Concentrando l'attenzione su diplomati e laureati, si osserva che oltre il 70% dei giovani agricoltori proviene da un percorso di istruzione non legato all'agricoltura. Questi dati sottolineano l'importanza che le misure di consulenza, di formazione e trasferimento di conoscenze del PSR possono rivestire per i giovani neo insediati.

Figura 4 - Livello di istruzione e tipo di formazione dei giovani, Piemonte 2010



Fonte: Censimento dell'agricoltura, 2010

LE MISURE PER IL RICAMBIO GENERAZIONALE

LE MISURE PER IL RICAMBIO GENERAZIONALE: LE ESPERIENZE DEGLI ULTIMI 15 ANNI IN PIEMONTE

A partire dal 2000 la Regione Piemonte ha sostenuto il ricambio generazionale e l'accesso di nuovi giovani imprenditori in agricoltura attraverso l'attivazione misure specifiche e attraverso sistemi di premialità¹², che hanno agevolato la partecipazione e l'accesso dei giovani di nuovo insediamento a molte altre misure dei programmi di sviluppo rurale.

Le principali misure dedicate al ricambio generazionale attivate dai vari Programmi di Sviluppo Rurale tra il 2000 e il 2014 sono:

- insediamento giovani agricoltori;
- investimenti aziendali;
- prepensionamento.

A queste si deve aggiungere l'introduzione, nella riforma del Primo Pilastro della PAC attiva dal 2015, l'introduzione un pagamento specifico per i giovani agricoltori.

Insediamento giovani agricoltori

La misura di insediamento giovani agricoltori rappresenta lo strumento principale con cui la Regione Piemonte ha sostenuto negli anni il ricambio generazionale e l'accesso di nuovi giovani imprenditori in agricoltura. La misura (denominata misura B nel PSR 2000-2006, misura 112 nel PSR 2007-2013 e misura 6.1.1 nel PSR 2014-2020) è un'azione volta ad incentivare l'ingresso dei giovani attraverso la concessione di un premio di importo variabile destinato a far fronte, almeno in parte, alle spese di start up aziendale. Per avere accesso al premio il giovane deve dimostrare di avere conoscenze e competenze professionali e presentare un piano aziendale che illustri l'idea di sviluppo imprenditoriale e tutti gli interventi o investimenti necessari affinché essa si realizzi.

Investimenti aziendali

Per sostenere le nuove iniziative imprenditoriali dei giovani la Regione Piemonte ha previsto delle agevolazioni sugli interventi di investimento e ammodernamento aziendale. In particolare, per i beneficiari dei premi nuovo insediamento dei PSR 2000-2006 e 2007-

¹² Punteggi di merito e/o quote di cofinanziamento maggiorate.

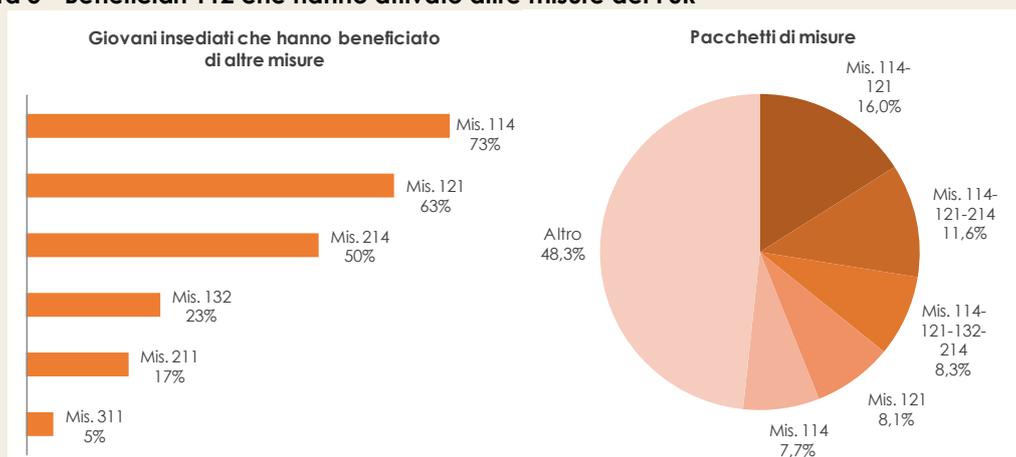
2013 erano previsti punteggi di merito (per avanzare lungo la graduatoria) e quote di cofinanziamento pubblico maggiorate. Durante il PSR 2007-2013 è stato anche emanato un bando investimenti dedicato ai giovani beneficiari della misura 112. Con la nuova programmazione 2014-2020 il sostegno pubblico per gli investimenti aziendali dei giovani agricoltori di nuovo insediamento è stato rafforzato attraverso l'attivazione di una misura di investimento dedicata (operazione 4.1.2).

Il pacchetto giovani e le sinergie tra misure nel PSR 2007-2013

Il Pacchetto Giovani è uno strumento che, attraverso l'emanazione di bandi dedicati (es. sulla misura di investimento aziendale), o attraverso quote di cofinanziamento superiori, o ancora attraverso punteggi di premialità, permette ai giovani di realizzare il proprio piano aziendale accedendo a diverse misure del PSR. Ad esempio, nel PSR 2007-2013 la misura 112 - Insedimento giovani agricoltori - prevedeva la possibilità di attuazione in sinergia con altre misure del PSR. Nel PSR 2007-2013 il 92% dei giovani beneficiari del premio di insediamento ha aderito ad almeno un'altra misura del PSR e ben il 45% ha aderito ad almeno tre misure, oltre a quella di insediamento. I nuovi insediati hanno utilizzato soprattutto gli aiuti per la consulenza aziendale (114) e quelli per l'ammodernamento aziendale (121). Secondo la valutazione finale del PSR i giovani di nuovo insediamento hanno ricevuto oltre 53 milioni di euro di contributo pubblico per investimenti aziendali, pari al 34% del totale dei contributi erogati sulla misura 121. Di questi, il 65% dei contributi sono stati utilizzati per il rinnovamento aziendale da giovani che sono subentrati in un'azienda esistente, mentre il 34% è andato a finanziare nuovi investimenti da parte di giovani che hanno costituito una nuova azienda.

Nel corso dei diversi periodi di programmazione il pacchetto giovani è stato perfezionato e nell'attuale PSR il pacchetto giovani prevede che i giovani, attraverso un'unica domanda, possano presentare congiuntamente richiesta per il premio di nuovo insediamento (operazione 6.1.1) e per il contributo per eventuali investimenti nell'azienda agricola (operazione 4.1.2 dedicata ai giovani di nuovo insediamento).

Figura 5 - Beneficiari 112 che hanno attivato altre misure del PSR



Note: Misura 311: Diversificazione; Misura 211: Indennità montagna; Misura 132: Produzioni di qualità; Misura 214: Pagamenti agro ambientali; Misura 121: Investimenti; Misura 114: Consulenza

Fonte: NUVAL Piemonte (2016b), "Rapporto di valutazione ex post del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte. Scheda di valutazione misura 112", NUVAL Piemonte- Attività di valutazione

Prepensionamento

Per agevolare il ricambio generazionale, nel corso della programmazione 2000-2006 era stata attivata anche una misura finalizzata a incentivare l'uscita dal mercato del lavoro degli agricoltori più anziani¹³. La misura D- Prepensionamento, con una dotazione finanziaria notevolmente inferiore alla misura di Insemediamento giovani (lo 0,6% del PSR Regionale a fronte di un 8,2% della misura B), si proponeva di incentivare il ricambio generazionale nelle aziende già esistenti attraverso la concessione di un premio¹⁴ agli agricoltori che cedevano la proprietà ad altri imprenditori che subentravano nell'azienda. Avendo avuto scarso successo la misura non è stata più attivata nelle programmazioni successive¹⁵; tuttavia essendo una misura pluriennale si registrano stanziamenti e pagamenti anche nei PSR successivi.

Pagamento giovani agricoltori

A seguito della riforma della PAC del 2013 è stato introdotto nella programmazione 2014-2020 un ulteriore aiuto per i giovani agricoltori in relazione al I Pilastro della PAC: il pagamento per i giovani agricoltori. Il pagamento per i giovani agricoltori o PGA è un regime obbligatorio, attuato in tutti gli Stati membri dell'UE a norma del Reg. 1307/2013 e prevede che gli Stati membri destinino fino al 2% della dotazione per i pagamenti diretti al PGA (EP, 2017). L'Italia ha deciso di destinare al pagamento giovani un plafond pari all'1% del massimale nazionale. Sostanzialmente si tratta di una maggiorazione del 25% del pagamento di base, per un massimo di 90 ettari (Regione Umbria, 2015)¹⁶. L'intervento, valevole per massimo 5 anni dall'insediamento, è diretto ai giovani fino ai 40 anni che si insediano per la prima volta come capo azienda, o che si siano già insediati nei cinque anni precedenti.

PSR 2014-2020 e Focus Area 2B

Inoltre nel quadro della nuova programmazione 2014-2020, la Regione Piemonte ha attivato la Focus Area 2B che si propone di favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale. La Focus Area prevede la possibilità di attivare diverse operazioni dedicate ai giovani: formazio-

¹³ Una misura simile era operativa, seppure con un'entità di premio inferiore, anche nel precedente periodo di programmazione (Regolamento (CE) n. 2979/92).

¹⁴ Il premio annuo era calcolato prevedendo un importo fisso per azienda più una parte variabile, commisurata al numero di ettari ceduti ed al tipo di coltura.

¹⁵ Secondo quanto riportato nel Rapporto di valutazione finale del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte "La Misura D ha trovato scarsa applicazione, confermando la tendenza osservata durante l'applicazione del Regolamento (CE) 2079/92. Al 2006 le domande di prepensionamento liquidate risultavano essere solo 104. [...] Dagli incontri con i responsabili di misura e con gli operatori del settore, tra cui funzionari delle Associazioni di Categoria e professionisti, emerge che solo una contenuta percentuale dei cedenti fa richiesta di prepensionamento, nonostante costoro ne abbiano diritto e possibilità. Il cedente preferirebbe rimanere attivo nell'azienda e rinunciare di conseguenza all'aiuto al prepensionamento, piuttosto che cessare definitivamente l'attività agricola." IRES Piemonte e IPLA (2008), "Valutazione ex post Piano di sviluppo rurale 2000-2006", Regione Piemonte.

¹⁶ Regione Umbria (2015) "PAC 2014-2020. I giovani agricoltori", Progetto INFO(PAC)K: la PAC informa, Speciale n. 5

ne e informazione, consulenza, investimenti aziendali, nuovi insediamenti, cooperazione. A differenza della media europea, la Regione Piemonte ha deciso di sostenere i giovani non solo nelle spese di avviamento (operazione 6.1.1) ma anche nelle più importanti spese di investimento e ammodernamento aziendale (operazione 4.1.2), destinando lo stesso ammontare di risorse alle due operazioni (tabella 3).

Tabella 3 - Ripartizione del bilancio per l'attuazione della Focus Area 2B

	Misure					
	M01	M02	M04	M06	M16	
	Formazione e informazione	Consulenza	Investimenti aziendali	Insedimento giovani	Cooperazione	Totale
UE-28	2%	2%	18%	78%	0,30%	100%
Piemonte (% PSR)	2,1%	0%	48,7%	49,2%	0%	100%

Fonte: Zagata et al. (2017), Rapporto Parlamento Europeo, Regione Piemonte (2017), "PSR 2014-2020" vers. 13.03.2017

La tabella che segue mette a confronto gli **importi stanziati e la spesa sostenuta complessiva per le misure di ricambio generazionale** attivate in Piemonte negli ultimi tre periodi di programmazione. Come si può vedere, nel corso degli anni l'impegno finanziario verso il ricambio generazionale e il sostegno dei nuovi insediamenti dei giovani è cresciuto. Inoltre, nel corso degli anni l'attenzione è stata sempre più dedicata verso le nuove iniziative imprenditoriali: sono state istituite operazioni specifiche dedicate ai giovani di nuovo insediamento sul fronte degli investimenti aziendali. Per il ciclo attualmente in corso sarà inoltre possibile sommare alle risorse del PSR quelle derivanti dai pagamenti diretti destinati ai giovani agricoltori previsti dal Primo Pilastro della PAC.

Tabella 4 - Misure PSR per il ricambio generazionale: importi stanziati e spesi dal 2000 al 2018 (milioni di euro, dati elaborati il 4 maggio 2018)

Misura	PSR 2000-2006		PSR 2007-2013		PSR 2014-2020	
	Stanziato ⁽¹⁾	Speso ⁽¹⁾	Stanziato ⁽¹⁾	Speso ⁽²⁾	Stanziato ⁽³⁾	Speso ⁽⁴⁾
Prepensionamento ⁽⁵⁾	8,0	5,3	6,5	6,5	0,3	nd
Insedimento giovani ⁽⁶⁾	70,0	77,3	43,4	42,9	54,5	8,7
Formazione e informazione ⁽⁷⁾	non previsto	nd	non previsto	nd	2,3	0
Investimenti aziendali ⁽⁷⁾	non previsto	nd	12,0	53,3	52,0	3,2
Totale	78,0	82,6	61,8	102,7	109,1	11,9

Note:

(1) PSR 2007-2013 della Regione Piemonte - Testo approvato con comunicazione della Commissione europea, Ares(2015)5828013 del 14 dicembre 2015.

(2) PSR 2007-2013 (2015); Regione Piemonte (2016a) RAE 2015, rev. 22.06.2016.

(3) PSR 2014-2020 della Regione Piemonte - Testo approvato con Decisione della Commissione europea C(2018)1288 del 26.02.2018.

(4) Dati di monitoraggio PSR 2014-2020 (DWH CSI- Regione Piemonte), estrazioni del 02.05.2018.

(5) Gli importi stanziati e pagati nei PSR 07-13 e PSR 14-20 si riferiscono ai trascinamenti della misura di prepensionamento PSR 00-06.

(6) La misura B prevedeva inoltre stanziamenti per 22,6 milioni di euro in Aiuti di Stato.

(7) Stanziamenti/bandi riservati ai giovani di nuovo insediamento.

LE MISURE DI INSEDIAMENTO GIOVANI A CONFRONTO

Nel corso dei diversi PSR la misura di insediamento giovani ha subito delle modifiche a seguito dei cambiamenti nella regolamentazione europea e di un processo di concertazione con la Commissione Europea. Sono stati inoltre apportati degli aggiustamenti nell'ottica di ottimizzarne il sostegno sia con una diversa modulazione del sostegno e dei criteri di selezione dei beneficiari, sia favorendone la sinergia con altre misure del PSR.

Nei paragrafi che seguono vengono illustrate nel dettaglio le caratteristiche e le modalità attuative delle diverse misure di insediamento che si sono susseguite a partire dal 2000 e fino all'attuale programmazione 2014-2020.

La **misura B del PSR 2000-2006** - Insediamento dei giovani agricoltori - era diretta ai giovani di età compresa tra i 18 e i 39 anni compiuti che si insediavano in una azienda agricola per la prima volta come capo dell'azienda e in possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate. Per beneficiare dell'aiuto le aziende agricole del nuovo insediamento dovevano dimostrare redditività e rispettare i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali. L'insediamento poteva avvenire sia con la creazione di una nuova azienda, sia con il subentro in un'azienda esistente di altro titolare. Il supporto consisteva in un premio unico all'insediamento fino ad un importo massimo di 25.000 euro.

Non erano previste distinzioni di importo in base alla localizzazione del nuovo insediamento aziendale. Tuttavia, erano previste delle priorità per l'accesso ai finanziamenti per le domande con le seguenti caratteristiche: aziende ricadenti in zone svantaggiate e/o in zone a parco o similmente vincolate; aziende produttrici di prodotti tipici e di qualità riconosciuti a livello comunitario; aziende a conduzione familiare; giovani che contestualmente alla domanda di aiuto all'insediamento presentano una domanda di sostegno agli investimenti aziendali. A parità di punteggio di priorità le istruttorie delle domande partivano dai giovani più vicini al compimento del quarantesimo anno di età.

L'attuazione della misura ha visto l'emanazione di un primo bando regionale nel 2000 e di successivi bandi provinciali. Infatti, a seguito del riordino dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e sviluppo rurale (L.R. 17/1999), le risorse sono state assegnate alle province, insieme per la misura (DGR n. 26-2852 del 23 aprile 2001; D.G.R. , n. 13-6443 del 1 luglio 2002) alle indicazioni per la pubblicazione dei nuovi bandi (DGR 83-5619 del 19.03.2002).

La **misura 112 del PSR 2007-2013** - Sostegno all'insediamento di giovani agricoltori- si rivolgeva ai giovani tra i 18 e i 39 anni compiuti che decidevano di avviare, per la prima volta, un'attività agricola. Per accedere all'aiuto i giovani dovevano possedere conoscenze e competenze professionali adeguate (acquisite con esperienza professionale e/o formazione scolastica o professionale) e presentare un piano di sviluppo aziendale. L'insediamento poteva avvenire sia con la creazione di una nuova azienda, sia con il subentro in un'azienda esistente di altro titolare.

La misura 112 prevedeva l'erogazione di un premio all'insediamento fino ad un massimo di 40mila € che variava in funzione all'entità degli impegni assunti dal giovane agricoltore in sede di domanda di ammissione (punteggi di merito)¹⁷.

I bandi sulla misura 112 prevedevano inoltre punteggi di priorità (per accedere in via prioritaria alle risorse disponibili) per le donne, per i richiedenti di età compresa tra i 36 e i 39 anni, per gli insediamenti nelle aree C e D (aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo).

L'implementazione della misura ha visto l'emanazione da parte della Regione Piemonte di un totale di 4 bandi (2007 bando condizionato, 2008, 2011 e 2013) attuati dalle Province.

L'operazione 6.1.1 del PSR 2014-2020 - Premio per l'insediamento di giovani agricoltori - è indirizzata ai giovani tra i 18 e i 40 anni compiuti che decidono di avviare, per la prima volta, un'attività agricola e insediarsi come capo azienda. Come per le altre misure di insediamento, i giovani devono possedere conoscenze e competenze professionali adeguate (acquisite con esperienza professionale e/o formazione scolastica o professionale) e presentare un piano di sviluppo aziendale.

L'ammontare del premio arriva fino a 35mila € per giovane nel caso di insediamento singolo. Inoltre è prevista una maggiorazione (fino a 10mila € aggiuntivi) per gli insediamenti in zone montane. Sono anche ammessi a finanziamento insediamenti congiunti di più giovani con quote ridotte del premio per ciascun giovane. Il premio sostiene l'avviamento di impresa, l'insediamento iniziale e l'adeguamento strutturale delle aziende nella fase successiva all'avviamento. Almeno il 50% del premio deve essere rivolto a investimenti minimi di miglioramento o adeguamento aziendale.

L'operazione 6.1.1 è collegata all'operazione -appositamente dedicata ai giovani di nuovo insediamento - che sostiene gli investimenti nelle aziende agricole (4.1.2 - Miglioramento della competitività e della redditività delle aziende agricole dei giovani agricoltori).

La tavola che segue presenta le **principali caratteristiche delle diverse edizioni della misura di insediamento giovani** per metterne in evidenza analogie e differenze.

¹⁷ I punteggi di merito premiano gli investimenti finalizzati alla sostenibilità ambientale (es. risparmio energetico/idrico, benessere animale,) e alla sostenibilità economica (es. multifunzionalità, incremento della redditività), l'assunzione di impegni di tipo ambientale, la partecipazione a sistemi di agricoltura biologica e di tracciabilità e certificazione delle produzioni, l'adesione a corsi formativi (misura 111) e alla consulenza aziendale (misura 114).

Tabella 5 - Le misure di insediamento giovani

PSR	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Misura/Operazione	Misura B	Misura 112	Operazione 6.1.1
Nome	Insediamento dei giovani agricoltori	Sostegno all'insediamento di giovani agricoltori	Premio per l'insediamento di giovani agricoltori
Beneficiari	Giovani che al momento della presentazione della domanda non sono mai stati titolari di azienda agricola e che si insediano per la prima volta	Giovani che al momento della presentazione della domanda non sono mai stati titolari di azienda agricola e che si insediano per la prima volta	Giovani agricoltori che al momento della presentazione della domanda sono già titolari di una azienda agricola, da non più di 12 mesi
Età alla presentazione della domanda	18-39	18-39	18-40
Dimensione economica minima	Entro 3 anni dall'insediamento l'azienda deve essere iscritta alla CCIAA e deve provvedere almeno un netto pari al 70% della retribuzione contrattuale dell'operaio agricolo comune.	210 giornate lavorative dopo la realizzazione degli interventi per le aziende in zone di pianura (180 e 130 per le zone di collina e montagna)	Produzione standard al momento della presentazione della domanda: 15.000 € (10.000 € se in montagna)
Investimenti minimi di miglioramento/adeguamento aziendale	Non previsto. (Incentivo agli investimenti con maggiorazione del premio)	15.000 € (Bandi 2011 e 2013)	Almeno il 50% del premio richiesto
Tipologia dell'aiuto	Premio	Premio	Premio
Importo massimo del premio	25.000 € (Premio ordinario 20mila €; 25mila € se: connesso a investimenti aziendali (misura A) di almeno 30mila € o se acquisto azienda extra-familiare per minimo 20mila €; insediamento congiunto)	40.000 € Ammontare variabile in funzione dei criteri di merito. Insediamento congiunto: un solo premio per insediamento.	Insediamento singolo 1 giovane: 35mila € (+10mila se in montagna) Insediamento congiunto 2 giovani: 30mila € (+7mila se in montagna) Insediamento congiunto +2 giovani: 25mila € (+5mila se in montagna)
Data insediamento	L'insediamento in agricoltura può avvenire dopo la presentazione della domanda	L'insediamento deve avvenire entro 12 mesi dal provvedimento di ammissione a finanziamento	Già titolari di una azienda agricola, da non più di 12 mesi (PIVA e iscrizione CCIAA).
Vincolo di permanenza	6 anni	5 anni	5 anni
Misure collegate di investimento aziendale	Maggiorazione % di cofinanziamento pubblico su misura B per gli investimenti (+5 pp; Bando 2000)	Bando 2007 misura 121 (investimenti) riservato ai giovani Punteggio di priorità su misure 121 e 311. Maggiorazione % cofinanziamento pubblico su misura 121 (+5/10pp)	Misura 4.1.2 per investimenti aziendali riservata ai giovani di nuovo insediamento Punteggio di priorità e maggiorazione % cofinanziamento pubblico (+10pp) su misura 6.4.1 (attività extra-agricole)

Fonte: vari documenti Regione Piemonte: DGR n.47-1159 del 23/10/2000; DGR n. 26-2852 del 23 aprile 2001; DGR n. 13-6443 del 01/07/2002; DGR n. 73-7442 del 12/11/2007; DGR n. 37-8475 del 27/03/2008; DGR n. 67-2476 del 27/07/2011; DGR n. 28-6474 del 07/10/2013; DD 210 del 05/04/2016; DD n. 169 del 23/02/2017; DD n. 300 del 06/04/2017; DD 1068 del 30/10/2017

I RISULTATI DELLE MISURE DI INSEDIAMENTO

I BENEFICIARI DELLE MISURE DI INSEDIAMENTO

Nel complesso, tra il 2000 e il 2018¹⁸, oltre 10mila giovani hanno presentato domanda di finanziamento per un nuovo insediamento in agricoltura. Di queste, sono state ammesse a finanziamento circa 6.900 domande, con un tasso di accoglimento delle domande che raggiunge quasi il 70%. I giovani che hanno concluso la procedura di insediamento e che sono stati finanziati dai PSR sono stati finora oltre 5.500.

Tabella 6 - Misure di insediamento giovani: domande presentate, ammesse e pagate

PSR	Misura	Domande ricevute	Domande ammesse	Beneficiari pagati a saldo	Tasso di accoglimento*
2000-2006	B ⁽¹⁾	5.983	4.072	3.714	68%
2007-2013	112 ⁽²⁾	2.492	1.851	1.780	74%
2014-2020	6.1.1 ⁽³⁾	1.757	967	19	55%
	Totale	10.232	6.890	5.513	67%

Note:

* Il tasso di accoglimento delle domande è stato calcolato come rapporto tra le domande ammesse e le domande presentate. Per l'operazione 6.1.1 il dato è ancora provvisorio, visto che le istruttorie non erano ancora concluse.

Fonte: (1) Dati forniti da Direzione Agricoltura- Regione Piemonte; (2) Regione Piemonte (2016a) RAE 2015, rev. 22.06.16. I beneficiari pagati a saldo includono 68 trascinatori del PSR 2000/06; (3) Dati di monitoraggio estratti il 2 maggio 2018. Tra le domande presentate non sono state incluse quelle rinunciate.

Chi sono e come sono cambiati nel corso degli anni i giovani che si sono insediati in agricoltura grazie alla misura di insediamento giovani? Per rispondere a questa domanda abbiamo analizzato i dati del sistema informativo e di monitoraggio della Regione Piemonte, raccolti dal CSI- Piemonte.

La figura 6 presenta la distribuzione percentuale dei beneficiari per genere, orientamento tecnico economico (OTE) e per localizzazione (provincia e zona PSR). I dati del PSR 2014-2020 si riferiscono ai beneficiari ammessi sui bandi 2016 e 2017 alla data del 2 maggio 2018.

L'analisi comparativa mostra una leggera **riduzione nella partecipazione femminile** alla misura, che passa dal 31% nel PSR 2000-2006 al 27% nel PSR 2014-2020.

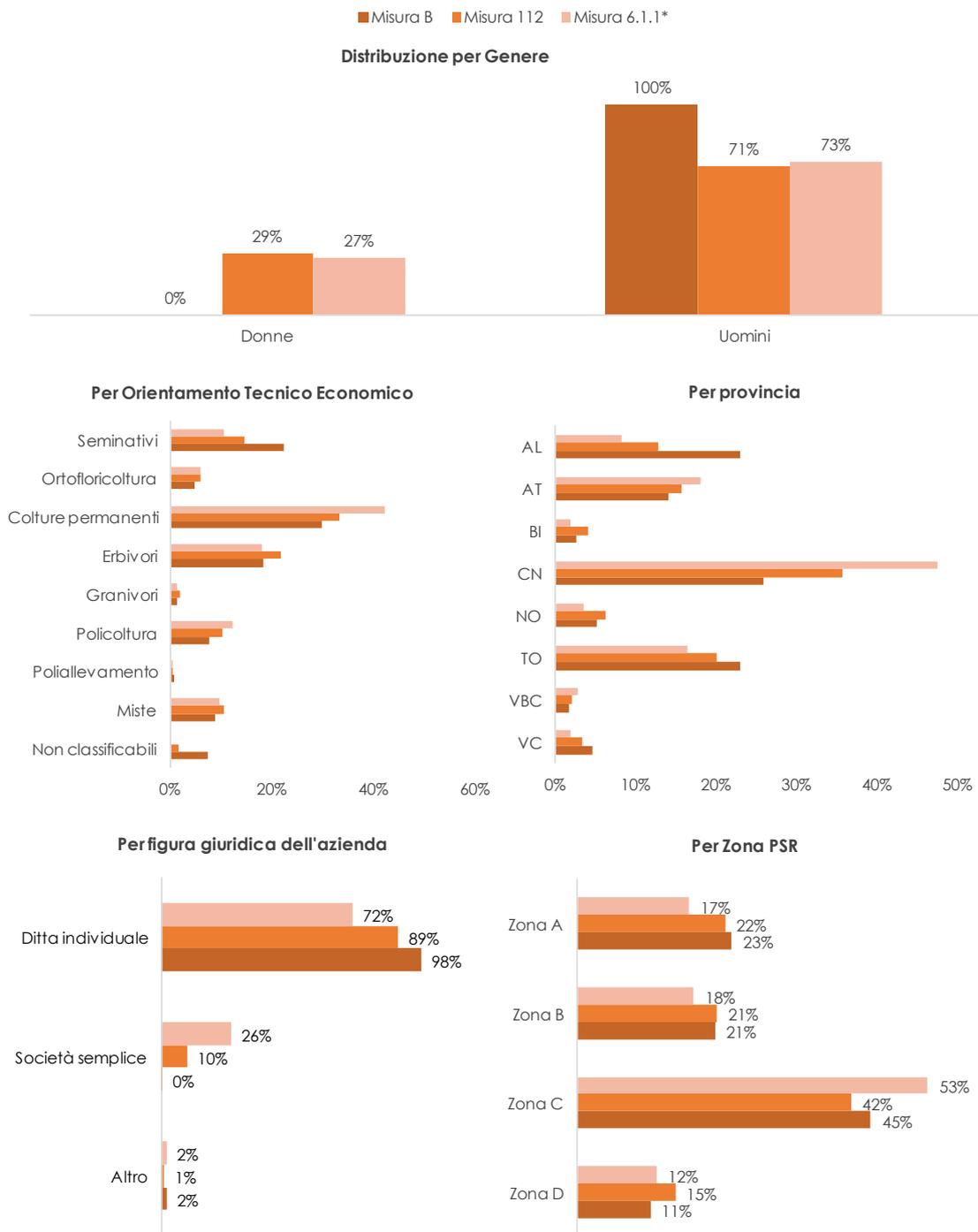
Variazioni più consistenti si osservano invece sul fronte della localizzazione delle aziende (sede legale): si riducono i nuovi insediamenti nei poli urbani e **aumentano i nuovi insediamenti nelle aree a maggior svantaggio** (aree rurali intermedie e aree con problemi complessivi di sviluppo) e nelle province di **Cuneo e Asti**.

¹⁸Elaborazioni aggiornate al 2 maggio 2018.

Si osserva inoltre un **incremento** consistente di aziende specializzate in **colture permanenti**, che passa dal 30% negli anni 2000-2006 al 42% nell'attuale PSR. Si riduce invece la quota di beneficiari che conduce aziende specializzate in seminativi: dal 22% al 11%.

Si osserva infine una maggiore articolazione della forma giuridica, con una **crescita progressiva della società semplice**, che va pian piano a sostituire la ditta individuale.

Figura 6 - Distribuzione dei beneficiari per caratteristiche (%)



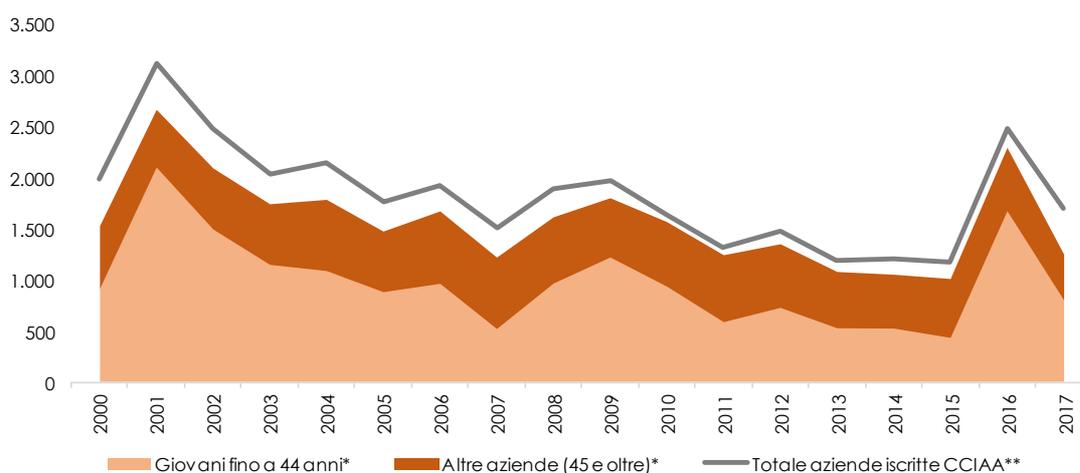
Fonte: nostre elaborazione su dati di monitoraggio CSI-Regione Piemonte
 Nota: Totale osservazioni misura B= 2.750, misura 112= 1.660, misura 6.1= 955
 *Domande ammesse al 2 Maggio 2018

L'EFFETTO INCREMENTALE DELLE MISURE DI INSEDIAMENTO

Questa sezione si propone di capire se la misura di insediamento giovani abbia incrementato il numero di aziende agricole condotte da giovani, rispetto a quanto sarebbe successo in assenza della misura.

Se si osserva la serie storica delle iscrizioni delle aziende agricole alle camere di commercio del Piemonte, si nota un andamento decrescente nel periodo 2000-2017, con dei picchi di iscrizioni negli anni in cui sono stati emessi i bandi principali¹⁹ delle misure di insediamento (B, 112 e 6.1.1). Entrando nel dettaglio dei dati²⁰ si vede chiaramente che i picchi di iscrizioni sono relativi a nuove aziende condotte da giovani sotto i 45 anni: 2.100 iscrizioni nel 2001, 1.200 nel 2009 e 1.700 nel 2016. Mentre le nuove iscrizioni di aziende agricole da parte di titolari dai 45 anni in su sono invece relativamente costanti: in media circa 600 nuove iscrizioni l'anno sul periodo 2000-2017.

Figura 7 - Iscrizioni aziende agricole per età del titolare, Piemonte 2000-2017



Fonte: elaborazioni IRES Prospera su dati Anagrafe Agricola Unica- CSI -Regione Piemonte e dati Movimprese

Note:

* Dati Anagrafe Agricola Unica Regione Piemonte (AAU anni 2006-2017)

**Dati Movimprese - Imprese dei settori A01

¹⁹ Nel periodo 2000-2017 sono stati emessi in totale 8 bandi regionali, di cui 3 bandi principali con maggiore dotazione finanziaria ed emessi in concomitanza con altri bandi generali dedicati agli investimenti nelle aziende agricole (nel 2000-2001, nel 2008 e nel 2016).

²⁰ I dati sulle nuove iscrizioni alle camere di commercio distinti per età provengono dalle informazioni sulla data di iscrizione alla CCIAA contenute nella banca dati dell'Anagrafe Agricola Unica (AAU). Poiché solo le aziende agricole che hanno rapporti con la PA (beneficiarie di finanziamenti o agevolazioni) devono essere iscritte all'AAU il dato complessivo sulle nuove iscrizioni derivante dall'AAU è inferiore al dato camerale. Le differenze sono comunque ridotte: sul periodo 2000-2017 l'AAU riporta in media 250 nuove iscrizioni in meno l'anno rispetto al dato delle camere di commercio.

È possibile quindi imputare alla misura di insediamento giovani la creazione di 2.100 nuove aziende nel 2001, 1.200 nel 2009, e così via? La risposta è ovviamente negativa, visto che anche negli anni in cui non erano previste sovvenzioni all'insediamento ci sono state iscrizioni di nuove aziende agricole da parte di giovani. Per stimare l'effetto della misura occorre depurare il dato delle nuove iscrizioni da quanto sarebbe comunque accaduto anche in assenza dell'aiuto.

Per cercare di stimare l'effetto addizionale della misura di insediamento giovani è stato utilizzato un metodo basato sulle serie storiche, che permette di tenere conto del trend (periodo di espansione o di crisi) e che sfrutta le discontinuità nell'apertura dei bandi sul periodo 2000-2017.

In particolare, facendo uso delle informazioni contenute nelle banche dati di monitoraggio del PSR della Regione Piemonte e dell'AAU è stata stimata una regressione lineare OLS per il numero di nuove iscrizioni di imprese agricole condotte da giovani (Y) fino ai 44 anni di età su un trend temporale lineare (t) e su una variabile dicotomica (B), che assume valore 1 negli anni dei bandi e 0 negli anni in cui non sono stati emessi bandi.

La regressione è stata stimata secondo la seguente equazione:

$$Y_t = \alpha + \beta t + \delta B_t + \varepsilon_t$$

Il coefficiente δ (se significativamente diverso da zero) indicherà l'effetto positivo (incrementale) o negativo della misura sul numero medio di iscrizioni per anno.

E' bene precisare che questa metodologia di analisi presenta alcuni **limiti**, di cui tenere in conto nell'interpretazione dei risultati:

- può sovrastimare l'effetto incrementale della misura in quanto alcuni giovani, che si sarebbero insediati comunque, potrebbero aver solo posticipato l'insediamento in attesa dell'emissione del bando²¹. Per questi giovani la misura non ha avuto un effetto incrementale, ma ha solo spostato nel tempo una decisione comunque già presa;
- può sovrastimare l'effetto incrementale della misura a causa delle regole di ammissione dei bandi che richiedono che l'azienda sia già costituita al momento della presentazione della domanda di aiuto. Ad esempio nei bandi sull'operazione 6.1.1, che prevedevano l'iscrizione preventiva alla CCIAA entro i 12 mesi precedenti, alcuni giovani potrebbero essersi insediati indipendentemente dalla misura e poi aver beneficiato degli aiuti perché eleggibili; altri, invece, potrebbero aver solo anticipato l'iscrizione alla CCIAA prima di fare domanda di aiuto;
- può essere imprecisa (sovrastimare o sottostimare l'effetto incrementale della misura) a causa della difficoltà a definire con precisione il momento (l'anno) in cui hanno avuto luogo gli interventi, visto che le iscrizioni alla CCIAA potevano avvenire a cavallo di più anni. Infatti, le iscrizioni dovevano essere effettuate in un lasso di tempo di 12 mesi rispetto alla data di presentazione della domanda o alla data di ammissione della domanda (misura 112).

²¹ D'altro canto bisogna ricordare che ci sono anche giovani che possono aver posticipato l'insediamento in funzione dei bandi perché in assenza dell'aiuto pubblico non avrebbero avuto le risorse sufficienti.

Nel box che segue vengono descritte le fonti dei dati ed il metodo utilizzati per la costruzione del campione sul quale si è basata l'analisi.

Costruzione del campione di analisi

Periodo di analisi. Il periodo scelto per l'analisi va dal 1999 al 2017²² per includere tutti i bandi emessi sulle misure di insediamento dei PSR dal 2000 al 2017.

Fonte dei dati. Le informazioni sui bandi e sull'attuazione delle misure di insediamento giovani sono state tratte dagli atti regionali presenti sul sito internet della Regione Piemonte Direzione Agricoltura e dagli atti forniti dal funzionario regionale che si è occupato delle misure. I dati sulle iscrizioni alle Camere di Commercio delle aziende agricole piemontesi sono invece stati estrapolati a partire dalle informazioni presenti nella banca dati dell'Anagrafe Agricola Unica del Piemonte (anni 2006-2017). In particolare, per determinare il numero di aziende che si sono iscritte in ciascun anno (dal 1999 al 2017) abbiamo proceduto nella seguente maniera: (i) le informazioni presenti nelle diverse annualità dell'AAU sono state messe insieme, creando un panel non bilanciato di aziende sul periodo 2006-2017; (ii) è stata creata una variabile contenente l'ultima informazione disponibile a livello aziendale sulla data di iscrizione alla CCIAA²³; (iii) è stato quindi conteggiato il totale di aziende per ciascun anno di iscrizione.

Popolazione target dell'intervento. Per tenere conto delle regole dei bandi si è deciso di considerare come potenziali soggetti beneficiari dell'intervento i giovani che si sono iscritti alla CCIAA entro il 44esimo anno di età. La politica prevede che all'incentivo possano essere ammessi i giovani che alla data di presentazione della domanda non abbiano ancora compiuto i 40/41 anni di età (a seconda dei bandi). Tuttavia, se si tiene conto del fatto che, per le misure B e 112, l'iscrizione alla CCIAA doveva avvenire entro 12 mesi dalla domanda/ comunicazione di ammissione a finanziamento (oltre a eventuali proroghe dovute a procedure di integrazione e ripresentazione delle domande avvenute per alcuni bandi) ci è sembrato ragionevole estendere la classe di età dei potenziali beneficiari della misura di insediamento ai 44 anni compresi.

Identificazione degli anni di intervento. Per definire gli anni degli interventi, cioè gli anni in cui le misure avrebbero dovuto espletare i loro effetti sul numero di imprese create da giovani, sono stati analizzati i regolamenti dei bandi e le procedure di attuazione. In particolare, si è tenuto conto, sia delle date di apertura e chiusura (incluse proroghe e integrazioni) dei bandi, sia delle regole di ammissione riguardanti il momento di iscrizione alla CCIAA²⁴. Sul periodo 1999-2017 (19 anni) sono stati così identificati 6 anni di intervento relativi ai bandi regionali²⁵: 2001; 2002; 2009; 2012; 2014; 2016. La tabella che segue mostra il complesso dei bandi emessi sulle misure di insediamento giovani nel periodo 2000-2017 e l'anno di riferimento di intervento ipotizzato per l'analisi OLS delle serie storiche.

Tabella 7 - Misura di insediamento giovani: bandi emessi sul periodo 2000-2017

²² Gli anni precedenti non sono stati inclusi visto che sono influenzati dalle iscrizioni indotte dalla normativa che prevede che, a partire dal 1996, anche le aziende agricole debbano essere iscritte alla CCIAA.

²³ Su un totale di quasi 85mila osservazioni (aziende agricole presenti nell'anagrafe nel periodo 1996- 2017) mancano le informazioni sulla data di iscrizione alla CCIAA per 1.550 osservazioni (1,8%).

²⁴ In alcuni bandi l'iscrizione alla CCIAA doveva essere successiva alla domanda (generalmente entro 12 mesi), mentre in altri doveva essere antecedente alla domanda (iscritto da non più di 12 mesi).

²⁵ Non sono inclusi i bandi emessi a livello provinciale emessi tra il 2003 e il 2007, di cui non si è avuto modo di ricostruirne le tracce. Tuttavia, i bandi provinciali sono stati emessi su una dotazione residuale.

PSR	Misura	Nome Bando	Data Apertura	Data Chiusura	Anno di riferimento
2000-2006	B	Bando Regionale 2000	17/03/2000	30/11/2000 30/03/2001 (integrazioni Dom)	2001/2002
2000-2006	B	Bandi provinciali successivi	Non disponibile	Non disponibile	-
2007-2013	112	Bando 2007	06/12/2007	17/03/2008	2009
2007-2013	112	Bando 2008	04/08/2008	17/11/2008	2009
2007-2013	112	Bando 2011	05/09/2011	27/02/2012	2012
2007-2013	112	Bando 2013	14/10/2013	31/01/2014	2014
2014-2020	6.1.1	Bando 2016	08/04/2016	31/08/2016	2016
2014-2020	6.1.1	Bando 2017	24/02/2017	31/05/2017	2016
2014-2020	6.1.1	Bando "pacchetto giovani" 2017	06/04/2017	15/07/2017	2016

Fonte: www.regione.piemonte.it/agri; varie DGR Regione Piemonte

I RISULTATI DELL'ANALISI

L'analisi delle serie storiche evidenzia un **effetto positivo delle misure insediamento giovani sul numero totale delle nuove iscrizioni alla CCIAA**. In particolare, negli anni in cui erano attive le misure di insediamento giovani (2001, 2002, 2009, 2012, 2014, 2016) sono state create mediamente 520 imprese in più, rispetto a quanto sarebbe avvenuto in caso di assenza della misura. Questo significa che, grazie alle misure B e 112 e all'operazione 6.1.1, tra il 2000 e il 2017 sono state attivate **3.120 aziende giovani aggiuntive**, rispetto a quanto sarebbe avvenuto in caso di assenza della misura.

Tabella 8 - Risultati della regressione OLS sul numero di nuove iscrizioni di imprese agricole condotte da giovani fino ai 44 anni di età

	Coefficiente
Effetto della misura sulle iscrizioni alla CCIAA (numero imprese giovani)	520***
Trend lineare	-36,17
Costante	1.176,50
Numero di osservazioni	19
R2	0,49

Fonte: elaborazioni IRES Prospera su dati CCIAA
Note: *** Dato statisticamente significativo al 1%

A causa dei limiti del modello e delle approssimazioni utilizzate il risultato dell'analisi delle serie storiche è probabilmente sovrastimato e va letto e utilizzato con cautela. Tuttavia, **questo risultato rappresenta una migliore approssimazione, rispetto agli indicatori di output, dell'effetto incrementale della misura** sui nuovi insediamenti dei giovani in agricoltura. Infatti, secondo gli indicatori di output, tra il 2000 e il 2017 grazie alle misure di insediamento sarebbero state create oltre 5.500 aziende giovani.

CONCLUSIONI E RACCOMANDA- ZIONI

Le analisi svolte per la redazione di questo rapporto di valutazione tematica hanno consentito di ricostruire la complessa evoluzione della misura di insediamento giovani nei PSR della Regione Piemonte. La ricostruzione delle fasi attuative e del complesso dei beneficiari delle misure di insediamento ha consentito di effettuare una stima dell'effetto aggiuntivo della misura, che è risultato positivo, incoraggiando l'attenzione verso questa linea di intervento nel prossimo futuro. L'analisi ha inoltre consentito di mettere a fuoco alcune problematiche relative sia all'attuazione della misura sia delle azioni di contorno che ne possono sostenere il successo.

Per la prossima programmazione è già stato esplicitato dalla Commissione Europea un forte interesse verso il sostegno al ricambio generazionale in agricoltura, che potrebbe essere perseguito anche rafforzando la sinergia tra primo e secondo pilastro della PAC, attualmente non abbastanza efficace secondo la Corte dei Conti Europea. In quest'ottica, può essere utile trarre qualche raccomandazione da quanto emerso dal rapporto, sia per una migliore impostazione della misura, sia per prevedere eventuali azioni di contorno che ne possano migliorare l'efficacia.

L'impostazione e attuazione di una misura per il ricambio generazionale dovrebbe innanzi tutto incentivare la naturale propensione all'innovazione dei giovani, valorizzandone il livello di istruzione molto più elevato delle generazioni precedenti. Tale propensione può trovare spazio in un mercato che, negli ultimi anni, è diventato molto più vario e segmentato in termini di stili alimentari e domanda di servizi. La moderna azienda agricola tende sempre più ad essere il fulcro di filiere locali e il presidio territoriale di un'economia agro-terziaria evoluta. E' altresì importante orientare le imprese verso la sostenibilità, sia per consentire al sistema primario di adeguarsi alle richieste della società ed al cambiamento climatico, sia perché la sostenibilità oggi può essere vista come un asset competitivo e un elemento imprescindibile della qualità. In questo quadro, le innovazioni digitali allargano ulteriormente l'orizzonte delle soluzioni tecnologiche e delle opportunità di mercato.

Nell'ottica sopra esposta, si rafforza la necessità di concepire la misura di insediamento non come un elemento a sé stante ma come una "misura pivot" in grado di dialogare con quelle che supportano l'innovazione, gli investimenti, le competenze e i comportamenti sostenibili. Questo approccio è stato adottato dalla Regione Piemonte (a partire dal "pacchetto giovani" del PSR 2007-2013) e si raccomanda quindi di riproporlo anche in futuro, sviluppandolo in base alle esigenze dei potenziali beneficiari.

In proposito, dalle informazioni raccolte risulta che una parte consistente dei giovani che si affaccia al settore agricolo manca di una preparazione di tipo tecnico-pratico, per cui può essere opportuno prevedere una linea specifica di formazione dedicata ad affrontare questa carenza. Inoltre, da indagini condotte da IRES relativamente ai fabbisogni formativi in agricoltura, è anche emerso che molte nuove aziende create da giovani puntano sulla filiera corta e, in generale, su un rapporto più diretto con il consumatore; tuttavia la carenza di competenze di tipo organizzativo, logistico e commerciale si presenta spesso come un elemento di rischio consistente; anche in questo caso un'opportuna azione di formazione e consulenza,

anche favorendo l'aggregazione di più soggetti, può contribuire a garantire il successo dei nuovi insediamenti.

All'interno dell'approccio integrato a "pacchetto", può svolgere un ruolo cruciale una misura che favorisca l'accesso al credito, in particolare affiancando al contributo *una tantum* la disponibilità di strumenti finanziari. Infatti, l'investimento iniziale, sia esso per aprire *ex novo* un'azienda, sia per ristrutturare una già esistente, può essere particolarmente gravoso e tale da richiedere un supporto che non può essere garantito solamente da un contributo in conto capitale e neppure dalle sole risorse finanziarie del beneficiario.

Un'azione di accompagnamento, dalla portata potenzialmente molto positiva, è quella di ridurre la complessità delle pratiche burocratiche, che tuttavia dipende solo in parte dalla natura procedurale del PSR, richiedendo quindi un'azione di largo respiro sull'intera filiera amministrativa che riguarda l'apertura di una nuova azienda agricola.

E' infine opportuno richiamare le principali raccomandazioni del rapporto speciale della Corte dei Conti Europea. In primo luogo, migliorare ulteriormente la logica di intervento della misura, rafforzando la valutazione delle esigenze, che possono essere differenti nei vari comparti e territori. In termini più generali, la CCE raccomanda di curare maggiormente la sinergia tra le misure del primo e del secondo Pilastro della PAC, aspetto che potrà essere affrontato nell'ambito dei Piani strategici nazionali che la riforma attualmente in discussione dovrebbe introdurre nel prossimo ciclo di programmazione.

BIBLIOGRAFIA

- Alfano F., Tarangioli S, Zumpano C., (a cura di) (2008), "Forme innovative di integrazione in agricoltura: un'opportunità per la permanenza dei giovani nel settore primario", *INEA – Rapporto di ricerca*
- Augère-Granier ML., (2015), "Supporting young farmers in the EU", *Briefing EPRS - European Parliamentary Research Service*
- Bika Z. (2007), "The territorial impact of the farmers' early retirement scheme", *Sociologia Ruralis*, 47
- Brun, F., Giuliano, S., Mosso, A., (2014) "L'insediamento dei giovani agricoltori in Piemonte nel periodo 2007-2013", *Agriregionieuropa*, anno 10 n°38, Set 2014
- Carbone A., Subioli G., (2008), "The generational turnover in agriculture: the ageing dynamics and the EU support policies to young farmers", Paper prepared for the 109th EAAE Seminar "The CAP after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for future reforms"
- Corte dei Conti Europea (2017), "Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale", *Corte dei Conti Europea- Relazione speciale*, n. 10
- Ecorys (2015), Pilot project: Exchange schemes for young farmers – DG AGRI – 2015
- IRES Piemonte (2009), "Effetti Rurali. Valutazione ex post del PST 2000-2006 della Regione Piemonte", *Strumenti IRES*
- IRES Piemonte e IPLA (2008), "Valutazione ex post. Piano di sviluppo rurale 2000-2006 della Regione Piemonte", Regione Piemonte
- Koteva, N., Bachev, H., Rissina, M., Mladenova, M. (2009), "Assessment of impact of EU CAP on Farms", *Agric. Econ. Manag.*, 54
- L. Zagata, J. Hrabák, M. Lošťák, M. Bavorová, T. Rättinger, L.-A. Sutherland, A. McKee, (2017), "Ricerca per la commissione AGRI – Giovani agricoltori – attuazione delle politiche dopo la riforma della PAC del 2013", *Parlamento europeo, Dipartimento tematico delle Politiche strutturali e di coesione, Bruxelles*
- Lobley, M., Butler, A., Reed, M. (2009), "The contribution of organic farming to rural development: An exploration of the socio-economic linkages of organic and non-organic farms in England", *Land Use Policy*, 26
- NUVAL Piemonte (2016a), "Rapporto di valutazione ex post del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte", *NUVAL Piemonte- Attività di valutazione*
- NUVAL Piemonte (2016b), "Rapporto di valutazione ex post del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte. Scheda di valutazione misura 112", *NUVAL Piemonte- Attività di valutazione*
- Padel, S. (2001), "Conversion to organic farming: A typical example of the diffusion of an innovation?", *Sociologia Ruralis*, 41, 40–61.
- Regidor J. G., (2012), "EU measures to encourage and support new entrants", *Parlamento europeo, Dipartimento tematico delle Politiche strutturali e di coesione, Bruxelles*

- Regione Piemonte (2000), "Approvazione istruzioni definitive per l'applicazione delle misure A, B e P", DGR n.47-1159 del 23/10/2000
- Regione Piemonte (2001), "Assegnazione delle risorse alle Province per le misure A, B e P", DGR n. 26-2852 del 23 aprile 2001
- Regione Piemonte (2002), "Aggiornamento del piano di riparto delle risorse finanziarie assegnate alle Province per le misure A, B e P", DGR n. 13-6443 del 01/07/2002
- Regione Piemonte (2007), "Disposizioni per l'apertura condizionata delle domande: misure 112 e 121 (Bando 2007)", DGR n. 73-7442 del 12/11/2007
- Regione Piemonte (2008), "Approvazione delle Linee guida e istruzioni tecniche operative per l'applicazione delle misure 112, 121 e 311 (Bando 2008)", DGR n. 37-8475 del 27/03/2008
- Regione Piemonte (2011), "Disposizioni per la presentazione e la gestione delle domande: misure 112 e 121 (Bando 2011)", DGR n. 67-2476 del 27/07/2011
- Regione Piemonte (2013), "Criteri e disposizioni per l'emanazione del Bando 2013.", DGR n. 28-6474 del 07/10/2013
- Regione Piemonte (2015), "PSR 2007-2013 della Regione Piemonte"- Testo approvato con comunicazione della Commissione europea, Ares(2015)5828013 del 14 dicembre 2015
- Regione Piemonte (2016a), "RAE 2015 del PSR 2007-2013 della regione Piemonte", rev. 22/06/2016
- Regione Piemonte (2016b), "Operazione 6.1.1. Apertura bando.", DD 210 del 05/04/2016
- Regione Piemonte (2017a), "PSR 2014-2020 della Regione Piemonte", Testo approvato con Decisione della Commissione europea C(2018)1288 del 26.02.2018
- Regione Piemonte (2017b), "Bando 2017 di apertura presentazione domande.", DD n. 169 del 23/02/2017
- Regione Piemonte (2017c), "Bando 2017 di apertura presentazione domande Programma integrato costituito dalla attivazione congiunta delle Operazioni 4.1.2 e 6.1.1 (cosiddetto "pacchetto giovani)", DD n. 300 del 06/04/2017
- Regione Piemonte (2017d), "Bando 2017 di apertura presentazione domande su operazione 6.4.1 - Creazione e sviluppo di attività extra-agricole.", DD n. 1068 del 30/10/2017
- Regione Umbria (2015) "PAC 2014-2020. I giovani agricoltori", *Progetto INFO(PAC)K: la Pac informa*, Speciale n. 5
- Rete Rurale Nazionale (2010), "Atlante dei giovani agricoltori", RRN- Piano strategico dello sviluppo rurale "L'agricoltura a beneficio di tutti"
- Rigby, D., Young, T., Burton, M. (2001), "The development of and prospects for organic farming in the UK", *Food Policy*, 26
- Rossier, R. (2010), "Farm succession Switzerland: from generation to generation" (Chapter 5). In: Lobley, M., Baker, J.R., Whitehead, I. (Eds.), *Keeping it in the Family. International Perspectives on Succession and Retirement on Family Farms*. Ashgate, Aldershot
- Sutherland, L.-A., Zagata, L., Wilson, G.A. (2015), Conclusions, In: Sutherland, L.-A., Darnhofer, I., Wilson, G.A., Zagata, L. (Eds.), *Transition Pathways Towards Sustainability in Agriculture: Case studies from Europe*. CABI, Wallingford

Tarangioli S., Trisorio A., (2009), "Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura. Le misure per i giovani agricoltori nella Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013, INEA, OIGA Rapporto 2008

Van Passel, S., Nevens, F., Mathijs, E., Van Huylenbroeck, G. (2000), "Measuring farm sustainability and explaining differences in sustainable efficiency", *Ecological Economics*, 62

Zagata, L., Sutherland, L.-A. (2015), "Deconstructing the 'young farmer problem in Europe': Towards a research agenda", *Journal of Rural Studies*, 38

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Agosto 2018

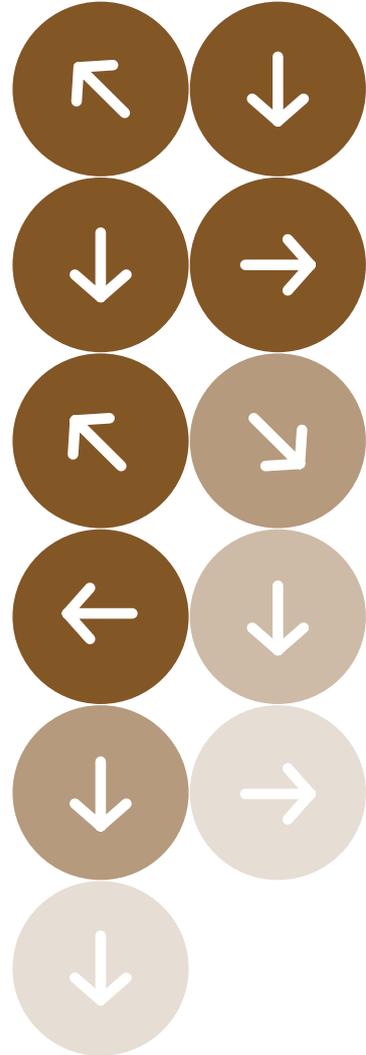
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

Ambiente e Territorio
Cultura
Finanza locale
Immigrazione
Industria e Servizi
Istruzione e Lavoro
Popolazione
Salute
Sviluppo rurale
Trasporti



IRES Piemonte
Via Nizza, 18
10125 TORINO
+39 0116666-461
www.ires.piemonte.it