



PAC E GIOVANI

Ricambio generazionale in agricoltura e interventi PAC

Riflessioni alla luce delle proposte regolamentari
post 2020

Giugno 2018

**Documento realizzato nell'ambito del
Programma Rete Rurale Nazionale
2014-20
Piano di azione biennale 2017-18
Scheda progetto 4.1 "CREA -PB"**

Autorità di gestione: Ministero delle
politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo
Ammassari

Responsabile e cura:
Serena Tarangioli e Barbara Zanetti

Testi:
Simona Romeo Lironcurti, Serena
Tarangioli, Barbara Zanetti

Dati, cartografie e analisi:
Concetta Cardillo, Stefano Dell'Acqua,
Raffaele De Franco, Marta Striano,
Stefano Tomassini.

Impaginazione e grafica:
Roberta Ruberto e Mario Cariello

Ringraziamenti:
Fabio Pierangeli e Antonia Ripepi per dati
e consigli forniti.

Giugno 2018

INDICE

1. Introduzione	4
2. Le caratteristiche dei giovani imprenditori italiani e delle loro imprese	4
3. Dati economici delle imprese Giovani – un quadro di massima dai dati ricchi	10
4. Le Politiche Nazionali a favore del ricambio generazionale in agricoltura	11
5. Le Politiche comunitarie a favore del ricambio generazionale in agricoltura	12
6. Gli interventi per i giovani agricoltori nella PAC post 2020	17
7. Alcune riflessioni di massima	18
Bibliografia	20

1. INTRODUZIONE

Negli ultimi tempi molti dei principali organi d'informazione hanno dato ampio spazio alle storie, alle esperienze e ai successi conseguiti dai giovani agricoltori in un momento di grande difficoltà per l'economia e per il mondo del lavoro. Di recente si assiste infatti a un rinnovato ritorno alla terra che trova origine nell'assenza di alternative occupazionali alla volontà di dare avvio o "rianimare" iniziative imprenditoriali.

Tra 2013 al 2018, in Italia è stata innescata un'inversione di tendenza come mostrano i dati di Unioncamere che nel 2017 hanno registrato un aumento del 6,8% nel numero di aziende del settore agroalimentare gestite da giovani con meno di 35 anni. Questi dati in parte registrano i nuovi insediamenti proposti e sostenuti dalle politiche comunitarie, dall'altra attestano fenomeni di nuova imprenditorialità agricola legati ad una nuova idea di impresa che si ispira ai principi della sostenibilità, salubrità, socialità e di qualità della vita che il mondo agricolo può garantire. Non a caso molti di questi giovani imprenditori provengono da altri settori economici, hanno alta qualificazione professionale e capitali da investire.

Tuttavia, se è vero che da un lato, grazie anche al sostegno delle politiche nazionali ed europee, sempre più giovani decidono di avviare l'attività imprenditoriale in agricoltura, dall'altro l'analisi condotta sull'argomento pone in evidenza criticità relative soprattutto alla gestione dell'attività agricola e alla capacità di farla sopravvivere nel tempo.

2. LE CARATTERISTICHE DEI GIOVANI IMPRENDITORI ITALIANI E DELLE LORO IMPRESE

Al fine di comprendere il fenomeno e le dinamiche relative all'imprenditoria giovanile si riporta di seguito una breve analisi di contesto con un focus volto a presentare le principali caratteristiche delle imprese condotte da giovani sulla base dei dati forniti dalle statistiche ufficiali (Istat) dell'ultimo Censimento dell'agricoltura (2010) e dell'indagine Struttura e Produzione Agricola (SPA 2013) e, nei limiti del possibile di Eurostat, allo scopo di effettuare un confronto con quello che succede nel resto d'Europa.

I dati disponibili al 2013 mostrano che i giovani fino a 40 anni rappresentano l'**8%** dell'imprenditoria agricola con valori che superano il 10% in Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria e Veneto (quest'ultimo registra il 19%). I giovani imprenditori agricoli sono per lo più uomini mentre le donne, pur se in crescita, si attestano al 31% (Tabella 1)¹.

¹ Nel 2010, sulla base dei dati del 6° Censimento, le donne si attestavano al 27%.

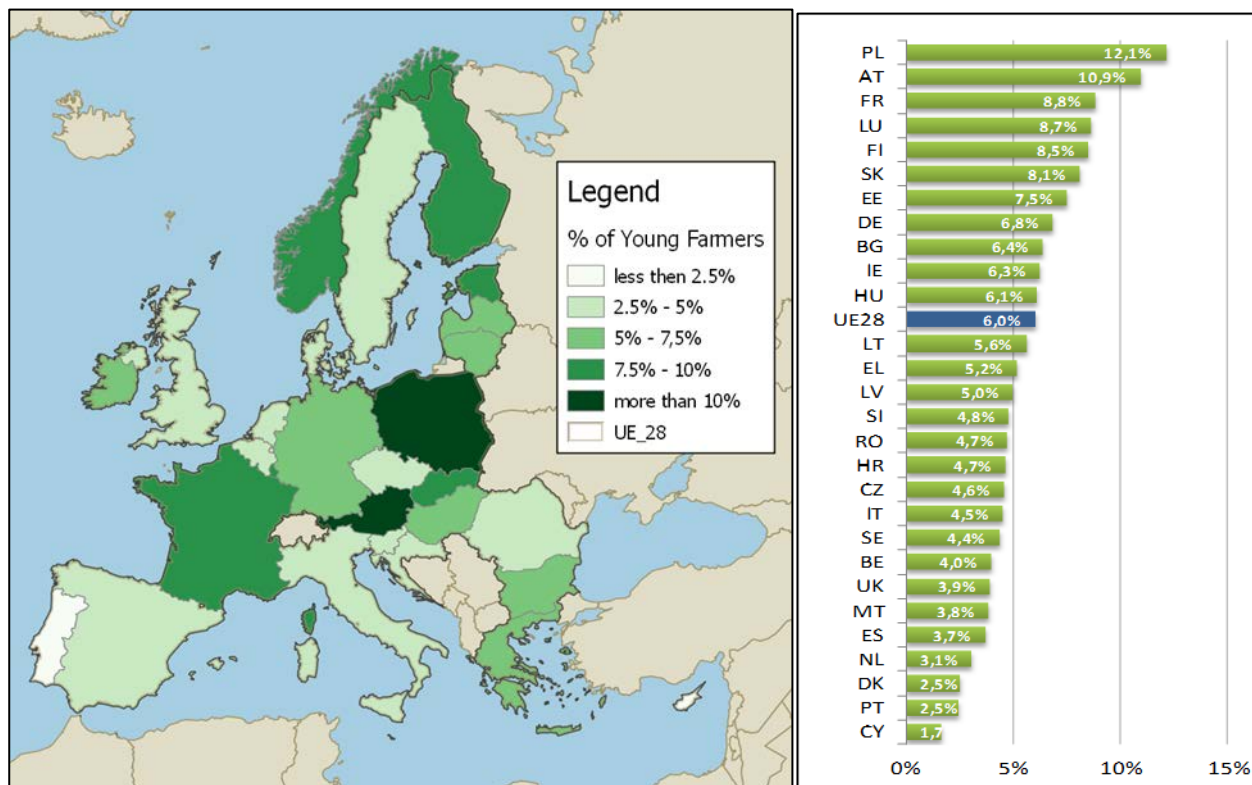
Tabella 1 – I giovani imprenditori agricoli per Regione (2000-2013)

Regione	Totale 2013	Totale 2000	Var.2013- 2000	Giovani /tot agricoltori 2013	Giovani /tot agricoltori 2000
Piemonte	7.324	12.848	-43%	12%	12,2%
Valle d'Aosta	268	693	-61%	10%	11,8%
Lombardia	5.418	10.347	-48%	11%	14,8%
Trentino A.A.	4.615	8.423	-45%	6%	16,7%
Veneto	6.611	16.008	-59%	19%	9,1%
Friuli V.G.	1.038	2.916	-64%	5%	8,9%
Liguria	1.826	4.001	-54%	11%	10,9%
Emilia R.	4.535	10.523	-57%	7%	10,1%
Toscana	5.927	10.642	-44%	9%	8,9%
Umbria	2.234	4.008	-44%	7%	7,9%
Marche	2.556	4.414	-42%	6%	7,3%
Lazio	5.591	16.941	-67%	7%	9,0%
Abruzzo	3.974	7.113	-44%	6%	9,3%
Molise	1.911	4.040	-53%	9%	12,9%
Campania	10.173	24.895	-59%	9%	10,7%
Puglia	15.661	35.069	-55%	6%	10,4%
Basilicata	5.044	8.265	-39%	11%	10,9%
Calabria	11.753	17.713	-34%	9%	10,2%
Sicilia	20.141	34.291	-41%	10%	9,9%
Sardegna	5.110	11.606	-56%	10%	10,9%
ITALIA	121.709	244.756	-50%	8%	10,3%

Elaborazione CREA Politiche e Bioeconomia su dati ISTAT

A livello europeo, il dato nazionale relativo ai giovani imprenditori colloca l'Italia al di sotto del valore medio (6%). Riguardo al dato indicato, inferiore rispetto a quello rilevato nell'indagine SPA, è opportuno specificare che Eurostat definisce giovani coloro con età fino a 35 anni mentre l'Istat considera giovani i soggetti che non hanno ancora compiuto i 40 anni di età (Figura 1).

Figura 1 - I giovani agricoltori in Europa



Fonte: Eurostat

I giovani imprenditori italiani provengono principalmente da famiglie agricole o con disponibilità di terreni e sono più presenti nei settori produttivi ad alto valore aggiunto ma che richiedono anche forti impegni di tempo, lavoro e capitali (ortofloricoltura, allevamenti bovini, suinicoltura).

Presentano una **formazione medio alta**; il 13% di essi infatti è laureato e il 54% possiede un diploma. A riguardo si segnala che circa il 30% di essi ha una preparazione specialistica per il settore agricolo e ciò porta a pensare che i giovani non sembrano decidere di fare gli agricoltori indirizzando a tale scelta i loro studi.

Le imprese dei giovani imprenditori presentano una **superficie agricola utilizzata (SAU)** pari al doppio di quella rilevata a livello nazionale: la dimensione media, infatti, si attesta sui 16 ettari contro 8 rilevati a livello nazionale (Tabella 2). Relativamente al titolo di possesso del terreno, poco più della metà della SAU è in affitto, l'11% è gestito a titolo gratuito mentre quello di proprietà si attesta al 38%, dato inferiore rispetto al 55% registrato per la classe di imprenditori di età compresa tra i 41 e i 64 anni.

Questi dati evidenziano uno dei principali fabbisogni imprenditoriali dei giovani agricoltori: l'accesso alla terra. La tradizione agricola italiana incentrata sulla piccola proprietà contadina e una cultura legata alla conservazione della proprietà hanno reso stagnante il mercato della terra e spinto verso l'alto i prezzi con evidenti incidenze anche sul mercato degli affitti. Tutto ciò contribuisce a compromettere, in maniera particolare, l'avvio di attività imprenditoriali in agricoltura da parte di giovani che non hanno la possibilità di ereditare terreni.

Tabella 2 - La Superficie Agricola Utilizzata dalle imprese dei giovani imprenditori – ettari (2013)

Regioni	SAU		Dimensione media	
	Giovani	Totale	Giovani	Totale
Piemonte	154.693	955.473	21	16
Valle d'Aosta	8.691	52.872	32	19
Lombardia	141.193	927.450	26	19
Veneto	106.617	813.461	16	7
Friuli-Venezia Giulia	25.529	212.751	25	11
Liguria	6.035	41.992	3	3
Emilia-Romagna	122.796	1.038.052	27	16
Toscana	96.680	706.474	16	11
Umbria	42.349	305.589	19	9
Marche	58.922	447.669	23	11
Lazio	82.201	594.121	15	7
Abruzzo	61.668	439.510	16	7
Molise	31.972	176.674	17	8
Campania	94.228	545.193	9	5
Puglia	161.897	1.250.080	10	5
Basilicata	84.608	495.448	17	11
Calabria	85.566	539.886	7	4
Sicilia	267.391	1.375.085	13	7
Sardegna	236.861	1.142.006	46	22
Bolzano	47.536	230.662	13	12
Trento	24.420	135.284	19	9
Totale	1.941.852	12.425.733	16	8

Elaborazione CREA Politiche e Bioeconomia su dati ISTAT

Nella stessa direzione anche il dato economico. Le imprese dei giovani, infatti, presentano valore di produzione standard pari a poco più del doppio della media nazionale e contribuisce, insieme al dato relativo alla SAU, a formare l'idea di imprese più competitive e che, a parità di condizioni, sembrano garantire una produttività più elevata (Tabella 3). I giovani infatti gestiscono il 16% della SAU totale conseguendo il 17% della produzione standard.

Tabella 3 - Produzione standard media aziendale per regione e classe di età

Regione	<= 40 anni	da 41 a 64 anni	65 anni e oltre	Totale
Piemonte	94.033	69.989	26.224	58.067
Valle d'Aosta	35.571	22.572	8.568	18.981
Lombardia	181.571	158.503	97.634	141.116
Veneto	132.522	67.076	20.867	49.320
Friuli-Venezia Giulia	146.174	68.246	20.700	49.366
Liguria	41.738	28.902	6.696	19.269
Emilia-Romagna	172.173	110.595	42.312	84.201
Toscana	64.349	44.812	16.600	33.556
Umbria	69.053	28.961	11.979	22.794
Marche	74.035	41.210	11.282	28.161
Lazio	78.000	29.756	12.353	25.141
Abruzzo	39.163	22.627	8.781	17.667
Molise	49.406	25.545	6.258	20.149
Campania	41.268	22.858	10.972	19.897
Puglia	32.193	14.493	9.168	13.308
Basilicata	29.038	17.434	7.162	15.062
Calabria	22.476	11.783	8.945	11.599
Sicilia	36.976	22.021	12.102	18.999
Sardegna	80.705	43.668	17.674	37.267
Bolzano	27.326	25.455	16.869	23.896
Trento	63.757	30.978	11.625	25.403
Totale	62.721	37.677	16.151	30.612

Elaborazione CREA Politiche e Bioeconomia su dati ISTAT

A completamento delle informazioni di carattere economico, la lettura dei dati relativi alla dimensione economica delle imprese condotte da giovani evidenzia, rispetto alle classi intermedie di reddito, *performance* migliori rispetto a quanto rilevato per gli imprenditori delle classi successive di età (Tabella 4).

Tabella 4 - La dimensione economica delle imprese condotte da giovani

Classe di dimensione economica	<= 40 anni		da 41 a 64 anni		65 anni e oltre	
meno di 8.000 euro;	44.574	37%	414.839	57%	446.330	71%
da 8.000 euro a meno di 25.000 euro	28.456	23%	139.699	19%	114.875	18%
da 25.000 a meno di 50.000 euro	18.036	15%	66.793	9%	33.449	5%
da 50.000 a meno di 100.000 euro	14.147	12%	51.258	7%	16.564	3%
da 100.000 a meno di 500.000 euro	14.767	12%	45.546	6%	11.467	2%
da 500.000 euro in poi	1.956	2%	6.389	1%	1.998	0%
Totale	121.935		724.524		624.682,96	

Elaborazione CREA Politiche e Bioeconomia su dati ISTAT

La lettura dei dati relativi all'orientamento produttivo delle imprese giovanile evidenzia un interesse spiccato dei giovani nei confronti dell'allevamento (Tabella 5). Con riferimento alle attività connesse a quella agricola si rileva l'orientamento verso l'attività artigianale (55% contro il 25% rilevato per gli imprenditori della classe successiva di età), verso la prima lavorazione/trasformazione dei prodotti agricoli produzione, l'agriturismo e la fornitura di servizi per l'allevamento. In crescita, l'avvio della produzione di energia rinnovabile.

Tabella 5 - L'orientamento tecnico economico delle imprese dei giovani

Orientamento Tecnico Economico	<= 40 anni		da 41 a 64 anni		65 anni e oltre	
Specializzate in seminativi	27.329	22%	175.786	24%	166.396	27%
Specializzate in ortofloricoltura	6.331	5%	20.775	3%	11.352	2%
Specializzate in colture permanenti	49.682	41%	378.772	52%	355.222	57%
Specializzate in erbivori	22.500	18%	68.183	9%	26.193	4%
Specializzate in granivori	1.178	1%	5.603	1%	2.361	0%
Policoltura	8.229	7%	48.128	7%	41.364	7%
Poliallevamento	664	1%	2.815	0%	569	2%
Miste	5.518	5%	18.076	2%	12.059	2%
Non classificate	503	0%	6.386	1%	9.165	1%
Totale	121.935		724.524		624.683	

Elaborazione CREA Politiche e Bioeconomia su dati ISTAT

3. DATI ECONOMICI DELLE IMPRESE GIOVANI – UN QUADRO DI MASSIMA DAI DATI RICA

L'identikit appena tracciato dei giovani agricoltori è confermato anche dai dati della RICA² che fanno emerge una concentrazione relativa delle imprese condotte dai giovani nelle classi di dimensioni aziendali più alte così come una loro marcata presenza in tutti quei settori ad alta intensità di capitale e lavoro come l'allevamento bovino e suino e nelle aree più dinamiche dal punto di vista agricolo come le zone collinari e quelle di pianura.

Dal punto di vista dei risultati economici e reddituali i dati evidenziano come spesso le imprese risentano delle dinamiche di start up, registrando indici di redditività e produttività più bassi rispetto alle altre fasce di età (Tabella 6). Non a caso i giovani hanno un reddito aziendale tendenzialmente più dipendente dagli aiuti pubblici rispetto a quanto risulti per il resto dell'economica.

Tabella 6 – I giovani agricoltori per genere secondo l'analisi dei dati RICA 2013-2016

INDICI		Maschi		Femmine		Totale	
		Giovani	Tutte	Giovani	Tutte	Giovani	Tutte
SO medio/Az.		154.021	129.168	54.257	68.201	128.364	113.707
Produttività Totale lavoro	RTA/UL	54.546	56.950	46.856	40.787	52.757	53.300
Produttività agricola lavoro	PLV/UL	51.820	54.243	43.771	38.417	49.949	50.670
Produttività netta lavoro	VA/UL	32.999	33.659	27.173	24.250	31.645	31.534
Intensità meccanizzazione	KW/HA	5,10	6,59	5,52	6,15	5,19	6,50
Intensità zootecnica	UBA/HA	0,65	0,79	0,53	0,47	0,62	0,73
Produttività Totale Terra	RTA/HA	3.302	3.991	3.358	3.217	3.314	3.831
Produttività agricola terra	PLV/HA	3.137	3.801	3.137	3.030	3.137	3.642
Produttività netta terra	VA/HA	1.998	2.359	1.947	1.913	1.988	2.267
Incidenza Aiuti sul Reddito	Aiuti/RN	0,37	0,32	0,45	0,41	0,39	0,33
Redditività del lavoro	RN/UL	21.197	21.255	17.425	14.925	20.319	19.825
Redditività della terra	RN/HA	1.283	1.489	1.249	1.177	1.276	1.425

Elaborazione CREA Politiche e Bioeconomia su dati RICA

Stando ai dati riportati nella tabella 6 è possibile notare come in alcuni casi e/o settori siano le donne a far da traino alle performance registrate dalla categoria giovani agricoltori.

² Le analisi riportate si riferiscono al campione medio del quadriennio 2013-2016.

4. LE POLITICHE NAZIONALI A FAVORE DEL RICAMBIO GENERAZIONALE IN AGRICOLTURA

La legge 116/2014 che ha dato attuazione al Piano di interventi per il settore agricolo e il ricambio generazionale in agricoltura (il cosiddetto pacchetto Campolibero) dopo poco meno di vent'anni è il primo intervento normativo a favore del ritorno alla terra dei giovani.

In precedenza la legge 441/1998 si era proposta come un intervento organico prevedendo aiuti all'insediamento, accompagnamento all'autoimprenditorialità, accesso al capitale fondiario e formazione per i nuovi entranti. Oggi del pacchetto di strumenti previsto sopravvive solo il contributo agevolato per l'acquisto di terreni gestito da ISMEA.

Il pacchetto Campolibero rinnova gli strumenti ponendosi in un'ottica di competitività con le politiche comunitarie, tradizionalmente principale fonte di finanziamento per il ricambio generazionale.

Gli interventi previsti sono di due tipologie:

1. Interventi tesi ad abbattere le barriere all'ingresso: detrazioni del 19% sull'affitto di terreni da parte di under 35; sgravi fiscali per i neo imprenditori e per l'assunzione dei lavoratori
2. Interventi a sostegno dell'avvio di attività che si traducono sostanzialmente in mutui a tassi agevolati per nuove imprese di produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli condotte da under 40.

Sempre nella logica di abbattimento delle barriere di ingresso, anche l'accesso a uso gratuito o agevolato alle terre pubbliche promosso da alcune Amministrazioni locali e regionali insieme all'istituzione della Banca della Terra che promuove la compravendita dei terreni possono essere annoverati tra gli strumenti nazionali a favore dei giovani agricoltori.

5. LE POLITICHE COMUNITARIE A FAVORE DEL RICAMBIO GENERAZIONALE IN AGRICOLTURA

Sin dagli anni '70 le questioni della senilizzazione del settore primario sono state al centro dell'agenda comunitaria con specifiche direttive indirizzate al sostegno del ricambio generazionale divenute, a seguito della Riforma del 2000, specifiche misure nell'ambito della Politica di sviluppo rurale.

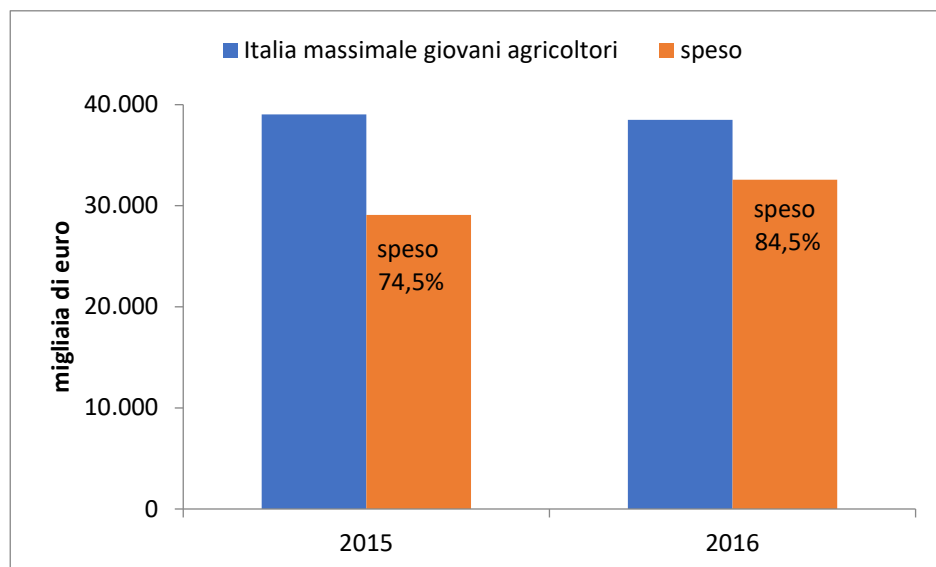
La principale misura per i giovani agricoltori è il premio di primo insediamento che prevede, appunto, un premio *una tantum* per agricoltori fino a 40 anni di età che si insediano per la prima volta in una impresa agricola. Accanto al premio di primo insediamento, la politica di sviluppo rurale finalizza altri strumenti che indirettamente contribuiscono a facilitare l'ingresso dei giovani nel settore primario attraverso la concessione di cofinanziamento pubblico più alto nel caso di investimenti aziendali, interventi per la diversificazione dell'attività agricola o impegni di conduzione agricola (impegni agroambientali, indennità compensative). Insieme a misure a carattere strutturale la Politica di sviluppo rurale propone interventi indiretti volti a garantire anche al neo agricoltore *skills* e servizi adeguati. Tra questi interventi troviamo misure di formazione ed informazione, servizi di assistenza tecnica e servizi di sostituzione. Complementare all'aiuto per i giovani agricoltori è stata, almeno fino 2013, la misura di prepensionamento di lavoratori e imprenditori agricoli vicini all'età pensionabile. La stessa prevedeva che alla fuoriuscita dell'anziano corrispondesse un nuovo ingresso, privilegiando gli agricoltori più giovani. Questa misura, sempre poco utilizzata in Italia per problematiche attuative legate anche al nostro sistema pensionistico è stata di recente accantonata dalle proposte regolamentari relative alle Politiche di sviluppo rurale 2014-2020.

La Riforma della PAC del 2013 rafforza la strategia comunitaria a favore dei giovani agricoltori accompagnando le misure di Sviluppo Rurale con interventi a valere sul primo Pilastro della PAC 2014-2020. Il sostegno ai giovani imprenditori rappresenta una vera e propria novità. Per la prima volta nel I Pilastro, infatti, la Commissione europea incentiva l'accesso dei giovani alla professione imprenditoriale in agricoltura introducendo il pagamento disaccoppiato ai giovani agricoltori "attivi" con età inferiore ai 40 anni che si insediano o si sono insediati come capo azienda entro i cinque anni precedenti la domanda per il pagamento di base. Al pagamento disaccoppiato per i giovani agricoltori è stato destinato l'1% del massimale nazionale pari a circa 40 milioni di euro, importo che va a decrescere negli anni successivi. Il pagamento è limitato a un numero massimo di 90 ettari e l'importo a cui avrà diritto ciascun giovane agricoltore è calcolato annualmente moltiplicando il numero dei diritti attivati dall'agricoltore per il 25% del valore medio dei diritti all'aiuto detenuti in proprietà o in affitto, valore portato al 50% dal Regolamento 2393/2017, il cosiddetto "Regolamento Omnibus". Il pagamento può essere concesso per un periodo massimo di 5 anni in quanto limitato all'avvio dell'attività aziendale e pertanto non può essere trasformato in un aiuto al suo funzionamento.

In Italia il *plafond* destinato al pagamento per i giovani agricoltori è pari all'1% del massimale nazionale, cui si aggiunge, nel caso di maggiore fabbisogno, un ulteriore 1% accedendo alla riserva nazionale. In questo modo è garantita la disponibilità massima di risorse a favore della misura. Il metodo di calcolo dell'aiuto prevede l'aumento del pagamento di base di una percentuale pari al 50% del valore medio dei titoli detenuti dall'agricoltore, applicato su un numero massimo di ettari pari a 90. Il pagamento è dunque subordinato al possesso dei titoli si figura come un pagamento supplementare al pagamento di base. Non sono richiesti requisiti professionali specifici per accedere al pagamento, ma il rispetto delle seguenti condizioni di base:

- avere meno di 40 anni di età al momento della presentazione della domanda;
- essersi insediato per la prima volta come capo in azienda nei cinque anni precedenti la presentazione della domanda;
- essere un agricoltore attivo ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (UE) n.1307/2013.

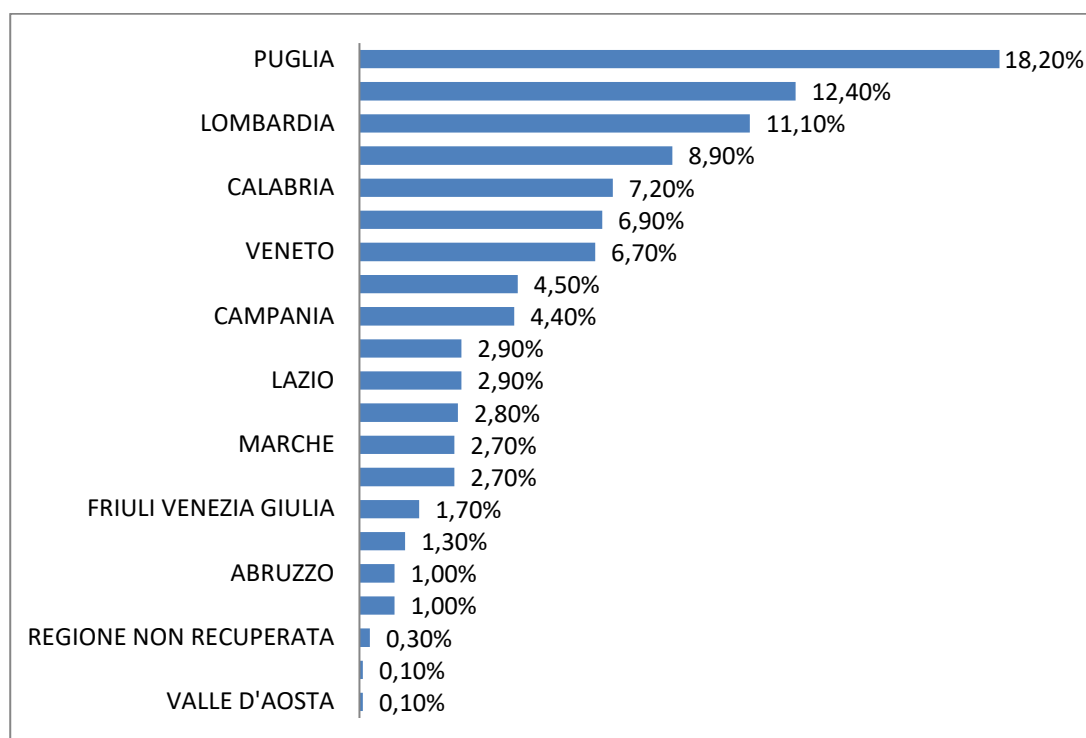
Figura 2 - Spesa erogata a sostegno dei giovani agricoltori previsto nel I Pilastro PAC (anno 2015 e 2016)



Elaborazione CREA Politiche e Bioeconomia su dati Agea

A livello regionale la Puglia è la regione che ha registrato la più alta percentuale di pagamenti a favore dei giovani agricoltori, seguita da Emilia Romagna e Lombardia (Figura 3) in linea con la buona presenza di giovani agricoltori che registrano queste regioni e con gli orientamenti produttivi prevalenti cui sono legati i titoli.

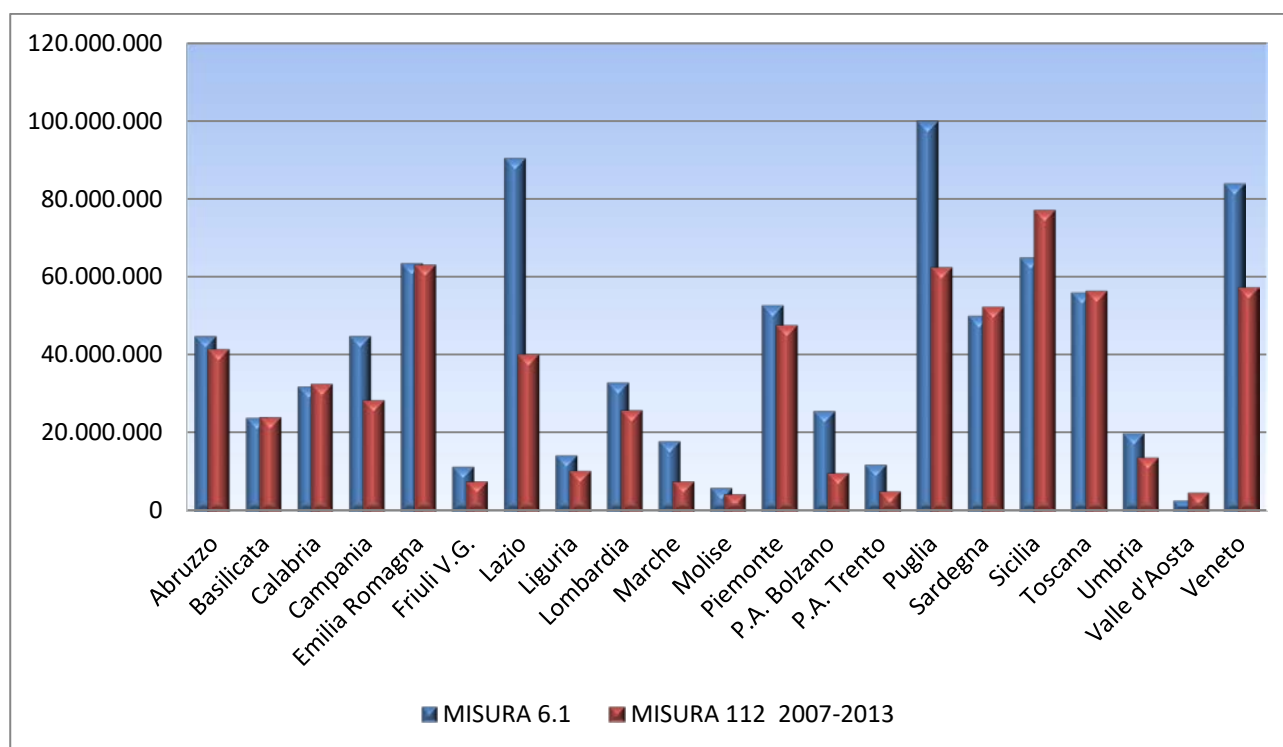
Figura 3 - Ripartizione regionale delle risorse erogate dal I Pilastro della PAC a favore dei giovani agricoltori (anno 2015)



Elaborazione CREA Politiche e Bioeconomia su dati Agea

La priorità strategica 2 della Politica di sviluppo rurale che mette al centro il rafforzamento della competitività del settore agricolo e forestale contempla l'attivazione di più misure dirette a sostenere l'attività imprenditoriale agricola e che prestano un'attenzione particolare ai giovani imprenditori. Tra queste misure, a livello nazionale, un ruolo rilevante è attribuito alla misura 6 "Sviluppo agricolo e aziendale": con circa il 7% delle risorse complessive dei PSR, la misura è chiamata a sostenere la creazione e lo sviluppo di nuove attività economiche nelle aree rurali e la nascita di nuove aziende agricole, il ricambio generazionale, la costituzione e lo sviluppo di PMI extra-agricole nelle zone rurali e la diversificazione delle attività agricole.

Figura 4 – Risorse a favore del ricambio generazionale nella Politica di sviluppo rurale (confronto 2014-2020 e 2007-2013)

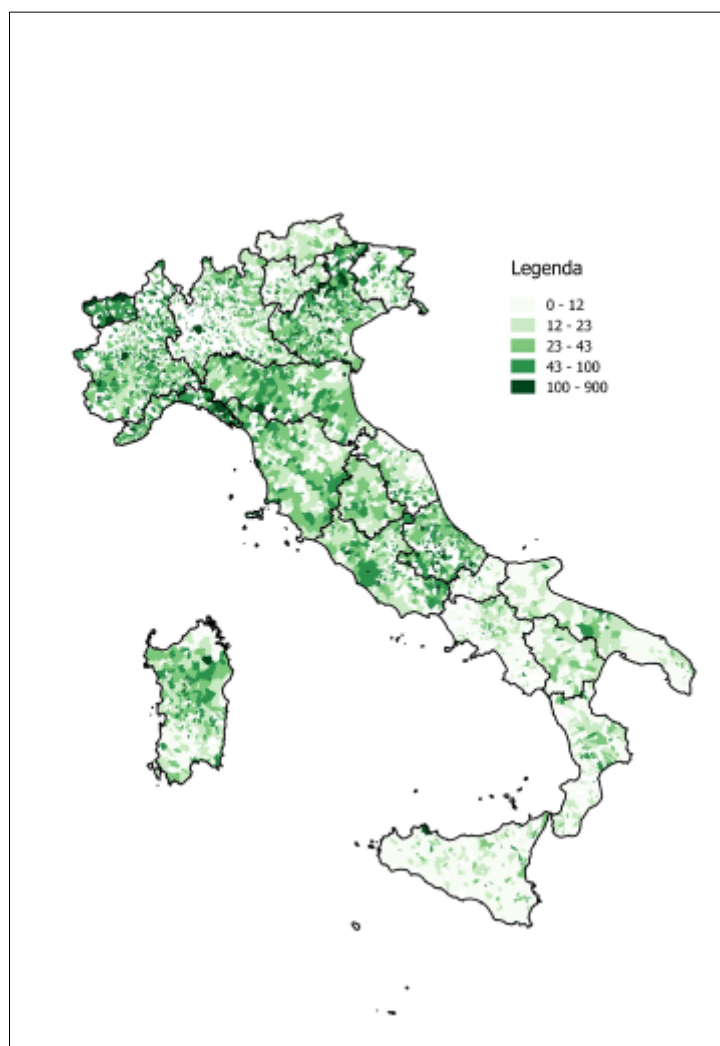


Elaborazioni CREA Politiche e Bioeconomia su dati PSR 2007/2013 e 2014-2020

Rispetto alla passata programmazione, quasi tutte le Regioni hanno incrementato la dotazione della misura a favore del ricambio generazionale anche se in modo estremamente eterogeneo (Figura 4): in particolare, le Province Autonome di Trento e Bolzano, il Lazio e le Marche hanno più che raddoppiato le risorse. Al contrario, sono pochi i casi in cui si è verificata una riduzione degli stanziamenti e solo per la Valle d'Aosta si tratta di una diminuzione rilevante (-43%).

La misura a favore dei giovani agricoltori è sempre risultata tra le più efficienti dei Programmi di sviluppo rurale. Nel passato periodo di programmazione si sono insediati grazie allo strumento oltre 22mila giovani agricoltori, quota che rappresenta il 18% del totale agricoltori under 40, per una spesa pari a 690 milioni. Le analisi mostrano, inoltre, che la misura è particolarmente impattante nei comuni interni caratterizzati da forte senilizzazione del settore primario. In questi comuni il rinnovamento generazionale è sostenuto quasi in maniera esclusiva dalla misura dei PSR (Figura 5).

Figura 5 – Potenziale impatto del primo insediamento: % nr. domande primo insediamento su conduttori fino a 40



Fonte: Elaborazioni CREA Politiche e Bioeconomia su dati PSR 2007/2013 e 2014-2020

A marzo 2018 per la FA 2B della Politica di sviluppo rurale sono state spese circa il 12% delle risorse programmate (Tabella 6), mentre si stima che gli insediati siano circa 3.000.

Tabella 7 – Spesa relativa alla FA 2B dei Piani di Sviluppo Rurale 2014-2020 e confronto con le risorse programmate

Regione	Spesa Pubblica sostenuta	Spesa Pubblica programmata	Avanzamento (%)
Abruzzo	60.000	51.525.000	0,1%
Basilicata	14.776.812	67.902.555	21,8%
P.A. Bolzano	9.907.900	25.720.896	38,5%
Calabria	11.318.888	107.482.926	10,5%
Campania	4.216.020	238.880.552	1,8%
Emilia Romagna	21.169.559	128.466.983	16,5%
Friuli Venezia Giulia	245.000	12.000.000	2,0%
Lazio	1.374.800	95.734.545	1,4%
Liguria	19.604	14.430.000	0,1%
Lombardia	4.532.466	30.550.000	14,8%
Marche	4.573.800	22.000.000	20,8%
Molise	4.228.000	8.300.000	50,9%
Piemonte	10.696.619	108.846.250	9,8%
Puglia	7.529.533	230.000.000	3,3%
P.A. Trento	4.370.000	12.540.000	34,8%
Sardegna	1.653.377	99.183.102	1,7%
Sicilia	28.194.689	248.841.653	11,3%
Toscana	28.400.054	113.900.429	24,9%
Umbria	671.935	33.283.000	2,0%
Valle d'Aosta	198.000	9.920.524	2,0%
Veneto	58.572.581	174.628.942	33,5%
ITALIA	216.709.640	1.834.137.358	11,8%

Fonte: Report di avanzamento della spesa pubblica dei PSR, primo trimestre 2018

Nonostante i risultati della misura, la stessa è spesso messa in discussione in termini di efficacia. Le analisi valutative mettono in evidenza due principali problematiche: 1) l'effetto di mera sostituzione che vede il giovane subentrare all'anziano in virtù del premio che ne riceve; 2) la mortalità delle imprese esauritosi l'effetto contributo.

Questa questione è particolarmente evidente nel caso italiano che vede le nuove imprese incapaci di entrare stabilmente nel mercato, gestire situazioni per cui non hanno conoscenze e competenze adeguate, poter accedere a finanziamenti di medio e lungo periodo per realizzare investimenti ulteriori, far ricorso a servizi di consulenza, assistenza o sostituzione, adeguarsi a regole e norme specifiche, accedere ad ulteriori finanziamenti pubblici.

6. GLI INTERVENTI PER I GIOVANI AGRICOLTORI NELLA PAC POST 2020

Le scelte future sulla strategia al ricambio generale sicuramente partono dall'analisi delle statistiche riguardo la presenza e la struttura delle imprese agricole condotte da giovani e su un'attenta analisi dei fabbisogni rispetto alle strategie complessive delle politiche comunitarie. Nello stesso tempo non potranno prescindere dal dibattito in corso su tale politica innescato dalla Relazione speciale della Corte dei Conti Europei "Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale" pubblicata a giugno 2017.

Tale documento è fortemente critico rispetto alle politiche ritenendo che esse siano male orientate e definite rispetto ai risultati attesi. In particolare si pone l'accento sul pagamento ai giovani previsto nell'ambito del I pilastro ritenuto un mero sostegno al reddito assolutamente non centrato sull'obiettivo del ricambio generazionale e non in linea con gli effettivi fabbisogni del nuovo entrante. Pertanto si raccomanda di migliorare la logica degli interventi, di definire pochi e semplici obiettivi cui destinare misure mirate, migliorare le attività di monitoraggio e valutazione.

Raccogliendo in parte le critiche della Corte dei Conti Europea in parte ribadendo una delle priorità principali dell'agricoltura europea, la DG Agricoltura della Commissione europea nella Comunicazione su "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura" de 29/11/2017 (COM (2017)713final) afferma che il ricambio generazionale debba:

- essere una priorità del futuro quadro politico dell'Unione;
- contenere un pagamento PAC mirato al sostegno dell'avviamento aziendale;
- sostenere anche la crescita delle conoscenze e competenze dell'agricoltore, favorire l'utilizzo da parte dei giovani di strumenti finanziari, prevedere anche agevolazioni per i ritiri;
- debba coordinarsi con le politiche nazionali in quanto da esse dipendono tasselli importanti di azioni che entrano in gioco quando si parla di ricambio generazionale (previdenza e pensioni, norme fondiari, politiche del lavoro, sistema creditizio, sistema fiscale, ecc.).

Con la Risoluzione "Sull'attuazione degli strumenti PAC a favore dei giovani agricoltori nell'Unione europea dopo la riforma 2013" (2017/2088(INI)) anche il Parlamento europeo ha espresso la precisa esigenza di intervenire sulla problematica del ricambio generazionale con strumenti che possano accompagnare oltre che l'insediamento anche la crescita competitiva, sostenibile e innovativa delle imprese giovani. Ponendo l'accento anche sulla necessità di frenare l'esodo rurale e incentivare la crescita socio-economica di questi territori. In particolare, la risoluzione si sofferma sui seguenti aspetti:

- rafforzare le risorse finanziarie e gli strumenti PAC destinati ai giovani;
- semplificare l'accesso e l'utilizzo delle politiche e degli strumenti;
- favorire l'accesso alla terra e l'accorpamento dei terreni;
- investire sulla formazione, l'innovazione e la comunicazione;
- favorire l'investimento nei servizi pubblici e incentivare i processi di digitalizzazione delle imprese;
- adottare misure di lotta all'esodo rurale comprese quelle di armonizzazione delle regole ambientali con le esigenze di vita e di lavoro delle aree rurali.

Le proposte di regolamento sulla PAC post 2020 sembrano però ridimensionare sia lo spirito della Comunicazione sia le esigenze emerse in sede parlamentare.

Il ricambio generale è uno degli obiettivi prioritari ma le misure a esso destinate rimangono essenzialmente quelle dell'attuale programmazione. Le uniche novità riguardano il massimale di aiuto concedibile:

1. Il massimale riservato dallo Stato membro al pagamento obbligatorio passa dall'1% a non meno del 2%
2. Il premio massimo per l'insediamento dei giovani agricoltori potrà arrivare fino a € 100.000 (oggi è € 70.000), inoltre l'acquisto di terra è considerato investimento ammissibile ai fini del cofinanziamento comunitario sulle misure a favore degli investimenti aziendali.

Dalle prime analisi sembra rimanere inascoltata la raccomandazione della Corte dei Conti Europea di costruire misure più centrate su obiettivi strategici e di razionalizzazione degli interventi.

Probabilmente i cambiamenti proposti nella governance delle politiche che prevedono una programmazione strategica nazionale (Piano Strategico Nazionale) di fatto creano un contenitore in cui sarà necessario giustificare, demarcare e integrare tutti gli interventi previsti. In questo caso lo Stato membro potrà decidere in autonomia quali saranno gli obiettivi della politica, la strategia da mettere in campo e le modalità di attuazione dei singoli interventi.

7. ALCUNE RIFLESSIONI DI MASSIMA

L'Italia è tra i Paesi dell'Unione quello che più risente della scarsa presenza di giovani in agricoltura (al 2013 quelli con meno di 35 anni sono circa il 5% del totale, mentre quelli fino a 40 anni sono l'8%) così come continua misurarsi con fenomeni di esodo rurale dalle aree più interne e marginali del Paese. Le ragioni di tale fenomeno sono varie, ampiamente individuate grazie ad indagini specifiche e ricerche scientifiche sul tema. In generale in Italia l'agricoltura continua rimanere un settore poco attrattivo per i giovani, soprattutto se non provengono da famiglie agricole.

A questa problematica se ne aggiungono altre più specifiche:

1. Barriere all'ingresso:
 - a. l'accesso ai fattori produttivi (terra, acqua, lavoro e anche quote e diritti di produzione) è tutt'altro che semplice soprattutto in termini di corpi fondiari. Le terre disponibili sono sempre meno e i prezzi di accesso in continuo aumento, inoltre in Italia è ancora scarso il ricorso all'affitto sia per disponibilità sia per costi. Inoltre, sia per la terra sia per gli altri fattori produttivi è forte la concorrenzialità di altri settori (turismo, industria, commercio) che permettono una maggiore retribuzione degli stessi.
 - b. L'accesso al credito è un fattore di rischio emergente, soprattutto per i giovani agricoltori che spesso mancano di capitali iniziali.
 - c. I finanziamenti pubblici, tarati sui giovani agricoltori non mancano (primo insediamento, subentro, garanzie e mutui, ecc.) ma spesso sono poco targettizzati rispetto ai fabbisogni specifici, di difficile accesso e perché non conosciuti e perché legati a una burocrazia che rende estremamente lunghi i tempi di concessione e liquidazione.
 - d. Servizi e assistenza tecnica alle imprese. In genere è avvertita la mancanza di assistenza e consulenza soprattutto in termini di accesso ai mercati. Per quanto riguarda i servizi si segnala la questione del *digital divide* che frena i processi di ammodernamento dell'attività.

2. Accesso alle conoscenze, alle competenze e all'innovazione. Per i giovani è complesso e costoso avviare processi di formazione o partecipare a programmi di ricerca specifici. Il meccanismo del Gruppo Operativo del Partenariato europeo dell'innovazione dei PSR ha sicuramente aperto spazi interessanti di partecipazione, anche se bisognerebbe semplificarne il funzionamento e aumentarne la dotazione finanziaria.
3. Qualità della vita, accesso ai servizi per le popolazioni e gap reddituali. Ancora forte è la differenza tra redditi dell'attività agricola e quelli di altri settori. Tra l'altro questo è uno dei principali motivi di abbandono dell'attività che vede imprenditori tra i 35 e i 40 anni abbandonare l'attività in concomitanza con la creazione della famiglia. Inoltre le aree rurali stanno sempre più perdendo servizi essenziali come scuole e sanità o la mancanza di servizi ludico-ricreativi con evidenti ripercussioni sulla qualità della vita.

Negli ultimi due anni sia a livello di politiche comunitarie (con il Reg. Omnibus) sia nazionale (interventi Campolibero) sono state introdotte diverse novità indirizzate soprattutto alla rimozione delle barriere all'ingresso. In particolare, l'Omnibus ha facilitato la possibilità di accesso al credito mentre con Campolibero si è dato avvio a un generale processo di accompagnamento alla nuova impresa che va dall'accesso alla terra alle detrazioni fiscali.

Nello stesso tempo le statistiche continuano a registrare abbandoni e scarsa attrazione per il mondo agricolo.

Pertanto il rinnovamento generazionale passa in primo luogo dal creare un bacino di utenza che abbia voglia di misurarsi con l'attività primaria in questo senso bisognerebbe lavorare:

1. Sulla crescita di possibili nuovi imprenditori favorendone l'occupazione o l'affiancamento attraverso incentivi per le imprese;
2. Promuovere il ritiro degli agricoltori più anziani con politiche che accompagnino tale uscita, non solo previdenziali.

Inoltre è necessario continuare ad intervenire con strumenti che:

- favoriscano l'accesso ai fattori produttivi, prima di tutto alla terra. Tra questi bisognerebbe rafforzare e rendere più evidenti le politiche già esistenti (subentro, mutui e garanzie all'acquisto), ma anche lavorare all'incontro di domanda e offerta. Inoltre, bisognerebbe proseguire l'azione di messa a disposizione di terre pubbliche, di recente avviata;
- facilitino lo start-up, oltre che con le politiche esistenti anche con agevolazioni fiscali mirate alla riduzione dei costi di gestione (agevolazioni sul costo dei carburanti e dell'energia, sul costo del lavoro, ecc.);
- costruiscano un sistema forte di accompagnamento e assistenza tecnica al giovane agricoltore che favorisca lo start-up. Bisogna intervenire sui servizi di consulenza migliorandoli e adeguandoli alle nuove esigenze espresse attraverso formazione mirata. Nello stesso tempo bisogna intervenire sull'imprenditore ampliando e meglio tarando l'offerta formativa e informativa;
- puntino alla collaborazione su scala territoriale tra imprese. Questo per favorire lo scambio di esperienze e di competenze, operare scelte collettive a favore di un aumento di economie di scala, favorire la diffusione dell'innovazione, accompagnare gli imprenditori nelle fasi di commercializzazione;
- intervengano sui servizi per l'impresa e la persona. In particolare l'impresa ha necessità di strutture che facilitino l'attività (servizi di facilitazione e di sostituzione). Per quanto riguarda i servizi alla persona bisogna tener conto che per un giovane, che esprime proprie esigenze di vita o che sta mettendo su famiglia è particolarmente necessario poter contare sulla presenza di scuole, uffici, attività commerciali e ludico-ricreative, ecc.

BIBLIOGRAFIA

- Ascione E., Tarangioli S., Zanetti B. (2012), *Nuova imprenditoria per l'agricoltura italiana. Caratteri, dinamiche e strutture aziendali*. Studi & Ricerche INEA. Roma 2014. ISBN: 9788881454396
- EC (2017), *Young farmers in the EU – structural and economic characteristics*. EU Agricultural and Farm Economics Briefs, no 15/2017
- ECA (2017), *EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal*, No.10, European Court of Auditors, Luxembourg.
- EP (2017), *Research for AGRI-Committee. Young farmers – Policy implementation after the 2013 CAP Reform*. Brussels.
- PE (2018), *P8_TA-PROV(2018)0211 Messa in atto degli strumenti della PAC a favore dei giovani agricoltori dell'UE dopo la riforma del 2013 Risoluzione del Parlamento europeo del 29 maggio 2018 sull'attuazione degli strumenti della PAC a favore dei giovani agricoltori nell'UE dopo la riforma del 2013 (2017/2088(INI))*
- Monteleone A., Tarangioli S. (2017) "Politica di sviluppo rurale e aspetti sociali e occupazionali in AE Alimentazione, Alimentazione, Economia, Ecologia, nr.1/2017, 51-60. Ed. Lariser. ISSN 2036-9948



RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma

www.reterurale.it
reterurale@politicheagricole.it
@reterurale
www.facebook.com/reterurale