RAPPORTO

INEA

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

LE MISURE PER I GIOVANI AGRICOLTORI NELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013

a cura di
Serena Tarangioli e Antonella Trisorio

Giugno 2010

Istituto Nazionale di Economia Agraria

OIGA

LE MISURE PER I GIOVANI AGRICOLTORI NELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013

INEA 2010

Il presente Rapporto rientra nelle attività di supporto tecnico dell'INEA all'Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura (OIGA), istituito dal Ministero delle Politiche Agricole, Agroalimentari e Forestali sulla base dell'art. 8 della legge n. 441 del 15 dicembre 1998. La stampa è stata finanziata nell'ambito delle attività delle informazioni per le Politiche strutturali per l'agricoltura dell'Osservatorio delle Politiche strutturali (DM 6827 del 17/07/2008).

Il gruppo di lavoro INEA è stato coordinato da Antonella Trisorio e Serena Tarangioli e si è avvalso della collaborazione di: Patrizia Borsotto, Roberto Cagliero, Stefano Colangelo, Giulia Diglio, Maria Assunta D'Oronzio, Giaime Gabrielli, Alessandro Monteleone, Roberto Murano, Pierpaolo Pallara, Manuela Scornaienghi, Stefano Trione, Laura Viganò, Francesco Ambrosini (segreteria), Massimo Perinotto (elaborazione dati).

Il Rapporto è stato terminato nel mese di Aprile 2009. Le informazioni sullo stato di avanzamento dei PSR sono aggiornate alla data del 30 settembre 2008.

Il rapporto è a cura di Serena Tarangioli e Antonella Trisorio.
La stesura dei singoli capitoli si deve ai seguenti autori:
Cap. 1: Giaime Gabrielli e Serena Tarangioli
Cap. 2: Serena Tarangioli (par. 2.1 e 2.2) e Giaime Gabrielli (par. 2.3 e 2.4)
Cap. 3: Giaime Gabrielli
Cap.4: Giaime Gabrielli
Cap.5: Simona Cristiano

Analisi statistiche ed elaborazioni dati a cura di Giaime Gabrielli.
Elaborazione dati e supporto tecnico a cura di Massimo Perinotto.
Editing a cura di Manuela Scornaienghi.

Segreteria di redazione: Alexia Giovannetti
La grafica e l'impaginazione sono state curate da Fabio Lapiana
Il coordinamento editoriale è a cura di Benedetto Venuto

L'Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura (OIGA)

L'Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura (OIGA), istituito dalla legge n. 441 del 1998, rappresenta la prima sede istituzionale di concertazione, confronto, verifica e proposta sulle problematiche incontrate dai giovani che vogliono iniziare o che già esercitano un'attività agricola a titolo principale.

A tal fine, l'OIGA:

- *promuove interventi finalizzati al ricambio generazionale in agricoltura;*
- *promuove attività formative finalizzate alla creazione di imprese agricole da parte dei giovani tra i 18 e i 40 anni;*
- *promuove campagne di informazione al fine di: diffondere temi a carattere agricolo e rurale nel dibattito culturale del Paese, valorizzare la cultura agricola e accrescere l'interesse dei giovani verso il settore primario;*
- *monitora e analizza le politiche e le azioni attuate in materia dallo Stato, dalle Regioni e dall'Unione europea, formulando proposte e indirizzi;*
- *elabora applicazioni e statistiche conoscitive per aree e per settori.*

L'OIGA è un organismo tecnico-politico, e come tale è composto sia da esperti designati dal Ministero delle Politiche Agricole, Agroalimentari e Forestali (Mipaaf) e dalle Regioni, sia da rappresentanti degli ordini, dei collegi professionali e delle organizzazioni agricole giovanili rappresentative a livello nazionale.

Ulteriori informazioni sull'attività dell'Osservatorio sono disponibili al sito internet: www.oigamipaf.it.

Indice

Premessa 1

CAPITOLO 1
LE PROBLEMATICHE DELLE AREE RURALI IN TERMINI DI SENILIZZAZIONE DELLA FORZA LAVORO DEL SETTORE PRIMARIO

1.1 Introduzione 3
1.2 I numeri dell'imprenditoria giovanile e la tendenza all'invecchiamento dei conduttori 4
1.3 La diversificazione nelle imprese agricole condotte da giovani 9

CAPITOLO 2
LE POLITICHE COMUNITARIE A FAVORE DEL RICAMBIO GENERAZIONALE

2.1 Gli strumenti per favorire l'accesso dei giovani al settore primario 13
2.2 La misura di primo insediamento nella Politica di sviluppo rurale 2007-2013 15
2.3 Fabbisogni d'intervento e strategie adottate, un confronto tra Paesi europei 17
2.4 Il sostegno all'imprenditoria giovanile in Italia. Aspetti quali-quantitativi 22

CAPITOLO 3
LA MISURA DI PRIMO INSEDIAMENTO NEI PSR 2007-2013

3.1 Gli obiettivi della misura 112 31
3.2 Le modalità di attuazione della misura 34

CAPITOLO 4
L'ANALISI DELL'APPLICAZIONE DELLA MISURA DI PRIMO INSEDIAMENTO

4.1 I criteri di selezione adottati nei bandi 37
4.2 Aspetti quali-quantitativi delle procedure concorsuali 41
4.3 Avanzamento finanziario dei PSR 2007-2013 al 30 settembre 2008 43

CAPITOLO 5
GLI INTERVENTI NAZIONALI A SOSTEGNO DELLO SVILUPPO DELL'IMPRENDITORIALITÀ GIOVANILE

5.1	Il Programma attuativo nazionale Competitività dei sistemi agricoli rurali	47
5.2	Il Fondo nazionale per l'imprenditoria giovanile in agricoltura	48
5.3	Il Fondo paritetico nazionale interprofessionale per la formazione continua in agricoltura	52
5.4	I giovani imprenditori agricoli nelle politiche di coesione	54
5.5	Verso una politica unitaria regionale di sostegno all'insediamento dei giovani in agricoltura: alcune riflessioni	54

Bibliografia 61

Allegato 1 63

Allegato 2 69

Premessa

Il mancato ricambio generazionale in agricoltura e gli elevati tassi di occupazione giovanile nelle aree rurali sono problemi particolarmente sentiti in tutto il territorio dell'Unione europea, anche se è nell'Europa meridionale (Italia, Grecia e Portogallo) che si avvertono le maggiori emergenze.

In Italia, come discusso nel capitolo 1 del rapporto, i giovani rappresentano appena il 7% degli addetti al settore agricolo. Questo dato, collegato a quello della bassa propensione a rimanere in agricoltura, determina tassi di abbandono del settore e delle aree rurali particolarmente preoccupanti.

Le dinamiche di ricambio generazionale e, più in generale, quelle relative al capitale umano del settore primario, sono da tempo supportate dalle politiche di sviluppo rurale comunitarie e nazionali attraverso una serie di strumenti volti non solo ad agevolare l'ingresso dei giovani in agricoltura, ma anche a migliorare la qualità del capitale umano e a rafforzare la competitività delle imprese.

Il Rapporto, elaborato nella fase di lancio del nuovo periodo di programmazione delle politiche UE per lo sviluppo rurale, fa il punto sugli strumenti disponibili nei Programmi di sviluppo rurale (PSR) e di quelli proposti dalla Politica nazionale. In particolare, esso si sofferma sulla misura per l'insediamento dell'imprenditoria giovanile in agricoltura (misura 112 dei PSR), che rappresenta il perno di un approccio integrato mirante al generale rafforzamento della competitività dell'agricoltura italiana.

L'obiettivo generale del Rapporto è pertanto quello di fornire, in concomitanza con l'avvio dei PSR 2007-2013, un quadro conoscitivo delle dinamiche dell'imprenditoria giovanile in Europa e in Italia e, soprattutto, degli strumenti messi a disposizione per il raggiungimento degli obiettivi della nuova programmazione e i risultati da essa attesi, nonché di individuare le strategie più appropriate per fare agricoltura nel nuovo decennio e di valutare, per quanto possibile, i risultati ottenuti con le politiche messe in atto nel passato.

CAPITOLO 1

LE PROBLEMATICHE DELLE AREE RURALI IN TERMINI DI SENILIZZAZIONE DELLA FORZA LAVORO DEL SETTORE PRIMARIO

1.1 Introduzione

Prima di analizzare i punti di forza e di debolezza dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, è necessario fornire una stima della numerosità dei giovani agricoltori. Tale operazione, solo in apparenza semplice, è in realtà complessa, poiché dipende dalla definizione di "giovane agricoltore" adottata.

Il dibattito scientifico sulla classificazione statistica degli imprenditori agricoli ruota intorno a due differenti approcci. Il primo, proposto dall'ISTAT, definisce conduttori agricoli (e tra questi anche i giovani) tutti coloro (persone fisiche e giuridiche) che sopportano il rischio aziendale. Secondo questa definizione, dunque, sono conduttori quei soggetti che hanno la titolarità dell'azienda e rispondono dei terreni, degli impianti e delle attrezzature in essa presenti, a prescindere dal valore economico dell'unità produttiva e del reddito da essa ricavato.

Diversi studiosi sostengono invece che l'universo di riferimento, almeno in termini di obiettivi di *policy*[1], debba essere diverso, ossia debba tener conto solo delle imprese effettivamente produttive (di dimensione economica almeno pari a otto UDE) nelle quali si concentra circa il 70% del Reddito lordo standard prodotto dall'agricoltura italiana e una grossa fetta dell'occupazione primaria.

È da notare come l'universo di riferimento cambi in maniera rilevante in funzione della definizione adottata: mentre le aziende agricole censite dall'ISTAT nel 2000 sono circa 2,5 milioni, le imprese con una dimensione economica superiore alle 8 UDE sono appena 431.000 (pari al 17% del totale delle aziende censite); esse, inoltre, sono le imprese meno afflitte dal problema del ricambio generazionale e quelle che presentano un maggiore grado di diversificazione delle attività.

In base alla strategia comunitaria di intervento - i cui obiettivi fondamentali sono rappresentati da: una maggiore competitività delle imprese agroalimentari e forestali, la valorizzazione delle funzioni ambientali dell'agricoltura, la diversificazione del reddito degli agricoltori e il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali - i destinatari delle politiche di sviluppo rurale sono: l'unità produttiva, il conduttore e la sua famiglia, le produzioni e il territorio agricolo e rurale.

Destinatario preferenziale degli interventi è l'unità produttiva non competitiva, che necessita di interventi strutturali e di aiuti per l'innovazione, capace di rispettare ambiente e

1 *Per un approfondimento sulla questione e per una più dettagliata bibliografia sull'argomento si rimanda a F. Sotte,* Quante sono le imprese agricole in Italia?, *in Agriregionieuropa, anno 2 n. 5, giugno 2006.*

territorio e nello stesso tempo di trarre reddito da essi. Per essa, ai fini dell'ottenimento degli aiuti, non è prevista un'ampiezza economica minima, come richiesto invece nel precedente periodo di programmazione, ma solo un rafforzamento del suo carattere multifunzionale.

Il conduttore è definito come colui che assume il rischio della gestione, che impiega tempo e lavoro nell'attività agricola e che possiede conoscenze e competenze professionali adeguate. Inoltre, in caso di diversificazione delle attività aziendali, il beneficiario può essere anche un membro della famiglia del conduttore.

Tutte le produzioni sono ammissibili al finanziamento comunitario nell'ambito delle regole vigenti per le OCM. A differenza del passato, dunque, non è richiesta un'analisi di competitività dei singoli comparti.

Tutto il territorio, inoltre, può essere oggetto dell'intervento agricolo in senso stretto, mentre le aree rurali devono essere individuate utilizzando criteri socioeconomici.

La strategia comunitaria di intervento, infine, tende a privilegiare interventi integrati rivolti allo sviluppo locale piuttosto che alla singola impresa, al fine di favorire la coesione economica e sociale e creare modelli solidaristici che preservino soprattutto i soggetti economici e sociali più deboli.

La politica comunitaria tende, quindi, a favorire le realtà bisognose di un rafforzamento della propria competitività rispetto alle imprese forti, che sono tuttavia ammesse a finanziamento nel caso necessitino di aiuti per l'innovazione e di interventi per adeguarsi al mercato.

Pertanto, nel trattare l'argomento dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura, al fine di considerare quali siano quegli elementi che, attraverso il ricambio generazionale, possono favorire l'aumento della redditività e della competitività aziendale, faremo riferimento all'universo dei conduttori censito dall'ISTAT, più rispondente alle definizioni adottate in ambito europeo.

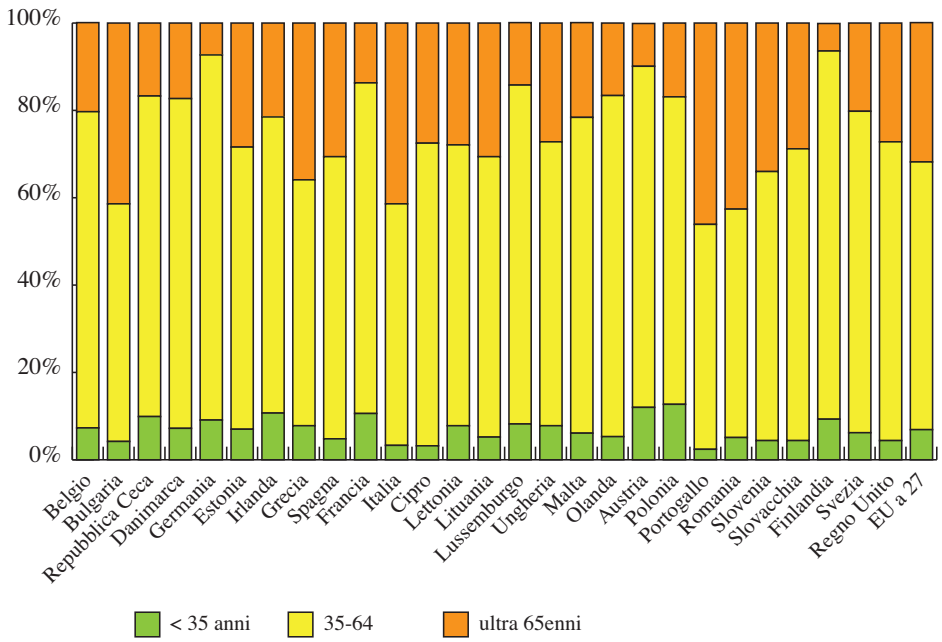
Quanto poi alla definizione di "giovane" agricoltore, va tenuto presente che la politica comunitaria identifica tali soggetti negli agricoltori con un'età inferiore ai quaranta anni. A fini statistici, poiché i dati sull'età del conduttore sono spesso aggregati in classi di età di dieci anni di ampiezza a partire da un'età minima di quindici anni, tale definizione può comportare alcuni problemi. In Italia tale problema è stato superato nelle rilevazioni censuarie, che considerano "giovani" gli agricoltori di età inferiore a quaranta anni (tabelle 2 e 3), ma permane in altre tipologie d'indagine. Pertanto, ove possibile, nelle nostre analisi useremo la definizione comunitaria.

1.2 I numeri dell'imprenditoria giovanile e la tendenza all'invecchiamento dei conduttori

A livello europeo, l'Italia conta una delle più basse presenze di giovani agricoltori: nel 2005 (figura 1), solo il 3% di essi aveva meno di trentacinque anni, a fronte di una media europea prossima al 7%. Solo il Portogallo presentava una situazione analoga a quella italia-

na, condividendo, con Romania e Bulgaria, il primato del più alto numero di ultra sessantacinquenni attivi nel settore primario.

Figura 1 – Distribuzione degli agricoltori per classe di età negli Stati membri (2005)



Fonte: Eurostat

Tra il 2005 e il 2007[2] (tabella 1), l'invecchiamento medio dei conduttori d'azienda si acuisce e la quota dei giovani agricoltori con meno di trentacinque anni alla guida di un'impresa agricola si riduce in tutti gli Stati europei: l'Italia, con una quota pari al 3,1%, si colloca ancora una volta nella parte bassa della graduatoria, in compagnia di Portogallo, Cipro, Regno Unito e, presumibilmente, della Bulgaria e della Spagna (per queste due nazioni i dati 2007 non sono disponibili).

Tra gli Stati con una maggiore rappresentanza di giovani agricoltori spiccano invece la Polonia (12%), l'Austria (11%), la Repubblica Ceca (10%) e la Finlandia (9%).

2 *Per l'anno 2007, i dati relativi alla distribuzione degli agricoltori per classe di età risultano incompleti (gennaio 2009) a causa della mancanza di riscontri per Spagna, Grecia, Bulgaria e Romania.*

Tabella 1 – Agricoltori con meno di 35 anni negli Stati membri dell'Ue (2003-2007)

	2003	2005	2007	2003	2005	2007
Paese	**Agricoltori con meno di 35 anni**			**% sul totale**		
Belgio	4.830	3.750	2.910	8,8	7,3	6,1
Bulgaria*	34.070	22.270	-	5,1	4,2	
Repubblica Ceca	4.200	4.200	3.810	9,2	9,9	9,7
Danimarca	4.420	3.480	2.630	9,1	6,7	5,9
Germania	49.780	35.570	28.540	12,1	9,1	7,7
Estonia	3.210	1.950	1.440	8,7	7,0	6,2
Irlanda	17.070	14.250	10.350	12,6	10,7	8,1
Grecia*	81.210	64.990	-	9,9	7,8	
Spagna*	64.940	51.510	-	5,7	4,8	
Francia	80.600	60.370	42.710	13,1	10,6	8,1
Italia	76.130	56.490	51.740	3,9	3,3	3,1
Cipro	2.890	1.440	960	6,4	3,2	2,4
Lettonia	10.940	10.090	7.630	8,6	7,8	7,1
Lituania	19.330	13.490	10.030	7,1	5,3	4,4
Lussemburgo	280	200	170	11,4	8,2	7,4
Ungheria	89.390	55.470	47.580	11,6	7,8	7,6
Malta	760	670	540	6,9	6,1	4,9
Olanda	6.230	4.320	3.050	7,3	5,3	4,0
Austria	22.910	20.530	18.270	13,2	12,0	11,0
Polonia	353.430	313.350	291.640	16,3	12,7	12,2
Portogallo	10.450	7.630	5.980	2,9	2,4	2,2
Romania*	391.540	218.370	-	8,7	5,1	
Slovenia	4.490	3.430	3.010	5,8	4,4	4,0
Slovacchia	3.780	3.000	2.630	5,3	4,4	3,8
Finlandia	7.470	6.590	6.290	10,0	9,3	9,2
Svezia	4.660	4.680	4.350	6,9	6,2	6,0
Regno Unito	13.710	12.620	10.890	4,9	4,4	3,6
EU 27	1.362.720	994.710	-	9,1	6,9	

*Fonte: Eurostat - * Dati 2007 non disponibili*

Per quanto riguarda la situazione italiana, dai dati ricavati dall'Indagine ISTAT su "Struttura e produzioni delle aziende agricole" per gli anni 2005 e 2007[3] (tabella 2) emerge un quadro piuttosto negativo della dinamica della distribuzione per classe di età dei conduttori agricoli. Tra il 2005 e il 2007, infatti, si è registrata a livello nazionale una contrazione del 10% del numero delle aziende gestite da giovani conduttori, riduzione abbondantemen-

3 *Si tratta di un'indagine campionaria effettuata da ISTAT con cadenza biennale e che riguarda oltre 65 mila aziende agricole italiane. Dopo il Censimento dell'Agricoltura che ha cadenza decennale, si tratta della più cospicua indagine che l'Istituto nazionale di statistica effettua sul mondo agricolo, sulla struttura delle aziende che lo compongono e sulle sue produzioni.*

te superiore a quella del numero complessivo di aziende (-3%). L'incremento, seppur lieve, del numero di conduttori agricoli con più di sessantacinque anni (+0,4%), contribuisce a rendere ancor più critico lo scenario agricolo nazionale.

A livello regionale, tra il 2005 e il 2007 c'è stata una rilevante crescita del numero di giovani conduttori in Valle d'Aosta (+70%), Umbria e Abruzzo (+20%), Sardegna (+13%) e Sicilia (+10%); per contro, la maggior parte delle altre regioni ha evidenziato una brusca riduzione della presenza giovanile, con percentuali di contrazione che hanno spesso superato il 20%; il calo più rilevante si è avuto nella Provincia Autonoma di Bolzano (-37%), seguita dalla Liguria (-33%), dalla Puglia (-32%) e dal Friuli Venezia Giulia (-28%). In termini assoluti, tra il 2005 e il 2007 i giovani agricoltori in Italia sono passati da circa 130 mila a poco più di 116 mila, mentre gli agricoltori ultra sessantacinquenni sono passati da 739 mila a 742 mila.

Tabella 2 – I giovani nell'agricoltura italiana per classe d'età (2005-2007)

	16-39		over 65		Totale		16-39	over 65	Totale
Regioni	**2005**	**2007**	**2005**	**2007**	**2005**	**2007**	**Var. % 2005-2007**		
Piemonte	9.172	7.885	26.384	27.000	76.495	75.445	-14,0	2,3	-1,4
Valle d'Aosta	276	469	1.091	873	4.648	3.860	69,9	-20,0	-17,0
Lombardia	6.650	6.193	19.699	20.661	57.420	57.493	-6,9	4,9	0,1
Bolzano/Bozen	3.839	2.418	5.762	6.336	20.628	20.860	-37,0	10,0	1,1
Trento	2.659	1.925	8.265	7.892	23.289	20.766	-27,6	-4,5	-10,8
Veneto	8.384	8.876	59.647	67.067	143.024	144.604	5,9	12,4	1,1
Friuli-Venezia Giulia	1.725	1.234	10.179	11.029	23.837	24.206	-28,5	8,4	1,5
Liguria	2.505	1.672	9.721	8.418	23.118	20.684	-33,3	-13,4	-10,5
Emilia-Romagna	6.112	6.284	38.133	38.559	81.476	81.962	2,8	1,1	0,6
Toscana	6.443	6.498	39.475	37.798	81.839	78.903	0,9	-4,2	-3,6
Umbria	2.437	2.915	19.323	18.716	39.346	38.205	19,6	-3,1	-2,9
Marche	2.910	2.310	23.857	26.016	53.318	49.135	-20,6	9,0	-7,8
Lazio	7.707	6.051	45.745	45.295	107.281	102.580	-21,5	-1,0	-4,4
Abruzzo	4.278	5.132	28.633	27.405	60.910	60.070	20,0	-4,3	-1,4
Molise	2.421	2.117	9.424	9.021	25.034	23.511	-12,6	-4,3	-6,1
Campania	11.472	9.628	61.831	60.914	157.007	151.802	-16,1	-1,5	-3,3
Puglia	18.598	12.661	105.562	107.283	249.329	245.374	-31,9	1,6	-1,6
Basilicata	5.344	4.882	24.091	22.758	59.920	57.282	-8,6	-5,5	-4,4
Calabria	6.612	5.230	55.770	57.531	122.849	119.131	-20,9	3,2	-3,0
Sicilia	14.019	15.414	117.802	113.487	249.030	237.270	10,0	-3,7	-4,7
Sardegna	6.096	6.894	28.462	27.631	68.730	66.296	13,1	-2,9	-3,5
ITALIA	129.657	116.687	738.858	741.691	1.728.532	1.679.439	-10,0	0,4	-2,8

Fonte: ISTAT, Indagine sulla struttura e produzioni delle aziende agricole 2005 e 2007

Le difficoltà d'ingresso nel settore agricolo per le giovani risorse e la contemporanea forte presenza di conduttori in età avanzata sono ulteriormente confermate dagli indicatori descritti di seguito.

Nel 2007, a livello nazionale solo il 6,9% delle aziende era guidato da conduttori under 40 (tabella 3), mentre oltre il 44% era nelle mani di conduttori con più di 65 anni; il rapporto tra il numero di conduttori giovani e quello di conduttori anziani assumeva pertanto un valore di circa il 16%, pari a un conduttore giovane ogni sei anziani. Le differenze interregionali sono molto consistenti, poiché si passa dal 4,4% di giovani agricoltori in Calabria al 12,2% della Valle d'Aosta. In generale, le regioni italiane del Nord Ovest evidenziano una presenza giovanile più consistente (superiore al 10%), mentre le maggiori difficoltà di inserimento giovanile si riscontrano tanto in regioni del Centro Sud (Calabria, Marche, Puglia e Lazio) quanto nel Nord Est (Friuli Venezia Giulia e Veneto).

Per quanto riguarda la quota di conduttori agricoli over 65, i valori più alti si registrano, oltre che nelle regioni caratterizzate da scarsa presenza giovanile (Marche 53%, Calabria 48%, Veneto 46%) anche in Umbria (49%), Toscana, Sicilia ed Emilia Romagna (47-48%).

Tabella 3 – I giovani nell'agricoltura italiana per classe d'età (2005-2007) – Alcuni indicatori di confronto

	16-39	over 65	Totale	16-39/Totale	16-39/over 65	over 65/Totale
Regioni		**2007**			**%**	
Piemonte	7.885	27.000	75.445	10,5	29,2	35,8
Valle d'Aosta	469	873	3.860	12,2	53,7	22,6
Lombardia	6.193	20.661	57.493	10,8	30,0	35,9
Bolzano/Bozen	2.418	6.336	20.860	11,6	38,2	30,4
Trento	1.925	7.892	20.766	9,3	24,4	38,0
Veneto	8.876	67.067	144.604	6,1	13,2	46,4
Friuli-Venezia Giulia	1.234	11.029	24.206	5,1	11,2	45,6
Liguria	1.672	8.418	20.684	8,1	19,9	40,7
Emilia-Romagna	6.284	38.559	81.962	7,7	16,3	47,0
Toscana	6.498	37.798	78.903	8,2	17,2	47,9
Umbria	2.915	18.716	38.205	7,6	15,6	49,0
Marche	2.310	26.016	49.135	4,7	8,9	52,9
Lazio	6.051	45.295	102.580	5,9	13,4	44,2
Abruzzo	5.132	27.405	60.070	8,5	18,7	45,6
Molise	2.117	9.021	23.511	9,0	23,5	38,4
Campania	9.628	60.914	151.802	6,3	15,8	40,1
Puglia	12.661	107.283	245.374	5,2	11,8	43,7
Basilicata	4.882	22.758	57.282	8,5	21,5	39,7
Calabria	5.230	57.531	119.131	4,4	9,1	48,3
Sicilia	15.414	113.487	237.270	6,5	13,6	47,8
Sardegna	6.894	27.631	66.296	10,4	25,0	41,7
ITALIA	116.687	741.691	1.679.439	6,9	15,7	44,2

Fonte: ISTAT, Indagine sulla struttura e produzioni delle aziende agricole 2005 e 2007

Le fonti statistiche disponibili non permettono di aggiornare il quadro statistico relativo alle caratteristiche dei giovani agricoltori e delle aziende da loro condotte rispetto a quanto già riportato nel precedente Rapporto OIGA sull'imprenditoria giovanile (Bortolozzo et al., 2005), cui si rimanda per ulteriori approfondimenti in merito.

I dati fin qui evidenziati, tuttavia, non lasciano dubbi sulla difficile situazione dell'agricoltura italiana e, al tempo stesso, lanciano un segnale d'allarme sulla scarsa attrattività del mondo agricolo per i giovani imprenditori, le cui motivazioni sono varia natura[4]; tra esse vanno sicuramente menzionate le seguenti:

- *motivazioni economiche*: i redditi derivanti dal settore primario sono in media più bassi rispetto a quelli derivanti dagli altri settori, mentre i costi (di successione, di insediamento, di acquisizione dei diritti di produzione ecc.) e i rischi di gestione sono elevati;
- *motivazioni sociali*: la qualità della vita degli agricoltori è fortemente condizionata dal luogo in cui si esercita l'attività aziendale, spesso carente nell'offerta di servizi.

La scarsa presenza di giovani è un elemento negativo per il settore agricolo non solo per gli effetti che ne derivano in termini di generale abbandono delle attività, ma anche per la perdita di dinamicità (nel senso più lato del termine) imprenditoriale. L'abbandono, pur incidendo solo in minima parte sul valore aggiunto del settore - grazie all'elevato grado di specializzazione e di produttività raggiunto dall'agricoltura moderna - oltre a essere causa di degrado delle aree rurali e dell'ambiente naturale, assume anche una forte valenza socioeconomica nelle aree in cui l'agricoltura rappresenta l'attività economica primaria: all'abbandono dell'attività agricola seguono infatti fenomeni di spopolamento e dismissione dei servizi di pubblica utilità, con una conseguente modifica delle tradizionali condizioni di vita delle popolazioni.

1.3 La diversificazione nelle imprese agricole condotte da giovani

Le recenti evoluzioni dei mercati agricoli e della situazione economica internazionale hanno messo a dura prova la struttura dell'economia primaria europea. Ciò ha determinato nuove dinamiche settoriali e una generale modifica delle normali funzioni dell'agricoltore sia in termini economici che sociali. Pur non volendo addentrarci nelle dinamiche di un modello agricolo europeo sempre più multifunzionale e nella discussione scientifica rispetto alle nuove funzioni dell'agricoltura, è importante rilevare la tendenza alla diversificazione delle attività agricole che sempre più caratterizza il settore primario dell'UE a 27.

4 *Per un approfondimento sul tema si rimanda a: Bortolozzo et al., 2005; INSOR, 2004, European Parliament, 2000.*

Tabella 4 – La diversificazione nelle imprese agricole condotte da giovani con meno di 35 anni rispetto al totale (anno 2007)

Paese	Aziende condotte da agricoltori con meno di 35 anni	Aziende totali	(a)/(b)
	(a)	(b)	
Belgio	130	1.910	6,8%
Bulgaria	490	10.310	4,8%
Rep. Ceca	550	4.810	11,4%
Danimarca	700	10.460	6,7%
Germania	6.210	80.590	7,7%
Estonia	110	1.930	5,7%
Irlanda	590	6.590	9,0%
Grecia	1.580	12.760	12,4%
Spagna	2.060	37.470	5,5%
Francia	7.930	124.650	6,4%
Italia	4.690	108.780	4,3%
Cipro	60	2.670	2,2%
Lituania	850	9.840	8,6%
Lettonia	80	1.500	5,3%
Lussemburgo	20	400	5,0%
Ungheria	2.160	31.830	6,8%
Malta	20	430	4,7%
Olanda	530	14.160	3,7%
Austria	4.090	35.580	11,5%
Polonia	14.740	115.150	12,8%
Portogallo	380	20.460	1,9%
Romania	21.570	617.690	3,5%
Slovenia	160	3.120	5,1%
Slovacchia	310	3.150	9,8%
Finlandia	1.970	18.870	10,4%
Svezia	1.000	16.830	5,9%
Regno Unito	1.440	69.680	2,1%
UE 27	74.420	1.361.620	5,5%

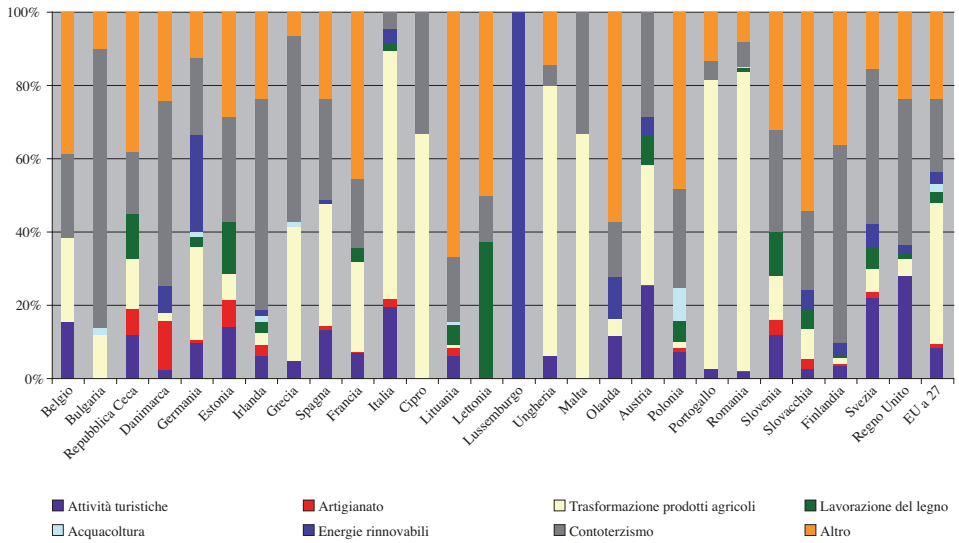
Fonte: Eurostat

Contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, a livello europeo la diversificazione aziendale tende a concentrarsi nelle imprese condotte da agricoltori con più di trentacinque anni (tabella 4). Solo il 5,5% delle imprese condotte da giovani presenta attività extra agricole in azienda, segno questo di una generale difficoltà di tali conduttori nell'individuare le effettive dinamiche settoriali e nel cogliere le potenzialità della diversificazione. La mancanza di azioni di accompagnamento, di adeguate competenze professionali e di informazioni rispetto alle dinamiche territoriali e settoriali di sviluppo si traducono dunque in una conservazione della tradizionale struttura aziendale da parte di chi subentra nella conduzione.

Per quanto riguarda le tipologie di diversificazione delle imprese condotte da giovani imprenditori, le attività relative alla trasformazione dei prodotti agricoli aziendali sono quelle maggiormente rappresentate, seguite dal contoterzismo e dalle attività turistiche (figura 2). In Europa, pertanto, la diversificazione delle imprese, giovanili e non, prende forma con attività strettamente legate all'attività agricola. Rispetto a questo quadro generale possono poi essere evidenziate alcune tendenze particolari:

- nei Paesi Bassi e in Germania numerose imprese condotte da giovani sono impegnate nelle produzioni di energia da biomasse agricole e forestali;
- nelle Repubbliche Baltiche numerose imprese sono impegnate nella trasformazione del legno;
- i Paesi dell'Europa mediterranea, nel rispetto delle proprie tradizioni alimentari e grazie ai numerosi prodotti di qualità presenti, registrano una forte presenza di impianti di trasformazione dei prodotti agricoli all'interno delle imprese.

Figura 2 – Tipologie di diversificazione nelle aziende agricole condotte da giovani con meno di 35 anni di età (2007)



Fonte: Eurostat

In Italia solo il 4,3% delle aziende condotte da agricoltori con meno di trentacinque anni presenta attività extra agricole, a fronte della media europea del 5,5%. Tuttavia, tale valore mostra segnali di crescita molto incoraggianti: se tra il 2005 e il 2007 le aziende diversificate italiane crescono del 3%, quelle condotte da giovani sotto i 35 anni registrano una crescita del 14%, a dimostrazione di una sensibilità crescente, da parte dei giovani, nei riguardi di tutte le possibilità che l'azienda agricola e il territorio in cui essa è inserita offrono.

Per quanto riguarda la tipologia di attività, i giovani tendono a concentrarsi nel settore della trasformazione dei prodotti (68% del totale) e nelle attività turistiche (20%), mentre solo il 4,4% delle imprese giovanili diversifica la propria attività attraverso il contoterzismo. La mancanza di esperienza professionale e di specifiche competenze in campo agricolo giustificano solo in parte questo dato; un'altra sua possibile causa potrebbe infatti essere rappresentata dalla tendenza da parte dei giovani a impegnarsi solo a tempo parziale nelle attività agricole. L'agricoltura, dunque, sarebbe il settore cui una buona parte di giovani si rivolge per "diversificare" la propria attività lavorativa principale.

I pochi dati finora presi in considerazione forniscono già alcune indicazioni circa i fabbisogni di intervento in termini di politiche di sviluppo rurale e nazionali. Rispetto agli obiettivi di ricambio generazionale del settore agricolo, di mantenimento della popolazione e di possibilità occupazionali nelle aree rurali, ad esempio, è necessario non solo incentivare maggiormente l'ingresso dei giovani nel settore primario, ma anche provvedere ad attività di accompagnamento e informazione che permettano loro di capire le effettive potenzialità del mondo rurale. In quest'ottica, la possibilità di diversificare le attività delle aziende agricole rappresenta un'occasione importante per incrementare la redditività aziendale e valorizzare al tempo stesso il territorio in cui l'azienda è inserita.

CAPITOLO 2

LE POLITICHE COMUNITARIE A FAVORE DEL RICAMBIO GENERAZIONALE

2.1 Gli strumenti per favorire l'accesso dei giovani al settore primario

Gli Orientamenti strategici comunitari per la Politica di sviluppo rurale, in linea con la strategia globale dell'Unione, prevedono un obiettivo specifico a favore dell'ingresso dei giovani in agricoltura e il loro coinvolgimento in tutte le attività che si svolgono nelle aree rurali.

Il regolamento (CE) n. 1698/2005 dedica alla tematica del capitale umano in agricoltura una intera sotto – sezione dal titolo "Misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano", i cui obiettivi strategici sono, da un lato, la crescita in termini quantitativi e qualitativi del capitale umano, da conseguire attraverso misure di primo insediamento per i giovani agricoltori e di prepensionamento per quelli più anziani, e, dall'altro, il miglioramento degli standard di vita e di lavoro nelle aree rurali, attraverso misure per la formazione, l'utilizzo e l'avvio di servizi di consulenza e di assistenza alla gestione delle aziende agricole.

La logica dell'intervento, dunque, non risponde solo alle esigenze del mondo rurale, ma anche a politiche europee di più ampio respiro come la strategia di Lisbona[5].

In questa logica, gli interventi di sviluppo rurale devono guardare con particolare attenzione al capitale umano del settore, promuovendo l'imprenditorialità dei più giovani e il loro inserimento nel mondo del lavoro, e favorendo l'occupazione nelle attività, non solo agricole, che caratterizzano le aree rurali. Gli interventi, inoltre, devono contribuire in maniera evidente e significativa a migliorare gli standard di vita nelle aree rurali, favorendo la permanenza delle popolazioni e la vitalità del territorio.

Rispetto al passato, anche se nell'ambito di una strategia più ampia, possiamo dunque riscontrare una decisa presa di posizione a favore dei giovani che vivono e lavorano nelle aree rurali, che si traduce in misure e strumenti concreti a loro favore. Fra tradizione e innovazione, il regolamento (CE) n. 1698/2005 presenta infatti una serie di strumenti volti a favorire l'ingresso dei giovani in agricoltura e a promuovere le attività rivolte ai giovani delle aree rurali.

La misura 112, ad esempio, relativa al primo insediamento in azienda degli agricol-

5 *Nella sessione straordinaria del 23 e 24 marzo 2000 a Lisbona il Consiglio europeo ha concordato un nuovo obiettivo strategico per l'Unione per il nuovo decennio al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. Con la Strategia globale concertata l'Unione si è prefissata l'obiettivo strategico di "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".*

tori, ha l'obiettivo di incentivare l'imprenditorialità giovanile in agricoltura attraverso la concessione di una somma di denaro destinata a coprire parte delle spese di avviamento dell'attività.

Il premio di primo insediamento ha avuto, nel corso dei passati periodi di programmazione, un indubbio successo, almeno in Italia, nel promuovere l'ingresso dei giovani. Numerose perplessità rimangono invece sull'efficacia dello strumento. Molte volte il premio si è rivelato un mero passaggio formale della titolarità aziendale, mentre il controllo degli assetti produttivi e gestionali dell'azienda è di fatto rimasto in mano al vecchio titolare. Il premio, dunque, si è spesso tradotto in una iniezione di risorse finanziare per la gestione di aziende avviate ma sofferenti in termini di liquidità. Laddove, invece, il premio ha sostenuto l'iniziativa imprenditoriale di un giovane agricoltore, le risorse a lui destinate si sono rivelate insufficienti a coprire le spese di avviamento o di investimento necessarie all'attività.

Per questo motivo la Politica di sviluppo rurale 2007-2013 ha "ripensato" la misura che, pur conservando la caratteristica di premio una tantum, nella nuova formulazione tende ad assicurare la creazione di una vera attività imprenditoriale, garantendo al giovane risorse adeguate in cambio di un progetto imprenditoriale vincolante, mentre l'intero impianto politico tende a contribuire, contestualmente, al ricambio generazionale e alla promozione dell'occupazione giovanile nelle aree rurali.

Un altro strumento classico della Politica di sviluppo rurale è rappresentato dalla misura di prepensionamento (misura 113) che, favorendo i processi di cessione aziendale da parte degli imprenditori più anziani, costituisce uno strumento complementare alla nascita di nuove imprese, all'ammodernamento del settore agricolo e al miglioramento delle sue performance produttive. Tuttavia, il prepensionamento ha riscosso un limitato interesse da parte degli agricoltori italiani, a causa soprattutto dei vincoli troppo restrittivi posti dal regolamento e dalla programmazione regionale.

Indirettamente rivolta a favorire l'occupazione rurale e l'insediamento dei giovani in agricoltura è anche la misura 111, che identifica nella formazione lo strumento fondamentale per migliorare le conoscenze e le competenze degli addetti nel settore primario, al fine di preparare gli imprenditori agricoli e forestali a gestire la propria attività secondo i più recenti sviluppi della Politica agricola europea (riorientamento della produzione, metodi di produzione compatibili con l'ambiente e il paesaggio, qualità delle produzioni, rispetto dei principi di igiene e benessere degli animali, ecc.) e di favorire la creazione di manodopera specializzata.

I giovani agricoltori sono beneficiari privilegiati delle misure di investimento nelle aziende agricole e forestali (misure 121 e 122), nell'ambito delle quali godono di un regime di aiuti più favorevole rispetto alle altre fasce di potenziali beneficiari, con una percentuale di contribuzione pubblica più alta rispetto ai normali tassi di cofinanziamento.

Infine, anche se in essa non viene fatto nessun esplicito riferimento al giovane agricoltore, particolarmente interessante ai fini dell'insediamento è la misura "Diversificazione dell'azienda in attività non agricole" (misura 311), che prevede come beneficiari anche i membri della famiglia del conduttore che non siano lavoratori agricoli al momento della pre-

sentazione del progetto. Ciò implica che i beneficiari di questa misura possano essere tutti quei giovani che, attraverso la diversificazione delle attività agricole, creano un'impresa da cui ottenere un reddito che assicuri, oltre alla vitalità dell'azienda, anche la permanenza della famiglia nel territorio rurale.

Anche il Piano strategico nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale 2007-2013 ha, tra gli obiettivi specifici, il ricambio generazionale in agricoltura. Lo strumento d'intervento è il cosiddetto "Pacchetto giovani", che si propone di fornire una serie di incentivi specifici per gli agricoltori di età inferiore a quaranta anni che desiderano insediarsi in azienda. Non si tratta, dunque, del solo premio di insediamento, ma anche di un sostegno al piano di investimenti aziendale, dell'aiuto per la consulenza aziendale, dell'incentivo al prepensionamento e di altre misure per l'impresa ritenute opportune in funzione delle caratteristiche strutturali e delle tecniche produttive adottate (ad esempio: premi agroambientali). Tra queste possono rientrare anche alcune misure previste all'interno dell'Asse 3 del regolamento (CE) n. 1698/2005 finalizzate alla diversificazione aziendale.

Come discusso più avanti, numerose Regioni hanno introdotto, anche se con modalità diverse, il Pacchetto giovani nei propri PSR, condividendo la strategia nazionale di avvantaggiare l'ingresso dei giovani in agricoltura anche attraverso interventi di semplificazione amministrativa.

2.2 La misura di primo insediamento nella Politica di sviluppo rurale 2007-2013

Il presente rapporto mira ad analizzare gli effetti della misura del premio di primo insediamento che, tra le diverse politiche di sviluppo rurale miranti a favorire i processi di ricambio generazionale, è quella che si rivolge in modo più diretto ai giovani agricoltori. La strategia di intervento adottata dal regolamento (CE) 1698/2005 e, soprattutto, la strategia di azione nazionale, ne fanno infatti il perno dell'intervento integrato a sostegno del ricambio generazionale.

Rispetto al passato, la misura "Insediamento giovani agricoltori" presenta due grosse novità (tabella 5):

- un premio più alto, che può arrivare fino a 55.000 euro[6];
- l'obbligo di presentare un piano di investimenti aziendali per lo sviluppo dell'azienda, in cui indicare, tra l'altro, il ricorso ad altre misure del Programma; tale ricorso, d'altro canto, garantisce una priorità di accesso alle misure stesse da parte del giovane.

6 *A tal proposito è opportuno ricordare che, a seguito del processo di* Health Check *della PAC (serie di regolamenti, tra cui il regolamento (CE) n. 74/2009 che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale, con l'obiettivo di valutare l'efficacia e l'efficienza della politica agricola comunitaria rispetto alle esigenze globali del settore primario e dei territori rurali) tale premio è stato ulteriormente incrementato a 70.000 euro, in modo da favorire ancor di più l'ingresso dei giovani nel settore primario e da tener conto del momento di crisi economica e finanziaria che investe il sistema economico internazionale.*

Ai fini dell'ottenimento del premio, inoltre, il giovane beneficiario non ha più l'obbligo di rispettare i requisiti minimi di accesso in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali.

Tabella 5 – Le novità della misura insediamento dei giovani agricoltori

	Reg. 1257/99	**Reg. 1698/05**
Beneficiari	**Giovani al di sotto dei 40 anni di età**	**Giovani al di sotto dei 40 anni di età**
Requisiti di accesso	primo insediamento in qualità di capo azienda; competenze e conoscenze professionali; redditività aziendale; rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali;	primo insediamento in qualità di capo azienda; competenze e conoscenze professionali; piano aziendale per lo sviluppo dell'azienda;
Requisiti di accesso – *periodo di grazia*	**36 mesi**	**36 mesi, ma l'esigenza di deroga deve essere giustificata nel piano aziendale**
Modulazione premio	25.000 euro 30.000 euro (Reg. nr. 1783/03) nel caso si avvalgano di servizi di consulenza	40.000 55.000 nel caso il premio sia concesso parte in c/c parte come abbuono interessi
Modalità concessione premio	**Conto capitale e/o abbuono interessi**	**Conto capitale, abbuono interessi, Forma mista** **Il premio può essere rateizzato per un massimo di 5 ratei**
Altro		L'approvazione di concessione premio deve essere presa al massimo entro 18 mesi dal momento della decisione individuale di accedere alla misura.

La misura di primo insediamento, analogamente al passato, si configura come un aiuto concesso sotto forma di premio per sostenere l'iniziativa imprenditoriale dei giovani agricoltori. Il premio è finalizzato a sostenere le spese di avviamento dell'attività e costituisce una sorta di reddito garantito, in vista dei tempi necessari per l'eventuale ritorno economico dell'investimento. Beneficiari dell'aiuto sono giovani agricoltori di età inferiore a quaranta anni, che si insediano per la prima volta in una azienda agricola come capo azienda e con conoscenze e competenze professionali adeguate.

Il premio può essere concesso sotto forma di aiuto in conto capitale, somministrato in un numero massimo di cinque rate, o sotto forma di abbuono interessi, per un ammontare massimo di 40.000 euro. Questa cifra può salire fino a 55.000 euro nel caso il premio venga concesso in forma mista (parte in conto capitale e parte come abbuono di interessi). Rispetto alla vecchia programmazione, il premio risulta pertanto sensibilmente più alto, al fine di favorire le condizioni di investimento e rinnovamento aziendale e di garantire il soddisfacimento degli impegni che il beneficiario, di fatto, prende con la presentazione del

Piano aziendale. Pur conservando la natura di premio, infatti, il beneficio previsto tende a innescare processi di sviluppo e ammodernamento aziendale che, oltre a basarsi sul premio, possono fare affidamento anche su altre misure previste dal PSR, concedendo, di fatto, il diritto a beneficiare di tali misure.

Il Piano aziendale rappresenta la novità più grossa della nuova formulazione della misura: oltre a rappresentare un prerequisito per l'accesso al sostegno all'insediamento, esso è inteso come uno strumento che indica le tappe essenziali per lo sviluppo dell'impresa, descrivendone la situazione di partenza, gli obiettivi di sviluppo e gli eventuali fabbisogni necessari al loro raggiungimento. Nel caso in cui questi fabbisogni si traducano nel ricorso ad altre misure del PSR, gli Stati membri possono dunque concedere, attraverso l'approvazione del Piano aziendale, anche il finanziamento a tali misure.

Il Piano aziendale è stato interpretato da molte Regioni italiane come una sorta di *business plan*, in cui indicare i dati dell'assetto dell'azienda successivamente all'insediamento, il prospetto economico aziendale, le carenze e i problemi strutturali dell'impresa, gli impegni a effettuare investimenti e a usufruire di formazione e consulenza, e le capacità professionali del conduttore. È molto importante, invece, sottolineare come il Piano aziendale debba rappresentare qualcosa di più della semplice organizzazione di un'attività imprenditoriale e dell'implementazione delle attività necessarie e sufficienti alla sua buona riuscita: oltre a descrivere il progetto del giovane agricoltore in termini economico-finanziari, il Piano aziendale deve contenere un'analisi qualitativa del contesto territoriale in cui il nuovo insediamento produttivo va a radicarsi e delle opportunità o limitazioni che tale contesto offre. Un progetto che integra una visione trasversale azienda - territorio, infatti, non solo ha maggiori speranze di successo, ma permette anche di prestare la dovuta attenzione ad altri aspetti dello sviluppo, quali l'impatto ambientale e la conservazione della biodiversità.

2.3 Fabbisogni d'intervento e strategie adottate, un confronto tra Paesi europei

Il finanziamento previsto per l'insediamento dei giovani agricoltori all'interno dell'UE a 27 sfiora i 5 miliardi di euro; in termini percentuali, esso rappresenta circa il 10% dell'Asse 1 e poco più del 3% del totale delle risorse per la Politica di sviluppo rurale 2007-2013 (tabella 6).

Tali valori, tuttavia, variano in maniera rilevante da Stato a Stato, in funzione delle realtà produttive presenti sul territorio europeo: Slovacchia, Malta e Paesi Bassi, ad esempio, non hanno previsto l'attivazione della misura; in Germania, Regno Unito e Ungheria le risorse previste per la misura sono estremamente contenute, mentre in Finlandia e Francia al primo insediamento spetta una grossa fetta delle risorse destinate all'Asse 1. L'Italia, in questa graduatoria, occupa una posizione elevata, con circa 800 milioni di euro di finanziamenti in termini assoluti, pari al 12% dei finanziamenti dell'Asse 1 e a circa il 5% di tutte le risorse del Programma. L'intervento finanziario previsto per l'insediamento dei giovani agricoltori italiani rappresenta circa un sesto del totale dell'UE a 27 per la misura 112, la quota più

consistente dopo quella della Francia (circa un quarto del totale), Paese tradizionalmente attento alle politiche per il subentro in agricoltura[7].

Tabella 6 – Misura di primo insediamento, risorse previste e quote della misura sull'Asse 1 e sul totale – confronto tra gli Stati della UE a 27

Stati	Misura 112	Asse 1	Totale	Peso % Misura 112 / Asse1	Peso % Misura 112 / Totale risorse
Austria	107.449.323	1.078.461.191	7.822.289.054	10,0	1,4
Belgio	127.035.867	671.041.417	1.144.554.103	18,9	11,1
Bulgaria	102.413.694	1.204.866.983	3241938392	8,5	3,2
Cipro	10.000.000	140.521.676	325.047.148	7,1	3,1
Rep. Ceca	57.659.843	840.522.497	3.615.803.370	6,9	1,6
Germania	2.800.000	3.696.652.617	13.213.670.127	0,1	-
Danimarca	6.838.598	176.154.248	830.339.175	3,9	0,8
Estonia	11.858.908	347.610.068	924.863.846	3,4	1,3
Spagna	725.408.063	6.623.814.004	13.997.208.891	11,0	5,2
Finlandia	162.800.000	512.595.195	6.682.617.262	31,8	2,4
Francia	1.189.345.519	4.622.184.726	11.943.585.080	25,7	10,0
Grecia	304.989.343	2.254.921.209	5.077.995.174	13,5	6,0
Ungheria	32.892.658	2.366.378.274	5.159.109.183	1,4	0,6
Irlanda	58.000.000	482.000.000	4.298.753.800	12,0	1,3
Italia	809.567.408	6.445.623.015	16.604.473.740	12,6	4,9
Lettonia	25.958.436	648.960.777	1.361.646.323	4,0	1,9
Lussemburgo	6.818.500	127.715.800	368.457.903	5,3	1,9
Lituana	62.240.000	930.197.109	2.260.374.510	6,7	2,8
Malta	-	34.280.000	100.251.140	-	-
Paesi Bassi	-	290.880.000	973.042.334	-	-
Polonia	420.000.000	7.187.532.000	17.217.817.440	5,8	2,4
Portogallo	170.625.826	2.349.543.881	4.996.309.768	7,3	3,4
Romania	337.221.484	3.967.311.580	9.970.795.597	8,5	3,4
Svezia	31.111.112	555.194.644	3.917.170.025	5,6	0,8
Slovenia	35.253.235	399.487.151	1.158.928.915	8,8	3,0
Slovacchia	-	835.427.149	2.562.585.914	-	-
Regno Unito	14.600.507	910.884.173	8.634.789.043	1,6	0,2
UE a 27	4.812.888.323	49.700.761.385	148.404.417.258	9,7	3,2

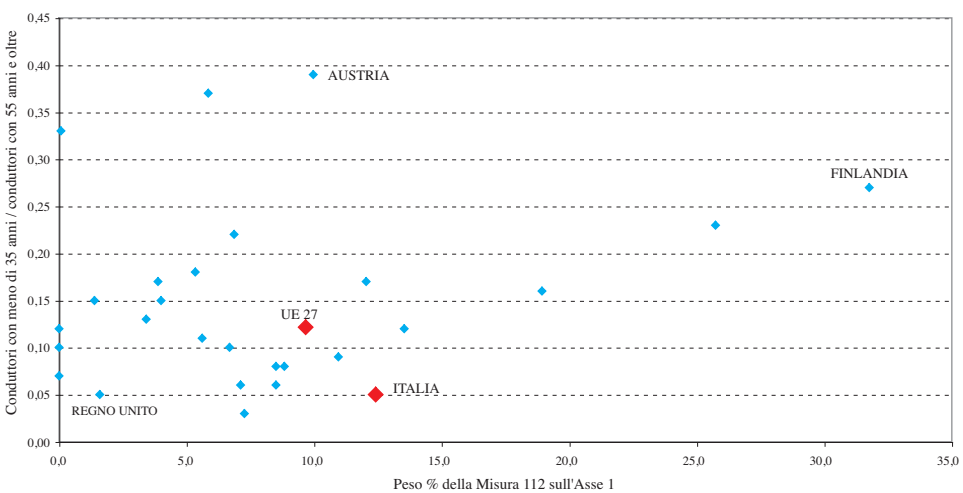
Fonte: Rural Development in the UE - Report 2008 – Commissione Europea

Da quanto appena detto emerge chiaramente l'intenzione dell'Italia di puntare sul rinnovamento generazionale dell'imprenditoria agricola. A tal proposito è interessante mostrare alcune relazioni che legano gli interventi di finanziamento previsti dalla Programmazione 2007-2013 per la misura 112 e la presenza sul territorio di giovani conduttori.

7 *Per ulteriori approfondimenti sulle politiche francesi per il subentro in agricoltura si rimanda a E. Gatto, A. Trisorio:* Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura – *Rapporto 2001. INEA, 2003.*

Nella figura 3 sono stati messi a confronto il rapporto tra la quota di giovani agricoltori e la quota di conduttori over 55 (asse y) con la percentuale dell'Asse 1 destinata alla misura 112 (asse x): come emerge dall'analisi grafica, l'Italia parte da una situazione difficile per ciò che concerne la presenza giovanile nel settore primario ma, al contempo, mette a disposizione una quota consistente dei fondi 2007-2013. Tra gli altri Stati, situazioni "estreme" si ritrovano in Finlandia (elevata percentuale di giovani agricoltori abbinata a un'ancor più consistente stanziamento per la misura 112), l'Austria (forte presenza giovanile e buon livello di finanziamento) e il Regno Unito (scarsa presenza dei giovani agricoltori e limitato stanziamento). Paesi come la Germania e i Paesi Bassi utilizzano poco la misura, perché registrano un naturale processo di ricambio generazionale nel settore agricolo. Al contrario, Francia e Finlandia sostengono tale processo in una logica, nel primo caso, di continua innovazione e dinamicità settoriale e, nel secondo, di arginamento dei processi di abbandono e spopolamento delle aree rurali.

Figura 3 – Relazione tra presenza dei giovani agricoltori (under 35 su over 55) e finanziamento della misura 112 – confronto tra gli Stati membri della UE a 27 (2005)



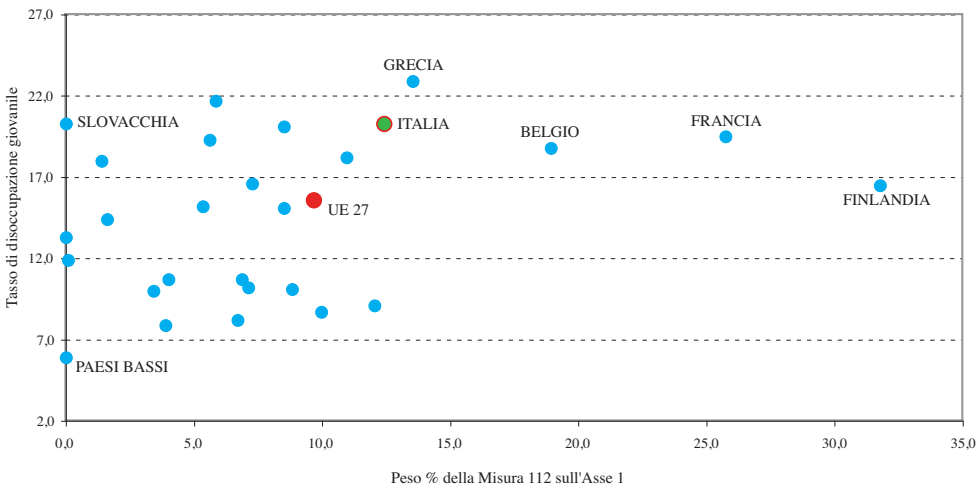
Fonte: Rural Development in the UE - Report 2008 – Commissione Europea

Altrettanto interessante è la relazione tra tasso di disoccupazione giovanile[8] e livello di finanziamento della misura 112 (figura 4): in questo caso, ciò che ci si aspetta è una maggiore attenzione verso lo sviluppo imprenditoriale giovanile in quei Paesi caratterizzati da

8 *Il tasso di disoccupazione giovanile si riferisce alla fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni. Di conseguenza, solo una parte limitata della platea di riferimento della misura 112 (giovani al di sotto dei 40 anni) è interessata da questa relazione. Tuttavia, si è deciso comunque di evidenziare questo aspetto anche in virtù dell'estrema rilevanza del fenomeno del mancato accesso dei giovani al mondo del lavoro, fenomeno particolarmente gravoso in Italia.*

un'elevata presenza di giovani disoccupati. Il legame tra le due variabili considerate è effettivamente positivo (il coefficiente di correlazione semplice[9] è pari a 0,32), indice del fatto che in molti Paesi afflitti da livelli elevati di disoccupazione giovanile, i Programmi di sviluppo rurale assumono indirettamente anche una funzione di qualificazione occupazionale. I Paesi europei con un tasso di disoccupazione giovanile abbondantemente al disopra della media europea (Italia, Finlandia, Francia, Belgio e Grecia) sono infatti quelli che hanno dedicato la quota maggiore dei finanziamenti previsti dall'Asse 1. Per contro, i Paesi Bassi, che presentano un livello contenuto livello di disoccupazione giovanile, non riservano alcuna parte delle risorse alla misura 112.

Figura 4 – Relazione tra disoccupazione giovanile e finanziamento della misura 112 – confronto tra gli Stati membri della UE a 27 (2007)



Fonte: Rural Development in the European Union - Report 2008 – Commissione Europea

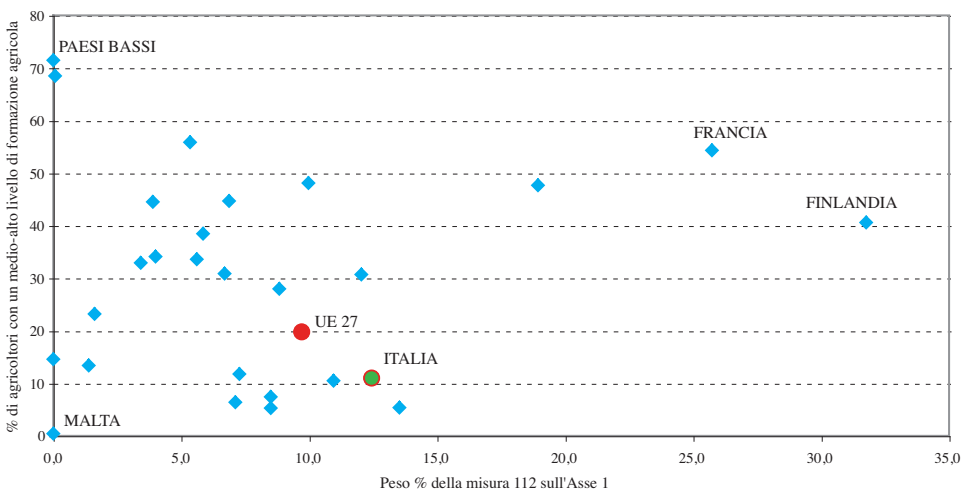
Un ultimo elemento di confronto tra gli Stati europei preso in considerazione è il rapporto tra il livello di finanziamento della misura 112 e il livello di formazione agricola dei conduttori d'azienda: quest'ultimo aspetto rappresenta uno degli obiettivi centrali dell'Asse 1 del PSR, che fa proprio della qualificazione professionale, del dinamismo imprenditoriale e della propensione all'innovazione gli effetti attesi da una politica agricola che va a favore del rinnovamento generazionale.

9 *Per correlazione tra due variabili si intende una relazione tale che a ciascun valore della prima variabile corrisponda un certo valore della seconda. Non si tratta necessariamente di un rapporto di causa ed effetto ma, semplicemente, della tendenza di una variabile a variare nella stessa direzione di un'altra (correlazione positiva) o nella direzione opposta (correlazione negativa). Il grado di correlazione fra due variabili viene espresso mediante i cosiddetti indici (o coefficienti) di correlazione, che assumono valori compresi tra meno uno e uno.*

Dal grafico in figura 5 appare in maniera evidente la difficile situazione dell'Italia rispetto al livello di formazione dei conduttori agricoli: solo poco più del 10% degli agricoltori presenta una preparazione tecnica medio - alta, a fronte del 70% dei Paesi Bassi - Paese con il più alto livello dell'indicatore - del 55% della Francia e del 40% della Finlandia - Paesi che hanno destinato la quota maggiore dei fondi dell'Asse 1 alla misura 112.

Le difficoltà presenti nel settore agricolo italiano in materia di scarsa formazione professionale sono state considerate nel Piano strategico nazionale (PSN), in cui tale tema costituisce un elemento rilevante della programmazione integrata a favore dell'impresa: in particolare, all'interno del documento viene indicata una forte correlazione tra formazione, qualità e imprenditoria giovanile.

Figura 5 – Relazione tra livello di formazione agricola del conduttore e finanziamento della misura 112 – confronto tra gli Stati membri della UE a 27 – Anno 2005



Fonte: Rural Development in the European Union - Report 2008 – Commissione Europea

L'Italia, dunque, rispetto alle variabili prese in considerazione, registra una situazione particolarmente composita e problematica per quanto riguarda il capitale umano nel settore agricolo. Ad ogni modo la strategia adottata, in termini di risorse finanziarie rese disponibili e di strumenti previsti, sembra poter rispondere adeguatamente ai fabbisogni del settore e del territorio.

2.4 Il sostegno all'imprenditoria giovanile in Italia. Aspetti quali-quantitativi

Le risorse finanziarie destinate in Italia alla misura di primo insediamento ammontano a oltre 800 milioni di euro di fonte FEASR, a cui si aggiungono 71 milioni di euro provenienti da Aiuti di Stato regionali (tabella 7). La Regione con la quota più consistente di finanziamento previsto, analogamente alla passata programmazione, è la Sicilia (101 milioni di euro), seguita dall'Emilia Romagna (84 milioni) e dal Lazio (74 milioni). In coda, anche per ragioni demografiche, si trovano il Molise (6 milioni), la Valle d'Aosta (5 milioni) e la Provincia Autonoma di Trento (5 milioni).

Tabella 7 – Misura 112 di primo insediamento, risorse previste e confronto con la programmazione 2000-2006 (valori in milioni di euro)

Regione	Risorse PSR	Aiuti di stato	Totale risorse	Risorse 2000-2006	Var. % Risorse comunitarie	Var. % totale
Piemonte	61,8	11,0	72,8	70,0	-11,7%	4,0%
Valle d'Aosta	4,8	-	4,8	4,7	2,1%	2,1%
Lombardia	18,9	-	18,9	9,3	103,3%	103,3%
P.A. Bolzano	9,0	9,0	18,0	5,9	54,1%	207,9%
P.A. Trento	5,2	12,0	17,2	6,0	-14,0%	185,4%
Veneto	65,9	10,0	75,9	63,0	4,7%	20,6%
Friuli V.G.	10,6	-	10,6	18,3	-42,0%	-42,0%
Liguria	14,5	-	14,5	11,4	27,8%	27,8%
Emilia Romagna	84,1	2,0	86,1	75,6	11,2%	13,8%
Toscana	45,0	-	45,0	60,9	-26,1%	-26,1%
Umbria	19,7	-	19,7	17,9	10,4%	10,4%
Marche	18,8	7,0	25,8	17,0	10,9%	52,1%
Lazio	73,9	20,0	93,9	44,3	66,7%	111,8%
Abruzzo	41,3	-	41,3	24,1	71,0%	71,0%
Molise	6,0	-	6,0	8,8	-32,2%	-32,2%
Campania	25,0	-	25,0	67,7	-63,1%	-63,1%
Puglia	75,0	-	75,0	59,2	26,6%	26,6%
Basilicata	17,8	-	17,8	12,0	48,4%	48,4%
Calabria	41,0	-	41,0	37,8	8,6%	8,6%
Sicilia	101,1	-	101,1	143,0	-29,3%	-29,3%
Sardegna	70,0	-	70,0	82,0	-	-
CONVERGENZA	259,9	-	259,9	319,7	-18,7%	-18,7%
COMPETITIVITÀ	549,6	71,0	620,7	519,3	5,8%	19,5%
Italia	809,6	71,0	880,6	839,0	-3,5%	5,0%

Fonte: PSR 2000-2006 e PSR 2007-2013

Confrontando i dati relativi alle due sessioni di programmazione, emerge una dinamica differente tra le regioni dell'obiettivo "competitività" (tutte le regioni del Centro Nord più Abruzzo, Molise e Sardegna) e quelle dell'obiettivo "convergenza" (le altre regioni del Sud): in particolare, le risorse disponibili sono aumentate nel primo caso (+6%) e si sono ridotte fortemente nel secondo (-19%). Ad acuire ulteriormente le differenze contribuisce anche il

finanziamento regionale, previsto da alcune regioni "competitività" (71 milioni in totale, di cui 20 nel Lazio, 12 nella Provincia Autonoma di Trento e 11 in Piemonte) e completamente assente nelle aree meridionali: sommando le risorse dei PSR con quelle interne, le regioni "competitività" vedono così crescere il volume degli stanziamenti previsti del 19%, passando dai 519 milioni del Programma 2000-2006 ai 621 milioni dell'attuale programmazione.

A livello di singole Regioni, con l'eccezione di alcuni casi (rappresentati da Friuli Venezia Giulia, Toscana, Molise, Campania e Sicilia) tutte le altre hanno aumentato la dotazione finanziaria della misura: forti incrementi percentuali si registrano, in particolare, nelle Province Autonome di Bolzano (+208%) e Trento (+185%), anche se in termini assoluti è la Regione Lazio ad aver effettuato lo sforzo maggiore (circa 50 milioni in più).

Comportamenti così disomogenei tra Regioni non possono essere ricondotti a un'unica origine: nel caso del Lazio e delle Marche, per esempio, l'incremento delle risorse sembra essere riconducibile, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, alla scarsa presenza di giovani in qualità di conduttori agricoli; nel caso della Lombardia, l'incremento di dotazione rientra nella più ampia sfera di intervento della qualificazione delle risorse umane, elemento divenuto centrale nella nuova programmazione (così come indicato chiaramente anche nel documento regionale di valutazione ex ante del PSR); per quanto riguarda la Campania, invece, la dotazione destinata alla misura 112 va considerata in abbinamento a quella relativa alla misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole), che consente al giovane imprenditore di ottenere un premio molto più consistente (si passa, infatti, da 5 mila euro per chi prevede di attivare solo la misura 112, sino a un massimo di 55 mila euro per chi accede anche alla misura 121).

Lo sforzo di mantenere inalterata la quota di finanziamenti o, addirittura, di incrementarla appare quanto mai significativo in una programmazione fortemente limitata da risorse già impegnate, a causa dei trascinamenti della vecchia fase[10], e comunque più basse rispetto al 2000-2006: in tal senso, le Regioni hanno voluto dare grande importanza al premio a favore del primo insediamento, ritenendolo uno strumento particolarmente adatto al raggiungimento degli obiettivi dei PSR.

Ad ulteriore conferma dell'interesse mostrato dalle Regioni verso il rinnovamento generazionale delle aziende agricole si possono analizzare i dati relativi al peso della misura di primo insediamento sul totale risorse disponibili (tabella 8), che mostrano un'incidenza della misura 112 sull'Asse 1 pari al 12,6% a livello nazionale, e un'incidenza sulle risorse totali dei PSR pari al 4,9%.

A fronte di tali valori, appare evidente il maggiore peso concesso dalle Regioni del gruppo "competitività" all'insediamento dei giovani agricoltori rispetto a quelle del gruppo

10 La programmazione 2007-2013 vede un'abbondante quota di risorse già impegnata su azioni della precedente fase. Tali quote sono perlopiù destinate alle misure a premio previste dall'asse 2 (azioni agroambientali e forestali). Non mancano trascinamenti relativi alle misure dell'Asse 1 e in particolare alla misura per il primo insediamento dei giovani agricoltori: come verrà specificato in seguito, si tratta, per le sole regioni del centro nord, di circa 8,5 milioni di euro di trascinamenti.

"convergenza": in particolare, tra le prime cinque posizioni della graduatoria regionale per peso della misura 112, figurano esclusivamente Regioni del primo gruppo, con in testa la Valle d'Aosta, l'Abruzzo e il Lazio. In fondo a questa particolare classifica si colloca la Regione Campania, che ha previsto di destinare alla misura di primo insediamento il 3,3% dell'Asse 1 e l'1,3% delle risorse complessive del PSR.

Tabella 8 – Risorse previste nei PSR e incidenza percentuale della misura rispetto all'Asse 1 e al totale delle risorse

	Misura 112	Asse1	PSR	Misura 112 / Asse	Misura 112 / PSR
	Milioni di euro			%	
Piemonte	61,8	342,4	896,6	18,0	6,9
Valle d'Aosta	4,8	12,1	118,7	39,9	4,1
Lombardia	18,9	291,7	899,8	6,5	2,1
P.A. Bolzano	9,0	74,8	312,7	12,1	2,9
P.A. Trento	5,2	87,2	256,2	5,9	2,0
Veneto	65,9	403,1	914,7	16,4	7,2
Friuli V.G.	10,6	106,3	247,2	10,0	4,3
Liguria	14,5	143,6	276,6	10,1	5,2
Emilia Romagna	84,1	383,0	934,7	22,0	9,0
Toscana	45,0	323,1	839,1	13,9	5,4
Umbria	19,7	304,0	760,1	6,5	2,6
Marche	18,8	194,1	459,8	9,7	4,1
Lazio	73,9	308,0	655,4	24,0	11,3
Abruzzo	41,3	165,1	383,9	25,0	10,8
Molise	6,0	85,9	195,0	7,0	3,1
Campania	25,0	752,9	1.882,3	3,3	1,3
Puglia	75,0	598,0	1.480,6	12,5	5,1
Basilicata	17,8	171,7	648,1	10,4	2,7
Calabria	41,0	444,5	1.084,1	9,2	3,8
Sicilia	101,1	903,5	2.106,3	11,2	4,8
Sardegna	70,0	350,8	1.252,8	20,0	5,6
CONVERGENZA	259,9	2.870,6	7.201,4	9,1	3,6
COMPETITIVITÀ	549,6	3.575,0	9.403,1	15,4	5,8
Italia	809,6	6.445,6	16.604,5	12,6	4,9

Fonte: PSR 2007 - 2013

Le informazioni fin qui fornite sulla misura 112 restituiscono un quadro completo della sua attuazione da parte delle Regioni italiane. Analogamente a quanto è stato già fatto per gli Stati europei, è interessante ora mettere in relazione il livello di finanziamento a favore del primo insediamento con alcune variabili relative al settore agricolo - quali la quota di giovani agricoltori sul totale, la produttività del lavoro[11], la produttività dei terreni[12], l'occupazio-

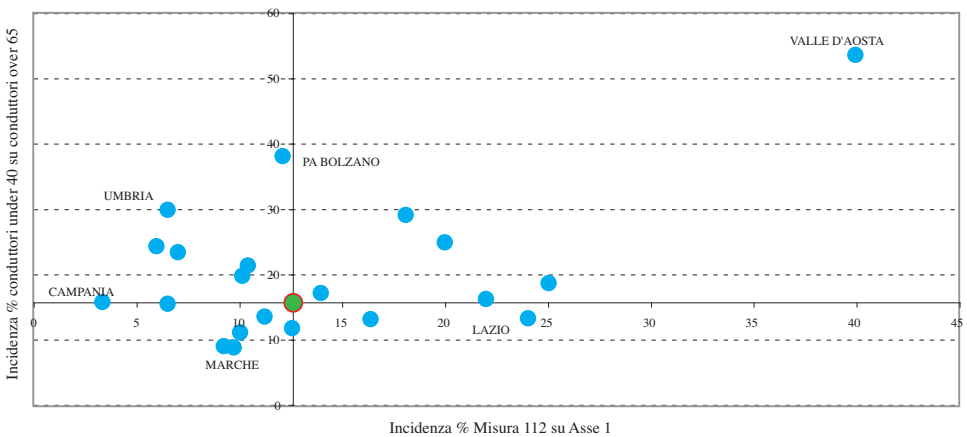
11 *Rapporto tra il Valore aggiunto dell'agricoltura, della caccia e della silvicoltura e le ULA dello stesso settore (in migliaia di euro; anno di riferimento: 2000).*

12 *Valore aggiunto dell'agricoltura e della caccia ai prezzi di base per ettaro di SAU (in migliaia di euro; anno di riferimento: 2000).*

ne delle famiglie agricole in altri settori[13] e la variazione della popolazione residente nei comuni rurali[14] - e al contesto socioeconomico di riferimento, quali il tasso di disoccupazione giovanile.

Dal confronto grafico tra incidenza del finanziamento della misura 112 sul totale delle risorse destinate all'Asse 1 e rapporto tra giovani agricoltori e agricoltori over 65 emergono forti differenziazioni regionali (figura 6). Esaminando esclusivamente i casi distanti dal dato medio nazionale (indicato dal cerchio di colore verde), si vede come la Regione Valle d'Aosta abbini una elevata presenza di giovani agricoltori con un'altrettanta elevata programmazione finanziaria in loro favore e come, invece, la Regione Marche, nonostante abbia incrementato le risorse disponibili rispetto al precedente periodo di programmazione, unisca una presenza contenuta di giovani conduttori a un limitato stanziamento a questi rivolto. Questo si giustifica con la forte concorrenzialità, in termini occupazionali, esercitata da altri comparti produttivi, primi tra tutti artigianato e turismo, che tendono a esercitare una maggiore attrazione sui giovani e a contenere i tassi di disoccupazione giovanile. Altre situazioni di "confine" sono rappresentate dalla Campania, caratterizzata dal più basso finanziamento alla misura 112[15], e dal Lazio, che combina una contenuta presenza di giovani agricoltori con un forte impegno finanziario volto proprio a modificare tale situazione.

Figura 6 – Relazione tra presenza dei giovani agricoltori (under 39 su over 65) e finanziamento della misura 112 (2007)



Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave.

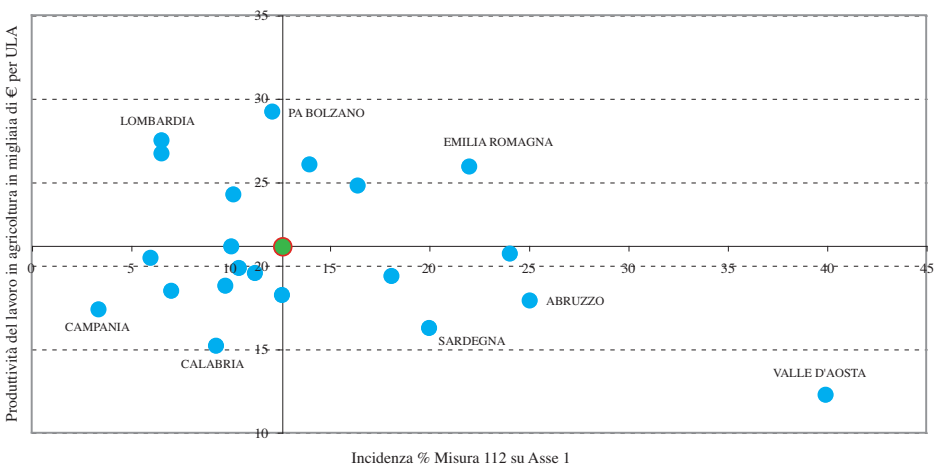
13 *Componenti della famiglia agricola che svolgono attività lavorativa extra aziendale in settori diversi da quello agricolo (valori percentuali).*

14 *Tasso di crescita della popolazione residente nei comuni rurali: nel presente rapporto si è scelto di considerare la crescita cumulata del periodo 2000-2007 al posto di quella relativa a un singolo anno.*

15 *Il caso della Campania, che prevede di destinare alla misura 112 circa 25 milioni di euro (il 3,3% dell'Asse competitività), richiede un approfondimento di analisi: nelle intenzioni dell'Amministrazione regionale, infatti, la misura 112 va vista quasi esclusivamente all'interno di un progetto integrato con la misura 121; come già accennato >>*

Se si osserva la relazione tra finanziamento della misura e produttività del lavoro del settore agricolo (figura 7), il quadro regionale muta radicalmente: Campania, Calabria, Sicilia e Abruzzo presentano un livello di produttività inferiore alla media nazionale (circa 21 mila euro per ULA), anche se la coda della graduatoria è occupata dalla Valle d'Aosta (12 mila euro per ULA), mentre Lombardia e Provincia Autonoma di Bolzano mostrano valori prossimi ai 30 mila euro. Dal grafico, in sostanza, emerge chiaramente la spaccatura in seno alle Regioni italiane tra territori altamente competitivi e aree con forti ritardi strutturali: non stupisce in tal senso, la collocazione grafica della Valle d'Aosta, dell'Abruzzo e della Sardegna, regioni che, trovandosi in una situazione di debolezza produttiva, vedono nella misura 112 e, quindi, in una maggiore presenza di giovani, un possibile contributo al miglioramento dell'attuale situazione.

Figura 7 – Relazione tra produttività del lavoro in agricoltura e finanziamento della misura 112 (2006)



Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave.

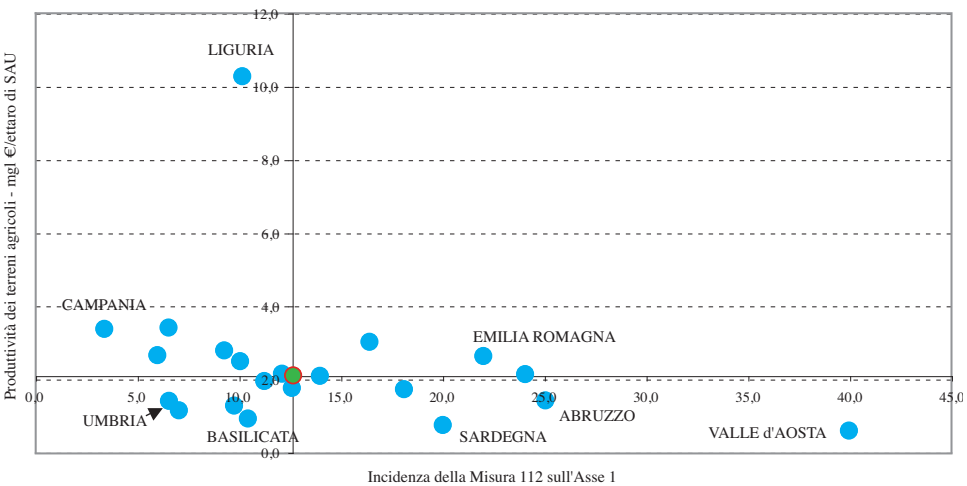
Indicazioni simili alle precedenti arrivano anche dal confronto tra produttività dei terreni agricoli (misurata in migliaia di euro per ettaro di superficie agricola utilizzata, SAU[16]) e incidenza del finanziamento della misura 112: la figura 8 mette in evidenza, ad esempio,

>> *in precedenza, solo attraverso l'abbinamento tra le due misure, il giovane agricoltore può ottenere un premio che può arrivare a 55 mila euro, in caso contrario il premio si ferma a 5 mila euro. In sostanza, la dotazione finanziaria messa a disposizione del ricambio generazionale andrebbe calcolata sommando quella relativa alla misura 112 con quella relativa alla misura 121, a essa indissolubilmente legata. Nella definizione degli indicatori statistici da mettere in relazione, si è scelto tuttavia di non considerare le singole peculiarità regionali ma di esplicitare quello che emerge dalla tavola di ripartizione delle risorse finanziarie contenuta in tutti i PSR regionali.*

16 *In questo caso l'universo di riferimento è dato da tutte le aziende che possiedono almeno un ettaro di SAU o la cui produzione abbia un valore superiore ai 2.500 €. Va precisato che i dati relativi alla SAU sono stimati.*

la bassa produttività media dei terreni in Sardegna, Abruzzo, Valle d'Aosta, Umbria e Basilicata; tuttavia, mentre le prime tre Regioni evidenziano una forte attenzione verso il ricambio generazionale (finanziamenti rivolti alla misura 112 molto al di sopra della media nazionale), le altre due non sembrano puntare su tale intervento, rinunciando così ad investire sull'innovazione di processo e di prodotto che risorse umane nuove e dinamiche, insieme ad interventi di miglioramento aziendale, potrebbero garantire.

Figura 8 – Relazione tra produttività dei terreni agricoli e finanziamento della misura 112 (2007)



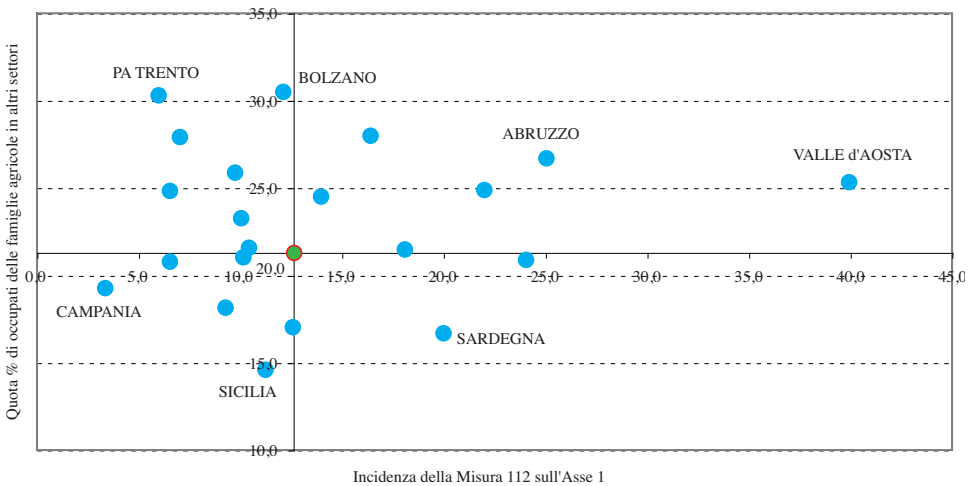
Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave.

Tornando a considerare gli aspetti sociodemografici del settore agricolo, nelle due figure che seguono sono fornite alcune indicazioni sulla diversificazione del lavoro all'interno della famiglia agricola (figura 9) e sulla variazione della popolazione nei comuni agricoli (figura 10), elementi cui il PSR dedica una forte attenzione (misura 311, "Diversificazione verso attività non agricole"; misura 321, "Servizi essenziali per la popolazione rurale"; misura 322, "Sviluppo e rinnovamento dei villaggi").

Da un'analisi della relazione tra occupati delle famiglie agricole in settori extra agricoli e finanziamento della misura 112 si osservano nuovamente grandi differenze all'interno del territorio nazionale: mentre le regioni del Nord dell'Italia presentano valori molto elevati dell'indicatore relativo alla diversificazione occupazionale, molte regioni del Sud mostrano esattamente la situazione opposta. Se, da un lato, è evidente che le differenze territoriali dipendono molto dalla partecipazione della popolazione al mondo del lavoro (elevata nelle regioni del Centro Nord e molto contenuta al Sud), d'altro canto l'assenza o, quantomeno, la limitata presenza di diversificazione dell'attività lavorativa e quindi della capacità reddituale all'interno della famiglia agricola rappresenta un ulteriore elemento di debolezza sul quale

sarebbe stato opportuno intervenire con gli strumenti messi a disposizione dalla Politica di sviluppo rurale 2007-2013, come il Pacchetto giovani. Tuttavia, se si esclude la sola Sardegna, tutte le regioni con una quota di occupati extra agricoli inferiore alla media nazionale presentano anche una bassa incidenza dei finanziamenti per la misura 112 sul totale delle risorse destinate all'Asse 1.

Figura 9 – Relazione tra occupati delle famiglie agricole in altri settori e finanziamento della misura 112 (2005).

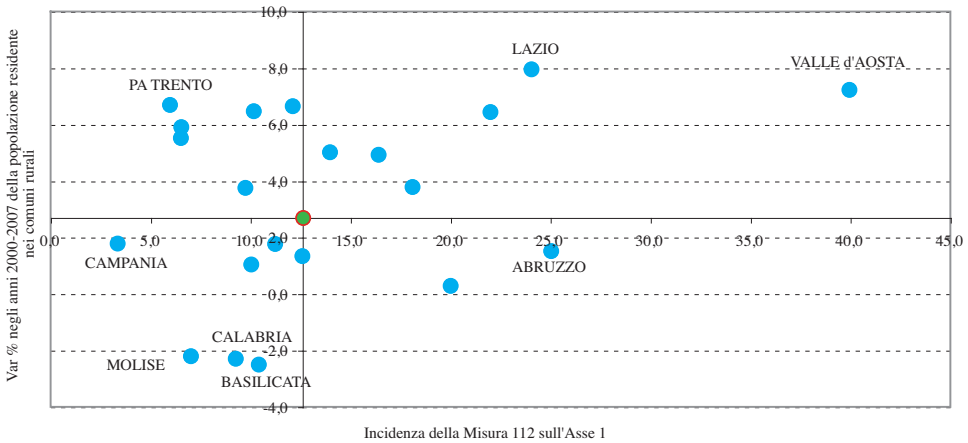


Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave.

Nella figura 10, come già accennato, è rappresentata la relazione tra la variazione della popolazione nei comuni agricoli nel periodo 2000 - 2007 e il finanziamento della misura 112; a mostrare le contrazioni più rilevanti della popolazione sono tre Regioni meridionali, Basilicata, Calabria e Molise, nelle quali la riduzione della popolazione, pur riguardando in generale tutto il territorio, ha interessato maggiormente le aree rurali. In direzione opposta, invece, si sono mosse molte Regioni del Centro Nord e, in particolare, la Provincia Autonoma di Trento, il Lazio e la Valle d'Aosta, con incrementi superiori ai 7-8 punti percentuali.

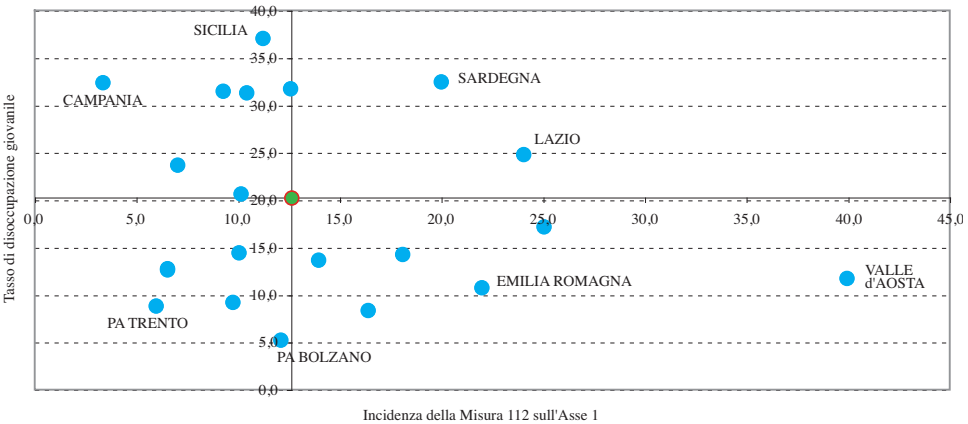
La perdita di popolazione delle comunità agricole costituisce senza dubbio un impoverimento del territorio e una conseguente dequalificazione dei servizi in esso offerti: anche in questo caso, puntare sul ricambio generazionale può servire a preservare la qualità della vita nelle aree agricole e del patrimonio rurale in esse contenuto.

Figura 10 – Relazione tra variazione della popolazione nei comuni rurali e finanziamento della misura 112 – (anni 2000-2007)



Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave.

Figura 11 – Relazione tra tasso di disoccupazione giovanile e finanziamento della misura 112 (2007)



Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave.

L'ultimo elemento preso in considerazione nell'ambito degli indicatori abbinati alla misura 112 è la disoccupazione giovanile (figura 11). Il quadro regionale mostra ancora una volta l'estrema eterogeneità delle regioni italiane: mentre quelle dell'Italia Settentrionale sono caratterizzate da livelli contenuti di giovani in cerca di occupazione, quelle del Sud sono fortemente afflitte dal fenomeno della disoccupazione giovanile, con percentuali spesso superiori al 30% della forza lavoro totale.

Come già detto, l'obiettivo centrale della misura 112 non è quello di contrastare la disoccupazione giovanile, visto il limitato peso del settore agricolo all'interno dell'economia; tuttavia nelle aree rurali del Sud essa può contribuire ad alimentare un processo virtuoso, che vada dall'ammodernamento delle aziende agricole e all'incremento della loro produttività fino alla creazione di nuovi posti di lavoro.

CAPITOLO 3

LA MISURA DI PRIMO INSEDIAMENTO NEI PSR 2007-2013

3.1 Gli obiettivi della misura 112

L'età mediamente avanzata dei conduttori agricoli comporta una bassa propensione all'investimento, all'innovazione e, in generale, all'ammodernamento aziendale. L'adeguamento strutturale dell'azienda, perseguito attraverso la misura 121 dei PSR, costituisce pertanto l'obiettivo più ricorrente tra quelli legati alla misura 112, essendo previsto da 16 Regioni; alla misura 121, inoltre, è destinata la quota maggiore di risorse finanziarie, tanto che essa rappresenta il fulcro dell'Asse 1 "Competitività".

Altri obiettivi della misura 112 (tabella 9) sono elencati di seguito:

- *Favorire le produzioni di qualità*. Quest'obiettivo è indicato da sette Regioni (Valle d'Aosta, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e Basilicata) e dalla Provincia Autonoma di Bolzano, che puntano a una maggiore attenzione alla qualità del prodotto e a un incremento delle produzioni certificate (DOP, DOC, ecc.).
- *Promuovere l'innovazione*. La presenza di un giovane imprenditore può dare l'avvio a investimenti innovativi in azienda, in termini sia di innovazione di prodotto che di processo. Le Regioni che hanno ritenuto importante fissare tale obiettivo tra quelli della misura sono quasi tutte localizzate nel Centro Sud: Toscana, Lazio, Molise, Campania, Basilicata, Calabria e Piemonte.
- *Contrastare l'emigrazione dal territorio rurale*. Quest'aspetto rappresenta una priorità di intervento nelle zone rurali del Sud dell'Italia, che rappresentano le aree maggiormente colpite dallo spopolamento e dal conseguente impoverimento economico. Delle cinque Regioni che hanno inserito il contrasto all'emigrazione come obiettivo della misura, quattro sono al Sud (Campania, Puglia, Calabria e Sardegna) e solo una al Centro Nord (Provincia Autonoma di Bolzano).
- *Sviluppo sostenibile*. La limitazione dell'impatto ambientale da parte delle attività agricole rappresenta un obiettivo di misura per quattro Regioni (Provincia Autonoma di Bolzano, Basilicata, Sicilia e Sardegna).
- *Maggiore integrazione di filiera*. Quest'obiettivo è stato fissato da tre regioni (Marche, Abruzzo e Molise), interessate a favorire un più forte legame tra la fase agricola e quella dell'industria alimentare operante sul territorio. A tal fine, Marche e Abruzzo hanno dato un'importanza rilevante ai Progetti integrati di filiera (PIF) all'interno dei PSR: tali progetti sono visti come lo strumento idoneo a "raccogliere l'interesse di una platea di soggetti ampia, non esclusivamente limitata agli operatori agricoli e della trasformazione agroalimentare, ma aperta anche ad altri attori che partecipano alla valorizzazione delle produzioni agroalimentari e che svolgono funzioni fondamentali lungo la catena dell'offerta, dal trasporto alla distribu-

zione fisica delle merci, dalla gestione delle scorte alla commercializzazione, dall'internazionalizzazione alla ricerca[17]" e a "favorire il miglioramento dell'efficienza complessiva dei suoi diversi stadi, compresi tra la produzione e il consumo, ricercando una riduzione dei costi organizzativi e di transazione[18]".

Altri obiettivi indicati dalle Regioni sono l'incremento della qualificazione professionale dei giovani agricoltori (Veneto e Sicilia), l'incremento della dimensione aziendale (Valle d'Aosta e Veneto) e della sua redditività (Emilia Romagna e Marche), l'incremento del valore aggiunto del settore agricolo (Marche e Lazio), il consolidamento del tessuto socioeconomico (Lombardia), l'incremento dell'adattabilità del settore agricolo ai cambiamenti economici (Liguria), la diversificazione della produzione (Umbria) e il rinnovamento del ruolo sociale del settore agricolo (Puglia).

Dalla lettura degli obiettivi di intervento previsti per la misura 112 e della rassegna degli aspetti socioeconomici caratterizzanti i diversi territori regionali effettuata nel capitolo precedente emerge un quadro piuttosto variegato delle aspettative su tale misura. Per le regioni meridionali, afflitte da un'elevata disoccupazione giovanile e da un crescente spopolamento dei comuni rurali, un obiettivo centrale è costituito dal contrasto dell'emigrazione dal territorio rurale, da conseguire anche attraverso la gestione sostenibile delle risorse naturali; per contro, nelle regioni del Centro Nord, dove la questione occupazionale assume connotati meno drammatici, l'attenzione è rivolta più ad aspetti di carattere economico produttivi quali la diversificazione della produzione, la ricerca di una maggiore adattabilità del settore agricolo ai mutamenti, l'incremento della dimensione aziendale, la redditività dell'impresa agricola e, più in generale, la crescita del valore aggiunto del settore.

17 Tratto dal PSR Abruzzo.

18 Tratto da PSR Marche.

Tabella 9 - Gli obiettivi della misura 112 indicati nei PSR 2007-2013

	Adeguamento strutturale dell'azienda	Favorire le produzioni di qualità	Promuovere l'innovazione	Contrastare l'emigrazione dal territorio rurale	Sviluppo sostenibile	Maggiore integrazione di filiera	Incremento della qualificazione professionale	Aumentare la dimensione aziendale	Aumentare la redditività delle imprese agricole	Aumentare il VA delle produzioni agricole	Altro
Piemonte	X		X								
Valle d'Aosta	X	X						X			
Lombardia											Consolidare il tessuto socio-economico
P.A. Bolzano		X		X	X						
P.A. Trento	X										
Veneto							X	X			
Friuli V.G.	X										
Liguria	X										Aumentare l'adattabilità del settore ai cambiamenti
Emilia Romagna	X								X		
Toscana	X		X								
Umbria	X	X									Diversificazione del prodotto
Marche		X				X			X	X	
Lazio	X	X	X							X	
Abruzzo	X	X				X					
Molise	X	X	X			X					
Campania	X		X	X							
Puglia	X			X							Rinnovare il ruolo sociale del settore agricolo
Basilicata	X	X	X		X						
Calabria	X		X	X							
Sicilia					X		X				
Sardegna	X			X	X						

Fonte: PSR 2007-2013

3.2 Le modalità di attuazione della misura

L'ammontare massimo previsto per il premio di primo insediamento varia da un minimo di 5.000 euro (Provincia Autonoma di Bolzano) ai 55.000 euro previsti dalle Regioni che hanno proposto la forma mista (conto capitale e abbuono interessi). Va inoltre evidenziato che in alcuni casi non è prevista una quota minima del premio (Provincia Autonoma di Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Umbria, Abruzzo, Calabria e Sicilia) e che in altri casi l'erogazione è prevista in almeno due soluzioni (tabella 10).

Tabella 10 - Le procedure di gestione previste nei PSR 2007-2013 per la misura 112

Regione	Premio minimo	Premio massimo	Elementi considerati per la concessione/modulazione del premio	Modalità di erogazione del premio	Ratei
Piemonte	40.000	55.000	Contenuto piano aziendale	C/c, forma mista	2 soluzioni
Valle d'Aosta	14.000	55.000	Contenuto piano aziendale volto alla diversificazione, all'introduzione di sistemi di qualità, all'introduzione di innovazioni	C/c, forma mista	2 soluzioni
Lombardia	17.000	25.000	Localizzazione aziendale	C/c, abbuono interessi	
P.A. Bolzano	-	32.500	Qualifica professionale, tipologia azienda, contenuto piano, superficie aziendale, utilizzo servizi di consulenza	C/c	2 soluzioni
P.A. Trento	30.000	40.000	Tipologia aziendale, metodo di produzione	C/c	1 o più soluzioni
Veneto	10.000	30.000	Qualifica professionale, iscrizione anagrafe settore primario	C/c	1 soluzione
Friuli V.G.	40.000	55.000	Localizzazione azienda, contenuto formazione e utilizzo servizi di consulenza in campo ambientale	C/c, forma mista	
Liguria	10.000	55.000	Contenuto piano aziendale	C/c, abbuono interessi, forma mista	max 4 soluzioni
Emilia Romagna	15.000	40.000	Contenuto piano aziendale, occupazione (almeno 0,7 ULA)	C/c	2 soluzioni
Toscana		40.000	Localizzazione azienda	C/c	1 soluzione
Umbria		40.000	Contenuto piano aziendale (formazione, innovazione)	Abbuono interessi, forma mista	1 o più soluzioni
Marche	10.000	40.000	Contenuto piano aziendale	C/c, abbuono interessi	
Lazio	30.000	55.000	Localizzazione azienda e sesso del conduttore	C/c, abbuono interessi, forma mista	2 soluzioni
Abruzzo	25.000	50.000	Contenuto piano aziendale, localizzazione aziende	C/c, abbuono interessi, forma mista	1 o 2 soluzioni
Molise	20.000	40.000	Contenuto piano aziendale, localizzazione aziende	C/c	1 soluzione
Campania	5.000	55.000	Localizzazione azienda	C/c, abbuono interessi, forma mista	
Puglia	25.000	45.000	Localizzazione azienda	C/c, abbuono interessi, forma mista	2 soluzioni
Basilicata	30.000	55.000	Contenuto piano aziendale	C/c, forma mista	1 o 2 soluzioni
Calabria		50.000	Redditività aziendale o occupazione (almeno 1 ULA)	C/c, abbuono interessi	
Sicilia		40.000	RLSA di almeno 8 UDE	C/c, abbuono interessi, forma mista	2 soluzioni
Sardegna		35.000		C/c	1 soluzione

Fonte: PSR 2007 - 2013

Un caso a parte è rappresentato dalla Regione Campania, che prevede la concessione di un premio di 5.000 euro a tutti i giovani agricoltori che fanno domanda di primo insediamento, e di un importo massimo complessivo di 55.000 euro nel caso in cui essi prevedano anche investimenti aziendali a carico della misura 121 - Ammodernamento delle aziende agricole.

Per quanto concerne i fattori determinanti la concessione o la modulazione del premio, l'elemento dominante in quasi tutte le Regioni è rappresentato dal contenuto del piano aziendale; altri fattori sono: la localizzazione dell'azienda, la qualifica professionale del futuro conduttore, il suo titolo di studio e, nel caso del Friuli Venezia Giulia, l'uso di energie rinnovabili.

L'elemento più interessante, in termini di procedure attuative, è certamente legato al Pacchetto giovani, strumento di intervento teso a semplificare il processo di insediamento dei giovani attraverso una procedura che mette a disposizione del nuovo insediato non solo il premio di primo insediamento, ma anche tutti gli altri interventi miranti a una maggiore competitività dell'impresa. Il Pacchetto giovani, infatti, prevede la possibilità per il giovane agricoltore di usufruire dell'integrazione combinata sia delle misure rivolte alla competitività e all'innovazione, sia di quelle miranti alla sostenibilità ambientale e alla multifunzionalità dell'azienda. Si tratta dunque di un'opportunità molto importante per il giovane agricoltore e, al contempo, costituisce un elemento di concentrazione delle risorse verso una delle priorità centrali dei PSR. All'interno di questo intervento integrato trovano posto: la misura 112, che prevede un premio a favore dell'insediamento del giovane agricoltore; la misura 121, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole; la misura 111, attinente alla formazione professionale; la misura 114, connessa al ricorso ai servizi di consulenza; la misura 311, che riguarda la diversificazione delle attività aziendali.

Il PSN, pur introducendo uno strumento di intervento particolarmente innovativo come il Pacchetto giovani, non definisce alcuna procedura di attivazione dello stesso. Una proposta in tal senso è stata avanzata dall'OIGA, che ha manifestato l'esigenza di approntare strumenti d'intervento orientati allo sviluppo complessivo dell'impresa agricola. La proposta dell'OIGA (allegato 1) suggerisce, pertanto, di garantire al beneficiario l'accesso a tutte le misure previste nel Pacchetto contestualmente alla concessione del premio di primo insediamento, al fine di ridurre gli elevati costi amministrativi legati alla formulazione di singole domande di finanziamento per ciascuna delle misure di intervento, che porterebbero all'annullamento del concetto stesso di integrazione a causa dei tempi amministrativi necessari per ogni procedura e delle differenti valutazioni cui la stessa azienda sarebbe sottoposta.

Diciassette Regioni e la Provincia Autonoma di Bolzano hanno previsto l'attivazione del Pacchetto giovani (tabella 11), anche se le procedure di attuazione seguono approcci differenti. Dodici Regioni (Valle d'Aosta, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna), attivano il Pacchetto giovani come strumento specifico di intervento, prevedendo bandi dedicati che comportano il finanziamento congiunto di tutti gli interventi previsti nel Piano aziendale e legati alla misura 112.

Queste Regioni, seppure con procedure diverse (Cfr. capitolo 4), sembrano dunque seguire le indicazioni fornite dall'OIGA in termini di attuazione dello strumento.

In genere le Regioni mettono a disposizione del giovane agricoltore le misure di formazione (111) e di consulenza aziendale (114), in una logica di miglioramento delle capacità professionali e imprenditoriali necessarie all'avvio dell'impresa. Gli interventi materiali e strutturali sono garantiti dalla possibilità di attivare la misura 121 - Investimenti nelle aziende agricole o, come nel caso di Campania, Emilia Romagna, Sardegna e Sicilia, della misura per gli interventi nelle imprese forestali (misura 122). Solo Sicilia, Abruzzo e Veneto prevedono un Pacchetto giovani orientato anche alla diversificazione delle attività agricole attraverso l'accesso alla misura 311 - Diversificazione attività aziendale. Numerose Regioni, infine, prevedono che il pacchetto stimoli anche processi produttivi finalizzati alla qualità della produzione, permettendo l'accesso alle misure 131 e/o 132 del PSR.

Tabella 11 - Misure correlate al primo insediamento nei PSR regionali

Regione	Pacchetto	Misure pacchetto
Piemonte	x	111-112-114-121
Valle d'Aosta	x	112-113-
Lombardia	x	112-114-121-132-311
Liguria	x	Non indicate
P.A. Bolzano	x	Non indicate
Veneto	x	111-112-114-121-131-132, Assi II e III
Emilia Romagna	x	111-112-114-121 122-123-132
Umbria	x	112-114-121 altre asse II e III
Marche	x	111-112-114-121-132-311
Lazio	x	111-112-114-121-132-311
Abruzzo	x	111-112-114-121, per le aree C e D 111-112-114-121-311
Molise	x	111-112-114-121-132
Calabria	x	Non indicate
Campania	x	112-114-121-122-131-132
Puglia	x	111-112-114-121-311
Basilicata	x	111-112-114-121
Sicilia	x	111-112-114-121-122-221-311
Sardegna	x	111-112-114-121-122-125-131-132

Fonte: PSR 2007 - 2013

In sostanza, le opportunità a favore dei giovani agricoltori nei PSR sono molte, e ingenti sono anche le disponibilità finanziarie a essi destinate: dall'analisi dei bandi si vedrà, all'atto pratico, se l'impegno preso si sarà tradotto in una politica effettivamente indirizzata alla promozione del primo insediamento e al ricambio generazionale.

CAPITOLO 4

L'ANALISI DELL'APPLICAZIONE DELLA MISURA DI PRIMO INSEDIAMENTO[19]

La disponibilità finanziaria prevista dai PSR è molto rilevante e costituisce senza alcun dubbio un'importante occasione di sviluppo e ammodernamento per il mondo agricolo italiano. Tuttavia, quello che effettivamente incide sulle possibilità di crescita del settore è la "capacità di spesa" che segue all'attivazione dei PSR, vale a dire l'impegno che le Regioni mettono per il buon esito dei PSR, sia in termini di qualità della programmazione sia in termini di rispetto delle tempistiche di impegno della spesa.

A tale proposito, prima di scendere nel dettaglio dell'attuazione dei bandi regionali relativi alle misura 112, è utile fornire un quadro generale su quanto è già stato attivato nell'ambito dei PSR e, in particolare, in merito all'impegno del FEASR.

4.1 I criteri di selezione adottati nei bandi

Non tutte le Regioni hanno attivato i bandi per la concessione del premio di primo insediamento: delle ventuno amministrazioni, tra Regioni e Province Autonome, tredici hanno già pubblicato i bandi e molti di questi sono già stati chiusi.

Dallo studio dei bandi emergono chiaramente analogie nelle procedure di formazione delle graduatorie, che in tutti i casi esaminati vengono ottenute attraverso l'assegnazione di un punteggio di merito alla domanda di accesso al premio. L'elemento di variabilità, che rappresenta anche la questione di maggiore interesse, è dato invece dalle priorità individuate dalle diverse amministrazioni regionali ai fini dell'ottenimento dei punteggi da parte dei richiedenti, ossia dai criteri di selezione con i quali si favorisce o meno la concessione dei finanziamenti al giovane agricoltore (delle tredici tra Regioni e Province Autonome che

19 Le informazioni sullo stato di avanzamento dei PSR sono aggiornate alla data del 30 settembre 2008; per quanto concerne il dato generale, esse riguardano la spesa pubblica totale attivata (FEASR + Stato membro), mentre con riferimento alle singole commesse esse sono riferite alla sola spesa FEASR. Nonostante le informazioni così fornite possano sembrare incomplete, è bene precisare che il FEASR è soggetto a "disimpegno automatico", vale a dire che la Commissione europea procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio FEASR relativo a un PSR che non sia stata utilizzata per il pagamento in acconto (pre-finanziamento) o per pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del secondo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio. Conseguentemente, per i PSR la cui data di approvazione tramite Decisione comunitaria fa riferimento al 2007, la data del disimpegno automatico dell'assegnazione FEASR 2007 è il 31 dicembre 2009; per quelli la cui data di approvazione fa riferimento al 2008, il disimpegno automatico scatta il 31 dicembre 2010 e così via, sino all'assegnazione FEASR 2013 la cui spesa deve essere effettivamente sostenuta entro il 31 dicembre 2015. Le Regioni che hanno visto l'approvazione dei propri PSR nel 2007 sono: Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto, Sardegna, Campania e Calabria, e la Provincia Autonoma di Bolzano. Le Regioni che invece hanno visto l'approvazione dei propri PSR nel 2008 sono: Abruzzo, Marche, Lazio, Valle d'Aosta, Basilicata, Molise, Puglia, Sicilia e la Provincia Autonoma di Trento.

hanno attivato la misura 112, soltanto in dieci casi è stato possibile desumere le priorità di assegnazione dei finanziamenti).

Tali priorità dipendono sia dagli obiettivi generali indicati dal PSR, sia dalle caratteristiche socioeconomiche dei territori dove va a inserirsi il sostegno finanziario. Un ruolo centrale è svolto dal contenuto dei Piani aziendali, e in particolare dal livello degli investimenti previsti, dalle pratiche miranti alla sostenibilità ambientale e dal legame con le altre misure dei PSR.

Oltre al Piano aziendale, altri criteri di selezione adottati dalle Regioni sono (tabella 14):

- *Insediamento in zone svantaggiate o montane*. L'intenzione delle Amministrazioni regionali è di favorire la permanenza delle aziende in queste aree, al fine di ridurre lo spopolamento e il conseguente impoverimento economico e di conservare la biodiversità attraverso la conservazione di produzioni tipiche legate a quei territori. Molte Regioni hanno puntato su questo criterio di selezione: Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Campania. Nel caso del Veneto, del Lazio e delle Marche questa priorità è stata inserita nel Pacchetto giovani.
- *Imprenditoria femminile e questione di genere*. Favorire l'occupazione e l'imprenditoria femminile rappresenta un punto rilevante della politica socioeconomica comunitaria; considerati anche i forti ritardi dell'Italia in questo campo, molte Regioni hanno inserito tale tema tra le priorità di selezione delle domande di finanziamento. L'importanza assegnata a questo criterio varia profondamente da regione a regione: si va dalla concessione della priorità a conduttrici di sesso femminile nel caso di parità di punteggio delle domande presentate (Piemonte), alla destinazione di una quota rilevante dei fondi come "riserva di genere" (Lazio). Delle dieci Regioni i cui bandi sono stati oggetto di analisi, in ben sette è stata considerata la questione di genere: Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Marche, Lazio (sia nel bando del Pacchetto giovani che in quello relativo alla sola misura 112) e Campania.
- *Titolo di studio*. Possedere un titolo di studio attinente all'organizzazione e gestione di un'azienda agricola è stato ritenuto un elemento centrale in cinque Regioni delle dieci esaminate (Veneto, Toscana, Lazio, Campania e Calabria). In particolare, la priorità ricopre un ruolo rilevante nei bandi emanati dal Veneto: nel Pacchetto giovani "A", relativo all'insediamento di un giovane all'interno di una realtà già attiva e affermata sul mercato, il titolo di studio e, in particolare, il possesso di una laurea in ambito agrario, rappresenta l'elemento che più incide sul punteggio ottenibile dalla domanda di finanziamento; nel caso, invece, del Pacchetto giovani "B", concernente il caso di un insediamento all'interno di un'impresa che necessita di ristrutturazione e ammodernamenti, il titolo di studio occupa il secondo livello di priorità, preceduto solamente dalle caratteristiche del Piano aziendale.

- *Ricorso alla formazione*. La formazione professionale, sia su tematiche di interesse generale agricolo sia su aspetti legati allo sviluppo sostenibile (Piemonte) e all'introduzione di sistemi di qualità comunitari (Veneto) è stata considerata una condizione prioritaria in quattro regioni su dieci (Piemonte, Veneto, Liguria e Campania).
- *Incremento dell'occupazione e della produzione*. L'impatto economico dell'insediamento produttivo sul territorio circostante in termini di incremento dell'occupazione o in termini di aumento della produzione è stato considerato un aspetto prioritario da quattro Regioni su dieci (Liguria, Umbria, Campania e Calabria): non stupisce, a tale proposito che aree con rilevanti problematiche di carattere socioeconomico, quali Campania e Calabria, abbiano voluto rimarcare la centralità della ricaduta del finanziamento sul territorio, elemento già previsto tra gli indicatori d'impatto della misura.
- *Esperienza professionale*. Questa priorità è stata indicata da tre Regioni su dieci (Veneto, Toscana e Lazio). In particolare, essa è presente nei bandi relativi alla progettazione integrata (Pacchetti giovani), a ribadire l'importanza dell'aver già operato nel settore, magari come coadiuvante, ai fini del buon esito di un progetto aziendale complesso.

Le priorità indicate sino a ora sono quelle che ricorrono con maggiore frequenza nei bandi; altre priorità, spesso relative a una singola Regione, sono descritte di seguito.

In Piemonte si è dato valore prioritario ai progetti che prevedono l'adesione ai sistemi di agricoltura biologica e di certificazione delle produzioni e la cooperazione tra più giovani in seno all'azienda. In Lombardia l'attenzione è stata posta sull'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto, sulla sostenibilità ambientale e sulla tipologia del comparto produttivo interessato dagli interventi, mentre in Liguria si è puntato sull'incremento della produttività del lavoro. Alcuni di questi punti si ritrovano anche nelle altre Regioni: l'implementazione di processi innovativi e la sostenibilità ambientale sono indicate anche in Campania e Umbria, priorità affiancate nel secondo caso anche all'età del giovane agricoltore e al valore dell'investimento programmato; la cooperazione tra più giovani è prevista nel Lazio, mentre i sistemi di certificazione delle produzioni costituiscono una priorità nel bando prodotto dalla Calabria.

Un ultimo aspetto da evidenziare è quello relativo alla qualità del Piano aziendale e all'integrazione al suo interno di più misure dei PSR: nel caso del Lazio e delle Marche, infatti, vi è l'esplicito riferimento, tra i criteri di selezione delle domande, alle altre misure del PSR contenute nel Pacchetto giovani. In sostanza, il punteggio assegnato alla domanda cresce parallelamente alla richiesta di attivazione di altre misure e, in particolare, della misura 121 relativa agli investimenti per l'ammodernamento e lo sviluppo dell'azienda.

Tabella 12 - Criteri di selezione delle domande relative alla misura 112 (e al pacchetto giovani per le Regioni Veneto e Lazio)

	Contenuto del Piano aziendale	Insediamento in zone svantaggiate e montane	Ricorso a formazione	Titolo di studio	Esperienza professionale	Imprenditoria femminile	Incremento occupazionale o della produzione	Altro
Piemonte	X	X	X			X		Agricoltura biologica Certificazione dei prodotti Giovani associati
Lombardia	X	X				X		Introduzione di innovazioni di processo e di prodotto Sostenibilità ambientale Tipologia del comparto produttivo
Veneto								
PGA		X		X	X			
PGB	X	X	X	X	X			
Liguria			X				X	Incremento della produttività del lavoro
Toscana		X		X	X	X		
Umbria		X				X	X	Età agricoltore Sostenibilità ambientale Valore dell'investimento Introduzione di innovazioni
Marche	X	X				X		Forte legame con altre misure del PSR Acquisizione della proprietà dell'azienda"
Lazio								
PG		X		X	X	X		Forte legame con altre misure (121 - 311 - 132 e 113)
solo 112		X		X	X	X		Giovani associati Elevato volume di lavoro (oltre 180 gg)
Campania	X	X	X	X		X	X	Innovazione di processo e di prodotto Sostenibilità ambientale
Calabria	X			X			X	Dimensione dell'azienda Sviluppo sostenibile Produzioni certicaficate

Fonte: Bandi misura 112 PSR 2007-2013

4.2 Aspetti-quali quantitativi delle procedure concorsuali

A fine 2008, relativamente alla misura 112 di primo insediamento, le Regioni in cui sono stati attivati bandi (Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania e Calabria) o pre bandi (Piemonte, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna) sono 13 in totale (tabella 12). In molti casi, la tipologia di bando scelta dall'Amministrazione regionale è stata quella del "bando chiuso[20]" (Piemonte, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Toscana, Umbria e Calabria), con la definizione dell'annualità di riferimento del premio e la determinazione di una graduatoria delle domande presentate. In alcuni casi (Lazio, Marche, Umbria e Campania), si è scelto invece di procedere con la tipologia di "bando aperto", dilatando i termini di presentazione delle domande e, quindi, le risorse finanziarie disponibili (i bandi di questo tipo sono tuttora aperti[21]). In un solo caso, quello della Liguria, la scelta del bando è ricaduta sulla procedura "a sportello" che consente di raccogliere e finanziare domande in qualunque momento e di valutare ogni domanda singolarmente, tenendo conto della sua coerenza interna e di quella con il contesto programmatico e territoriale in cui si inserisce (coerenza esterna).

Prima di entrare nel dettaglio quantitativo degli stanziamenti attivati con i bandi, è utile fornire qualche dato sui trascinamenti della precedente programmazione, evidenziati all'interno delle schede di misura dei PSR regionali. Dai dati a disposizione, riguardanti esclusivamente le regioni del Centro Nord, emerge un volume abbastanza contenuto di impegni assunti nella passata programmazione e non ancora oggetto di pagamento: in totale, si tratta di circa 8 milioni di euro, principalmente riconducibili all'Emilia Romagna (4,2 milioni di euro), al Piemonte (1,3 milioni), alla Liguria (0,9 milioni) e all'Umbria (0,7 milioni)[22].

Le procedure di definizione del bando e la relativa tempistica di attuazione, la metodologia di accesso ai fondi da parte dei richiedenti, nonché la presenza o meno di collegamenti con altre misure del PSR, variano profondamente tra Regioni: si va dall'attivazione della sola misura 112 senza alcun legame con altri interventi (Provincia Autonoma di Trento, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana e Calabria), alla possibilità di indicare nel Piano aziendale anche investimenti relativi ad altre misure e ottenere così un incremento del premio relativo alla misura 112 (Piemonte); dall'obbligo per il giovane agricoltore di prevedere nel Piano aziendale interventi a suo carico non inferiori a una determinata cifra per poter accedere alla misura 112 e alle altre misure collegate (Liguria), all'obbligo di collegare la misura 112 alla misura 121 relativa all' "ammodernamento delle aziende agricole" (Umbria); dall'esplicito inserimento della misura 112 all'interno del Pacchetto giovani (Marche e

20 *Per "bando chiuso" si intende un bando con una precisa scadenza a cui fa riferimento una dotazione finanziaria pre-stabilita secondo cui vanno attribuite le risorse al singolo beneficiario.*

21 *Fine febbraio 2009.*

22 *Come si vedrà con maggiore dettaglio in questo stesso paragrafo, tutte le regioni del Centro Nord , ad eccezione della Valle d'Aosta, che presentano trascinamenti dalla programmazione 2000-2006 hanno già attivato almeno un bando per la misura 112: di conseguenza, parte dei pagamenti relativi a questi bandi si riferiscono proprio a tali trascinamenti.*

Lombardia), richiedendo anche l'inserimento di un dato numero di misure previste nel pacchetto stesso (Lazio e Veneto), alla definizione di un bando *cluster* che lega le disponibilità finanziarie della misura 112 con la misura 121 (Campania).

Il panorama regionale dei bandi per la misura 112 si presenta dunque molto eterogeneo, così come diverse sono le loro scadenze temporali e, di conseguenza, le dotazioni finanziarie a essi collegate[23] (tabella 13): si va dai 600 mila euro stanziati dal Friuli Venezia Giulia per la sola misura 112 ai 70 milioni della Regione Lazio per il Pacchetto giovani. La Campania, adottando una procedura a sportello aperto valida fino a chiusura programmazione, impegna tutte le risorse previste dalla misura.

Tabella 13 - Disponibilità finanziarie dei bandi regionali per la misura 112 rispetto alle risorse previste nei PSR

Regioni	Numero bandi	Data scadenza bando	Risorse bando	Totale risorse misura 112	Quota % risorse impegnata rispetto al totale
Piemonte	2	17/03/08 e 21/11/08	30,0	61,8	48,5
Valle d'Aosta	0		-	4,8	-
Lombardia	1	15/04/08	11,2	18,9	59,3
P.A. Bolzano	0		-	9,0	-
P.A. Trento	1	16/06/08	1,1	5,2	20,8
Veneto	1	09/01/09	11,5	65,9	17,4
Friuli V.G.	1	31/12/08	0,6	10,6	5,6
Liguria	1	31/12/10	7,0	14,5	48,2
Emilia Romagna	1	31/12/08	21,0	84,1	25,0
Toscana	1	09/06/08	10,6	45,0	23,5
Umbria	1	31/03/11	18,1	19,7	91,4
Marche	1	10/12/08	9,0	18,8	47,8
Lazio	1	30/06/10	70,0*	73,9	94,7
Abruzzo	0		-	41,3	-
Molise	0		-	6,0	-
Campania	1	31/12/13	25,0	25,0	100,0
Puglia	0		-	75,0	-
Basilicata	0		-	17,8	-
Calabria	1	03/11/08	17,6	41,0	42,9
Sicilia	0		-	101,1	-
Sardegna	0		-	70,0	-
COMPETITIVITÀ	12		190,1	259,9	73,1
CONVERGENZA	2		42,6	549,6	7,7
Italia	14		232,6	809,6	28,7

** Le risorse del bando del Lazio non sono di esclusiva pertinenza della misura 112 ma includono anche risorse provenienti da altre misure attivabili nel pacchetto giovani.*
Fonte: Rete Rurale Nazionale

23 *Le dotazioni finanziarie si riferiscono esclusivamente alla misura 112. Nei bandi delle Regioni Veneto, Marche e Campania, tuttavia, si fa esplicito riferimento anche ad altre dotazioni finanziarie legate a misure strettamente connesse all'insediamento dei giovani agricoltori: nel caso del Veneto, la dotazione della misura 112 è pari a 11,5 milioni, che salgono a 23 all'interno del Pacchetto giovani; nelle Marche, si passa dai 9 milioni della misura 112 ai 30 della dotazione massima per il pacchetto integrato; in Campania, infine, si va dai 25 milioni della misura 112 ai 283 della misura cluster che abbina le misure 112 e 121.*

Dall'analisi delle procedure concorsuali emerge, infine, una certa lentezza nell'emissione dei bandi da parte delle Regioni in obiettivo convergenza. Tale ritardo trova giustificazione nel fatto che queste Regioni hanno potuto gestire gli interventi di insediamento giovani previsti dalla programmazione 2000-2006 fino a dicembre 2008 e che pertanto, onde evitare sovrapposizioni programmatiche, hanno deciso di rinviare al 2009 l'apertura dei nuovi bandi a valere sui PSR 2007-2013.

4.3 Avanzamento finanziario dei PSR 2007-2013 al 30 settembre 2008

A un anno dall'avvio effettivo della programmazione 2007-2013, e nonostante numerose Regioni abbiano già emanato un bando pubblico relativo alla misura 112, i risultati in termini di realizzazione finanziaria al 30 settembre 2008 risultano ancora bassi.

Tabella 14 - Pagamenti e capacità di spesa delle Regioni italiane relativamente alla Misura 112 rispetto all'assegnato FEASR[24]

Regioni	FEASR - Misura 112	FEASR - Programmato 2007-2008 Mis. 112	Pagamenti FEASR Mis. 112	Pagamenti Mis. 112 su FEASR 2007-2008	Pagamenti Mis. 112 su FEASR 2007-2013
	a	b	c	d=c/b*100	e=c/a*100
Piemonte	27.190.000	3.884.286	222.558	5,7	0,8
Valle d'Aosta	2.118.471	302.639	203.629	67,3	9,6
Lombardia	8.092.736	1.156.105	115.560	10,0	1,4
P.A. Bolzano	3.968.800	566.971	1.114.300	196,5	28,1
P.A. Trento	1.812.500	258.929	8.750	3,4	0,5
Veneto	29.000.000	6.636.816	-	-	-
Friuli V.G.	4.677.239	668.177	1.419.000	212,4	30,3
Liguria	5.080.000	725.714	106.750	14,7	2,1
Emilia Romagna	37.000.000	5.285.714	405.789	7,7	1,1
Toscana	19.800.000	5.365.854	-	-	-
Umbria	8.688.600	1.560.826	625.446	40,1	7,2
Marche	8.285.200	1.183.600	214.500	18,1	2,6
Lazio	32.529.713	4.647.102	26.400	0,6	0,1
Abruzzo	18.157.933	4.727.509	17.600	0,4	0,1
Molise	2.640.000	377.143	-	-	-
Campania	14.373.636	3.294.512	-	-	-
Puglia	43.125.000	6.160.714	-	-	-
Basilicata	10.247.875	1.463.982	-	-	-
Calabria	23.575.000	3.367.857	-	-	-
Sicilia	39.456.000	5.636.571	-	-	-
Sardegna	30.800.000	4.400.000	-	-	-
COMPETITIVITÀ	239.841.192	41.747.385	4.480.282	10,7	1,9
CONVERGENZA	130.777.511	19.923.637	-	-	-
Italia	370.618.703	61.671.022	4.480.282	7,3	1,2

Fonte: Rete Rurale Nazionale

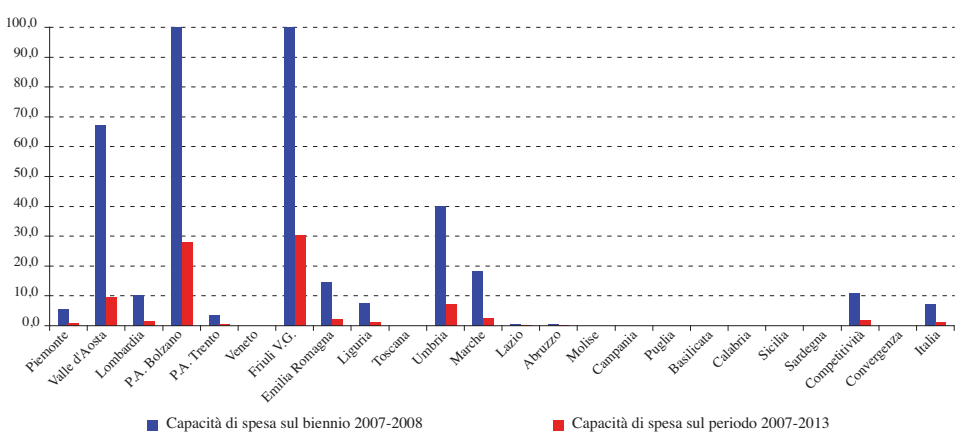
24 La quota stimata per il 2007-2008 relativa alla misura 112 è mutuata da quanto previsto per il FEASR totale.

I pagamenti a valere sul FEASR (tabella 14), infatti, sono stati attivati solamente in 12 Regioni su 21; tra queste non figura alcuna Regione dell'Italia meridionale, con la sola eccezione dell'Abruzzo, peraltro con volumi di spesa quasi nulli (17 mila euro su 4 milioni programmati per il biennio 2007-2008).

A livello nazionale, i pagamenti già effettuati sono stati pari a 4,5 milioni di euro, corrispondenti al 7,3% del programmato per il biennio 2007-2008 e all'1,2% del totale 2007-2013.

Scendendo nel dettaglio regionale, i valori più consistenti, sia in termini assoluti che di capacità di spesa, sono quelli relativi alla Provincia Autonoma di Bolzano (1,1 milioni di pagamenti complessivi) e al Friuli Venezia Giulia (1,4 milioni) che possono essere ricondotti, rispettivamente, a una metodologia di accesso al finanziamento che non prevede l'attivazione di alcun bando ma semplicemente l'accettazione delle domande "a sportello" sino all'esaurimento dei fondi (Bolzano), e a una differente suddivisione della programmazione di spesa più concentrata nei primi anni (Friuli Venezia Giulia). Se si escludono queste due aree, i pagamenti complessivi di tutte le altre Regioni assommano a poco meno di 2 milioni, suddivisi tra Umbria (600 mila euro), Emilia Romagna (400 mila), Piemonte (220 mila), Valle d'Aosta (200 mila), Lombardia (110 mila), Liguria (107 mila), Lazio (26 mila), Abruzzo (18 mila) e Provincia Autonoma di Trento (9 mila): come è evidente, si tratta di cifre molto contenute che solamente in due casi (Umbria e Valle d'Aosta) corrispondono a un buon livello di capacità di spesa sul biennio 2007-2008.

Figura 12 - Capacità di spesa delle Regioni italiane relativamente alla misura 112 - Anni 2007-2008 e 2007-2013



Fonte: Rete Rurale Nazionale

Dai dati analizzati emerge pertanto un sostanziale ritardo nell'attivazione della misura 112 in quasi tutte le regioni italiane, e in particolare in quelle meridionali: anche conside-

rando i pagamenti relativi all'ultimo trimestre 2008, non inclusi in questa analisi, si può ipotizzare che soltanto poche Regioni avranno impegnato la quota programmata per il biennio 2007-2008.

Le cause alla base di questo ritardo di impegno dipendono in larga misura dal trascinamento della vecchia programmazione 2000-2006, sostanzialmente partita nel 2002, che ha impegnato le amministrazioni regionali sino al 2008. La stessa approvazione dei PSR regionali 2007-2013 da parte della CE è stata influenzata dai ritardi della chiusura dei PSR 2000-2006: la maggior parte dei Programmi di sviluppo rurale è stata approvata con decisioni della Commissione europea prese tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008.

CAPITOLO 5

GLI INTERVENTI NAZIONALI A SOSTEGNO DELLO SVILUPPO DELL'IMPRENDITORIALITÀ GIOVANILE

Gli incentivi a favore dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura non si limitano alle risorse comunitarie: le politiche nazionali propongono da alcuni anni strumenti a favore dell'accesso dei giovani che integrano quanto previsto dalla politica comunitaria. Il presente capitolo propone una rassegna dei principali strumenti nazionali, soffermandosi, nell'ultima parte, anche sulle azioni proposte nell'ambito della Politica di Coesione.

5.1 Il Programma attuativo nazionale Competitività dei sistemi agricoli rurali

Il Programma attuativo nazionale (PAN) "Competitività dei sistemi agricoli e rurali", finanziato dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) 2007-2013, persegue, tra gli altri, l'obiettivo prioritario dell'Asse 1 del Piano strategico nazionale "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale". In tal senso, esso intende integrare e rafforzare le politiche regionali per lo sviluppo rurale sostenendo la crescita e la competitività dei giovani imprenditori agricoli, attraverso l'attuazione di interventi che ne promuovano la crescita e l'aggiornamento delle competenze professionali e che puntino allo sviluppo della filiera produttiva, all'ammodernamento, alla diversificazione e all'orientamento al mercato delle aziende. In particolare, alla misura 5 del PAN dedicata al "Sostegno al ricambio generazionale"[25] viene attribuita una dotazione finanziaria pari a 130,99 milioni di euro, per il periodo di programmazione 2007-2013. Con essa si prevede di finanziare progetti[26] di sviluppo di giovani imprese agricole e forestali caratterizzati dall'introduzione di nuovi prodotti e/o nuove tecnologie[27] e dall'adesione a sistemi di certificazione della qualità[28]. Tra le attività finanziabili sono individuate:

- la diffusione della conoscenza e attività promozionali;
- il miglioramento delle forme di gestione aziendale;
- la promozione di interventi per l'orientamento al mercato;
- l'informatizzazione dei processi;
- la diversificazione delle attività produttive agricole attraverso l'implementazione di energie rinnovabili, di attività agrituristiche, la vendita diretta e l'erogazione di servizi sociali e ambientali.

25 *L'attuazione della misura si colloca nel più ampio quadro normativo del Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185.*

26 *La misura prevede in particolare di finanziare 260 progetti, con una crescita netta dei posti di lavoro pari a 400 unità.*

27 *Si prevede che il 75% delle imprese beneficiarie del finanziamento introduca nuovi prodotti e/o nuove tecnologie.*

28 *Si prevede che il valore della produzione agricola e forestale con certificazione di qualità aumenti del 30%.*

Le Autorità regionali potranno poi individuare i margini d'azione per la realizzazione di misure complementari alle politiche territoriali di sostegno all'imprenditorialità giovanile al fine di rafforzarne l'efficacia.

5.2 Il Fondo nazionale per l'imprenditoria giovanile in agricoltura

Il Fondo per l'imprenditoria giovanile, istituito dalla Legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 27 dicembre 2006) e successivamente regolato da un apposito decreto ministeriale[29], ha di fatto dato seguito al Piano d'azione per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura proposto dall'OIGA nel novembre 2006[30]. Tale Piano sottolineava la necessità di avviare un insieme integrato d'interventi atti a superare il forte grado di senilità e la scarsa professionalità dell'imprenditoria agricola italiana.

Con una dotazione finanziaria complessiva di 50 milioni di euro per il periodo 2007-2011 (10 milioni di euro per anno), il Fondo si propone di perseguire le seguenti misure prioritarie d'intervento:

- promuovere lo spirito e la cultura d'impresa,
- premiare la nuova impresa giovane,
- incentivare la ricerca e lo sviluppo,
- diffondere i servizi di sostituzione per le imprese giovani.

La prima misura, alla quale è stata assegnata una dotazione di 500 mila euro per l'annualità 2007, intende sostenere la diffusione della cultura imprenditoriale e dell'innovazione in agricoltura attraverso la concessione di borse di studio ai giovani imprenditori per l'iscrizione e la frequentazione di master universitari.

La misura 2 "Premiare la nuova impresa giovane", cui, sempre per l'annualità 2007, è stato attribuito un budget pari a 400 mila euro, prevede invece l'erogazione di un premio a favore delle dieci migliori esperienze imprenditoriali giovanili, selezionate nell'ambito di un concorso annuale. La finalità di questa misura è quella di premiare ed evidenziare buone prassi di *start-up* di aziende condotte da giovani nel settore agricolo e agroalimentare. Il primo bando di apertura delle domande di contributo prevede l'erogazione di un premio di 250 euro alle dieci migliori esperienze imprenditoriali giovanili in agricoltura, e di un contributo di 26.000 euro teso a coprire le spese di partecipazione a forum per lo scambio di conoscenze tra imprese, nonché a concorsi, mostre e fiere anche di livello internazionale. Quest'ultimo contributo verrà erogato "sotto forma di servizio agevolato", che non comporta pagamenti diretti in denaro all'imprenditore.

---

29 *Emanato il 06/07/2007 dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf).*

30 *Il Piano è stato proposto dall'OIGA al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ed ha ottenuto il parere positivo della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano in data 15/03/2007.*

La misura 3 “Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle giovani imprese” è forse quella più innovativa. Con una dotazione iniziale di 4,1 milioni di euro[31], essa prevede il finanziamento (anche tramite l'erogazione di borse di studio e assegni di ricerca) di progetti di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo presentati da piccole e medie imprese, in collaborazione con Istituti di Ricerca e Università. Al fine di ampliare la portata dell'attuazione, la misura 3 prevede inoltre di dare priorità alle proposte progettuali che prevedano il coinvolgimento di diversi componenti della filiera produttiva. Tale misura, pertanto, contribuisce al sostegno dell'imprenditoria giovanile e alla crescita della competitività del settore primario attraverso l'avvicinamento del mondo della ricerca all'impresa agricola, ovvero attraverso la creazione e il trasferimento di innovazione nel settore. Peraltro, l'impatto della misura viene amplificato dal coinvolgimento stesso dei giovani imprenditori agricoli, che presentano una maggiore tendenza all'implementazione di soluzioni innovative di prodotto e delle tecniche produttive rispetto a quelli più anziani.

Da ultimo, il Fondo prevede l'implementazione della misura 4 "Incentivare la diffusione di servizi di sostituzione per le giovani imprese", il cui stanziamento di 4 milioni di euro per l'annualità 2007, similarmente agli interventi previsti nell'ambito della misura 114 dei Programmi di sviluppo rurale, provvede alla copertura delle spese di acquisizione di servizi di sostituzione, di consulenza e assistenza aziendale sostenute dall'imprenditore che debba assentarsi dall'azienda per motivi di malattia o infortunio, maternità o per frequentare corsi di formazione.

Riguardo allo stato di attuazione, sin dall'istituzione del Fondo, sono emerse alcune criticità, con un avvio caratterizzato dalla ritardata emissione del decreto attuativo della Legge finanziaria. Successivamente, in fase di pubblicazione dei bandi (fine marzo 2007), una proroga degli stessi si è resa necessaria (con decreti del febbraio 2008) a seguito di alcuni interventi correttivi che hanno recepito le osservazioni avanzate dalla Commissione europea in merito, in particolare, alle modalità di erogazione delle risorse, alle caratteristiche della proposta progettuale e ai costi ammissibili[32]. Tale lentezza non ha ovviamente favorito l'efficienza nell'utilizzo delle dotazioni finanziarie annuali, e ha contribuito a creare una situazione di incertezza intorno all'effettiva disponibilità del Fondo nel contesto della programmazione regionale.

I dati relativi alle domande di contributo presentate sulle diverse misure messe a bando non sono infatti confortanti e sembrano fare emergere una scarsa sensibilità tanto dei giovani, quanto delle autorità regionali, delle associazioni professionali e di categoria e delle università e istituti di ricerca.

---

31 *Tale importo, inizialmente stanziato per l'annualità 2007 per 4 milioni con DM 9089/2007, è stato successivamente aumentato con il D.M. 2165/7818/2009.*

32 *Decreti Mipaaf 14550/2007 e 2063/2008 per l'attuazione della misura 1; 14552/2007 e 2066/2008 per l'attuazione della misura 4; 1455/2007 e 2065/2008 per l'attuazione della misura 3; 14556/2007 e 2064/2008 per l'attuazione della misura 2.*

Per la misura 1 “Promozione dello spirito e della cultura d'impresa”, ad esempio, sono state presentate soltanto dieci domande di contributo, mentre nel caso della misura 4 "Incentivare la diffusione di servizi di sostituzione per le giovani imprese", sono state presentate 38 domande, prevalentemente motivate dalla frequentazione di corsi di formazione (29 domande) e dalla richiesta di servizi di sostituzione per malattia (5) e per maternità (4). La misura che ha sicuramente dato maggiori soddisfazioni è quella relativa agli incentivi ai progetti di ricerca applicata nelle giovani imprese, per la quale sono state presentate 46 proposte progettuali patrocinate prevalentemente da Università. Al riguardo sono stati impegnati circa 8,1 milioni di euro per lo sviluppo di progetti di ricerca prevalentemente in materia di innovazione di processo e/o di prodotto, produzione di energie alternative (agroenergie) e di biocarburanti e sviluppo di filiere corte.

Infine, per quanto riguarda la misura 2 “Premiare la nuova impresa giovane” il bando è ancora aperto.

Nell'ottica di una riprogrammazione finanziaria del Fondo e, soprattutto, dei meccanismi di attuazione per esso previsti, è opportuno fare un'analisi delle cause che possono avere inficiato il grado di “attrattività” territoriale degli interventi messi a bando.

Un primo aspetto riguarda evidentemente le attività di animazione locale e di informazione, non solo nei confronti dei potenziali destinatari finali delle azioni (i giovani agricoltori) ma anche dalle Università e dagli Istituti di Ricerca che avrebbero potuto patrocinare le iniziative giovanili.

In questo senso, un maggiore impegno potrebbe essere richiesto alle associazioni di categoria: grazie ad una presenza capillare sul territorio e al ruolo che esse rivestono nel partenariato istituzionale dei Programmi di sviluppo rurale, esse possono svolgere un ruolo strategico nella conduzione di azioni di animazione e informazione a favore dei giovani imprenditori locali e nel supporto alla presentazione delle domande di contributo. Lo stesso impegno potrebbe essere richiesto anche alle Autorità regionali, al fine di promuovere una migliore implementazione del Fondo nell'ambito della programmazione unitaria regionale.

Alla verifica dell'efficacia delle azioni di animazione territoriale potrebbero inoltre essere indirizzate, almeno nella fase di *start-up*, specifiche attività di monitoraggio del Fondo, con l'intento, auspicato peraltro dallo stesso decreto attuativo, di rivedere l'allocazione delle risorse finanziarie per singola misura e consentirne un utilizzo efficiente.

La breve descrizione degli interventi previsti dal Fondo nazionale fornisce un quadro delle opportunità per lo sviluppo di complementarietà e sinergie con gli altri interventi di sostegno all'imprenditoria agricola giovanile (finanziati da fondi comunitari, regionali, altri aiuti nazionali)[33], che potrebbero ampliare le opportunità di contributo all'imprenditoria giovanile.

---

33 In base al citato decreto di attuazione del Fondo, la riallocazione a compensazione tra misure può essere effettuata fino a una massimo del 30% tramite decreti ministeriali o, per importi superiori, procedendo con una modifica del decreto attuativo stesso.

Nel caso del Fondo Nazionale, ad esempio, facendo capo alla Legge 15 dicembre 1998 n. 441, le tipologie di potenziali beneficiari[34] delle misure sono più numerose e consentono di superare alcuni vincoli imposti dalla regolamentazione comunitaria, soprattutto in materia di società di giovani agricoltori. In questo senso, la logica del Fondo sembra quella di attuare una politica di sostegno dell' "impresa giovane" (condotta da giovani), piuttosto che, come per il FEASR, al "giovane agricoltore" - posizione, quest'ultima, poco in linea con la tendenza delle nuove generazioni a insediarsi più spesso in strutture associative (cooperative e società) che individuali.

In particolare, nell'ambito delle misure del Fondo nazionale, possono avere accesso, in aggiunta alla tipologia dei potenziali beneficiari del FEASR, anche:

- Il giovane di età inferiore a quaranta anni che s'insedia per la prima volta come conduttore di un'impresa agricola e sia stato già beneficiario della domanda di aiuto al primo insediamento;
- Il giovane di età inferiore a quaranta anni coadiuvante in un'impresa agricola familiare di cui all'art. 230 bis del Codice civile[35];
- L'associazione temporanea d'imprese, purché tutti i componenti siano piccole e medie imprese agricole e la maggioranza numerica dei suoi componenti sia costituita da giovani;
- La società semplice, in nome collettivo e cooperativa, a condizione che almeno i due terzi dei soci, la cui età non deve comunque superare i quaranta anni, esercitino l'attività agricola a titolo principale (ai sensi del regolamento (CE) n. 950/97) oppure a tempo parziale, come previsto dall'articolo 10 del suddetto regolamento.
- La società in accomandita semplice, per la quale il titolo di imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto è riconosciuto al solo socio accomandatario (nel caso di due o più soci accomandatari, si applica il criterio dei due terzi);
- La società di capitali avente per oggetto sociale la conduzione di aziende agricole. In questo caso, i conferimenti dei giovani agricoltori devono costituire oltre il 50% del capitale sociale e gli organi di amministrazione della società devono essere costituiti in maggioranza da giovani agricoltori.

Un'altra area di integrazione tra politiche riguarda evidentemente la "specificità" delle azioni previste dalla misura 3 "Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle giovani imprese", le quali offrono l'opportunità di attuare interventi altrimenti non finanziati nell'ambito del FEASR, favorendo lo sviluppo di complementarietà che diano completezza alle politiche regionali di sostegno all'imprenditoria giovanile in agricoltura.

---

34 Per la definizione di giovane imprenditore e giovane impresa agricoli il Fondo fa riferimento agli art. 1 e 2 della legge 15 dicembre 1998, n. 441.

35 Ai sensi dell'art. 230 bis del Codice civile, s'intende per familiare il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo [76 ss.]; per impresa familiare quella cui collaborano il coniuge, i parenti entro il terzo grado, gli affini entro il secondo.

5.3 Il Fondo paritetico nazionale interprofessionale per la formazione continua in agricoltura

Il FOR.AGRI, acronimo del Fondo paritetico nazionale interprofessionale per la formazione continua in agricoltura, è stato costituito in attuazione dell'art. 118 della Legge 23 dicembre 2000 n. 388 e successive modifiche e integrazioni[36].

Seppure non direttamente rivolto ai giovani imprenditori insediati in agricoltura, esso rappresenta certamente una delle opportunità, per questi ultimi, di investire nel capitale umano della propria azienda, concorrendo allo sviluppo della competitività del settore primario in Italia.

Obiettivi del Fondo sono, infatti, la promozione dello sviluppo di competenze adeguate per il miglioramento delle imprese e la "realizzazione della persona umana" attraverso un "sistema di formazione che assicuri al lavoratore dipendente il patrimonio di conoscenze necessario a supportare un processo di sviluppo del settore finalizzato a una nuova qualità e alla sicurezza alimentare delle produzioni"[37]. Fra le sue priorità sono previste azioni di:

- promozione di attività di qualificazione e riqualificazione per figure professionali di specifico interesse del settore, nonché per lavoratori a rischio di esclusione dal mercato del lavoro;
- sviluppo di interventi di formazione continua del lavoro dipendente;
- politiche di qualità nella formazione continua e di valorizzazione delle esperienze di eccellenza;
- indirizzo, coordinamento, monitoraggio e verifica delle azioni di formazione continua sull'intero territorio nazionale, tenuto conto degli indirizzi dell'Osservatorio per la Formazione Continua e del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

Per l'attuazione delle suddette azioni, il Fondo è finanziato in parte dalle risorse derivanti dal contributo integrativo versato dai datori di lavoro all'INPS[38] che, in questo modo, acquisiscono la possibilità di ottenere finanziamenti per la realizzazione di piani di formazione continua a favore dei propri dipendenti. I piani presentati al Fondo, a seguito di avvisi periodici, sono gestiti e controllati secondo modalità mutuate dalla gestione degli interventi di formazione già cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo. È previsto, infatti, l'obbligo di affidare le attività formative a Enti in grado di rilasciare la certificazione finale ai lavoratori e dunque accreditati presso i competenti uffici regionali o in possesso dei criteri definiti dal Fondo.

---

36 *FOR.AGRI. è un'associazione riconosciuta costituita con Accordo interconfederale nel dicembre 2006 da Confagricoltura, Coldiretti, CIA, CGIL, CISL, UIL e CONFEDERDIA, autorizzata dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali con decreto del 28 febbraio del 2007.*

37 *Si veda lo statuto del Fondo consultabile sul sito http://www.foragri.com.*

38 *Si fa riferimento all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 . Le modalità di attribuzione del gettito e gli importi attribuiti al Fondo su base annuale vengono definiti dall'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 e successive modifiche e integrazioni.*

Nel primo anno di attuazione, le adesioni al Fondo, aggiornate a luglio 2008[39], sono state 1.349, e hanno interessato 10.048 lavoratori operanti in imprese con una dimensione media di 7,4 unità; l'82% circa delle imprese interessate, infatti, è rappresentato da microimprese con un numero di dipendenti inferiore alle dieci unità.

Riguardo alla distribuzione regionale delle adesioni al Fondo, i dati sembrano evidenziare una maggiore sensibilità da parte delle regioni che rientrano nell'obiettivo Competitività: il Veneto, con 273 adesioni e un numero di dipendenti pari a 1.542; l'Emilia Romagna, con 166 adesioni e un numero di dipendenti pari a 1.145; e la Toscana, con 152 adesioni e 743 dipendenti.

Tale comportamento imprenditoriale, peraltro, soltanto nel caso dell'Emilia Romagna sembra allinearsi alle scelte regionali in materia di PSR; anche in questo caso, dunque, l'Emilia Romagna dimostra una particolare attenzione alla formazione e al potenziamento del capitale umano agricolo, attribuendo l'1,3% delle risorse del proprio PSR alla misura 111 (valore tra i più alti a livello nazionale).

In conclusione, si può affermare che il FOR.AGRI rappresenta un potenziale strumento di attuazione di politiche attive di sviluppo delle imprese giovani in agricoltura almeno per i seguenti aspetti:

- l'integrazione delle risorse finanziarie già previste per le misure 112 dei PSR italiani per la realizzazione di azioni di formazione e aggiornamento della forza lavoro operante in agricoltura;
- la complementarietà tra fondi, che può realizzarsi sia in termini di attività finanziabili che di diversa tipologia dei destinatari delle azioni di formazione. Essendo aperto ai dipendenti delle aziende agricole, infatti, il Fondo consente di supportare nel medio - lungo periodo la crescita dell'impresa in cofinanziamento con la misura 112. Inoltre, relativamente alla realizzazione delle azioni di formazione previste da quest'ultima misura, il Fondo finanzia piani formativi "su misura" per le singole imprese, in relazione alle loro specifiche esigenze, o a quelle del comparto o del territorio di appartenenza;
- il monitoraggio dei piani formativi proposti con un approccio bottom-up da parte delle imprese agricole, che può svolgere una funzione di "rivelatore" dei fabbisogni e delle preferenze degli imprenditori in materia di formazione sui quali basare le scelte regionali di programmazione degli interventi.

È da notare, infine, che gli organi costituenti il Fondo vantano professionalità e "credito", oltre che una presenza capillare, sul territorio. In questo senso essi possono rappresentare un valido partner istituzionale delle autorità regionali per la realizzazione delle azioni di informazione e diffusione delle diverse opportunità offerte ai giovani imprenditori locali.

39 *La fonte dei dati è il Rapporto 2008 sulla formazione continua elaborato dall'Isfol per conto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione.*

5.4 I giovani imprenditori agricoli nelle politiche di coesione

I Programmi Operativi delle Regioni dell'Obiettivo "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione" prevedono la realizzazione di interventi basati sulla condivisione *delle priorità strategiche delle due politiche, da attuare attraverso un insieme di modalità operative necessarie a realizzare concretamente l'integrazione ai vari livelli di governo*[40] e mediante l'applicazione del principio di demarcazione tra fondi.

In particolare, il Quadro strategico nazionale prevede che le azioni formative dirette agli addetti del settore agricolo, alimentare e forestale siano finanziate prioritariamente dal FEASR, ma consente anche l'intervento dei fondi strutturali per tema o specificità. Esso, inoltre, garantisce il sostegno alla formazione continua degli addetti al settore agroindustriale e alla creazione di figure professionali innovative nelle aree rurali, ma consente anche l'ampliamento dell'offerta di formazione a favore di figure professionali che possono supportare la diffusione dell'innovazione nel mondo agricolo (amministratori pubblici, divulgatori, consulenti, ecc.).

Potenziali aree di convergenza di *policy* e di *delivery* del sostegno all'imprenditorialità giovanile in agricoltura vanno pertanto individuate nell'ambito degli assi dei Programmi Operativi FSE che promuovono interventi di sostegno alla crescita dell'adattabilità degli imprenditori. Ciò al fine di migliorare la gestione a l'anticipazione dei cambiamenti economici, di accrescere l'investimento nell'apprendimento permanente e nell'innovazione di processo, e di realizzare piani di azione e formazione individuali per la creazione di impresa, per l'inserimento di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro e per la partecipazione dei migranti, l'accompagnamento e l'assistenza all'impresa.

5.5 Verso una politica unitaria regionale di sostegno all'insediamento dei giovani in agricoltura: alcune riflessioni

I paragrafi precedenti contribuiscono a delineare il quadro dei regolamenti comunitari e nazionali di sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura. Esso è articolato in una serie di strumenti da usare in maniera complementare, così da aumentarne l'efficacia e l'impatto sul territorio e da garantire uno sviluppo sostenibile del settore agricolo italiano. A tale riguardo, un primo elemento di riflessione è dato dalla necessità di trovare il più opportuno raccordo istituzionale sulle *policy* e sui meccanismi di *delivery* degli interventi a titolarità nazionale e regionale.

I rischi riguardano evidentemente:

- il sovrapporsi degli interventi, con la conseguente dispersione delle risorse finanziarie disponibili;
- l'asincronia dei processi di attuazione dei diversi interventi;

40 Quadro strategico nazionale 2007-2013 (versione giugno 2007), capitolo III.8.4.

- la dispersione delle conoscenze ed esperienze acquisite dalla Pubblica amministrazione sulle diverse tipologie di intervento in materia di politiche giovanili;
- la duplicazione e la potenziale dispersione dei risultati delle azioni di monitoraggio e la valutazione frammentaria degli interventi;
- la mancanza di una razionalizzazione dei modelli organizzativi e gestionali della Pubblica amministrazione coinvolta nell'attuazione degli interventi, con probabile perdita di efficacia ed efficienza.

In tale contesto, è opportuno che venga avviato un processo di "sistematizzazione" degli interventi che favorisca, in termini di programmazione e di attuazione, la creazione di percorsi virtuali integrati di indirizzo e crescita dei giovani imprenditori, strumentali all'effettiva copertura dei fabbisogni regionali di sviluppo agricolo. Un primo passo in tale direzione è sicuramente rappresentato dalla mappatura delle politiche e degli interventi comunitari, nazionali e regionali[41] di promozione e sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, che porti a una visione globale degli strumenti di attuazione disponibili e attraverso la quale identificare le aree di potenziale convergenza e integrazione, ma anche di demarcazione degli interventi e delle risorse finanziarie disponibili.

Un'ulteriore riflessione va fatta riguardo alla scelta della struttura organizzativa regionale più idonea ad assumere la responsabilità delle funzioni di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione; tale scelta, infatti, deve ricadere su una struttura che faciliti non solo l'efficiente ed efficace implementazione degli interventi, ma anche il coordinamento con i diversi *stakeholders*. Occorre inoltre definire lo strumento gestionale più idoneo ad attuare in maniera integrata la molteplicità degli interventi comunitari, nazionali e regionali insistenti sui territori. In questo senso il "Pacchetto giovani" può senz'altro rappresentare un modello di gestione integrata replicabile anche in un'ottica multifondo.

In termini di programmazione, lo sviluppo di complementarietà e sinergie può aversi in primo luogo in materia di formazione e informazione. Nell'ambito del FSE, ad esempio, gli assi "Capitale Umano" dei Piani operativi regionali potrebbero concorrere alla definizione di "percorsi integrati" di crescita delle competenze dei giovani imprenditori agricoli che, fatto salvo il principio di demarcazione tra fondi, prevedano la programmazione di interventi congiunti in tema di politiche territoriali. In linea con il Quadro strategico nazionale 2007-2013, le Regioni possono prevedere la definizione di interventi di formazione cofinanziati dai diversi fondi comunitari, o in relazione ai comparti di riferimento, o per materia (marketing, internazionalizzazione delle imprese, ecc.) o ancora per tematiche specifiche quali la tracciabilità alimentare e la normativa in materia di pratiche agroambientali. Così facendo, oltre a favorire l'aumento delle domande di accesso agli interventi cofinanziati dal FSE, si garantirebbe anche il miglioramento delle loro *performance*; dal punto di vista della gestione della misura 112 dei PSR, poi, tali misure potrebbero garantire l'effettiva

41 Per una trattazione dettagliata delle leggi regionali in materia di promozione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura si rinvia ai Rapporti (2001-2002) e (2003-2004).

acquisizione dei requisiti di professionalità richiesti per l'accesso alla misura e ridurre le necessità di controllo ex-post sui beneficiari. Sempre sul piano della formazione, anche FOR.AGRI può partecipare attivamente allo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile, attraverso la realizzazione di corsi individuali, definiti con un approccio *bottom-up*, che permettano alle imprese insediatesi tramite la misura 112 di migliorare le proprie competenze professionali. A tal proposito va osservato che l'attuazione di flussi informativi tra il Fondo e le autorità regionali responsabili dei PSR potrebbe portare a una migliore individuazione dei fabbisogni di formazione e specializzazione in agricoltura e dunque all'efficacia della programmazione della misura di formazione (misura 111).

Sul piano dell'implementazione degli interventi, occorre infine avviare riflessioni intorno agli attori e ai meccanismi di *delivery* delle politiche e alla loro efficacia. Riguardo ai primi, un elemento di riflessione riguarda il ruolo dei servizi alle imprese agricole e la loro capacità di supportare i giovani nello sviluppo dei progetti imprenditoriali, nell'accesso alle misure d'intervento e nella conduzione delle aziende agricole. Ad essi deve essere richiesta una professionalità specialistica non solo in materia di agevolazioni comunitarie, nazionali e regionali, ma anche sui temi più specifici legati ai settori e comparti di riferimento e al rendimento globale dell'impresa (marketing, qualità e internazionalizzazione).

Un'ulteriore riflessione merita inoltre il ruolo delle associazioni di categoria, cui deve essere richiesto un attivo coinvolgimento nella realizzazione di azioni di animazione territoriale che contribuiscano a una diffusione capillare delle informazioni sulle diverse fonti di finanziamento e di agevolazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura. Le Associazioni potrebbero inoltre avere un ruolo strategico nella realizzazione di analisi dei fabbisogni formativi e di consulenza dei giovani e di studi di fattibilità che ne indirizzino le iniziative imprenditoriali, coerentemente con le esigenze e le strategie di sviluppo agricolo regionali.

Riguardo ai meccanismi di *delivery* delle politiche, un fattore di opportunità è rappresentato dalla realizzazione di sinergie in materia di controlli e verifiche, nel cui ambito possono essere attuate azioni di *benchmarking* interistituzionale e di trasferimento delle competenze e degli strumenti (modulistica e software). Già nella programmazione 2000-2006, peraltro, in alcune regioni sono stati sviluppati strumenti e procedure comuni e scambi di pratiche relativi, ad esempio, alla verifica degli interventi di formazione cofinanziati dal FEOGA e dal FSE, o al collaudo di macchinari cofinanziati dal FEOGA e dal FESR. Similmente, sul piano più strettamente amministrativo, la gestione integrata degli interventi potrebbe andare nella direzione di semplificare e razionalizzare la modulistica (ad esempio: quella per la presentazione della domanda di contributo, o quella utilizzata nei processi di valutazione, di controllo, di monitoraggio), prevedendo anche l'utilizzo di sistemi di accesso via web. A livello regionale, inoltre, è auspicabile l'implementazione di un sistema integrato (tra fondi) di monitoraggio e valutazione, che preveda di analizzare gli effetti sui territori (diretti e indiretti) e sul settore agricolo sia delle singole politiche che del Pacchetto giovani, nonché di attuare tempestivi processi di *feedback* nella rivisitazione delle politiche e nella programmazione.

In conclusione, è necessario che a livello regionale si esca dall'ottica delle politiche settoriali e venga avviata una riflessione intorno alle opportunità di attuare in maniera integrata i diversi interventi di sostegno all'imprenditoria giovanile in agricoltura, a prescindere dai fondi interessati e dai diversi livelli di titolarità.

Lista delle sigle e acronimi utilizzati

AC - Azioni collettive
AGEA - Agenzia per le erogazioni in agricoltura
AVEPA - Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura
BCAA - Buone condizioni agronomiche e ambientali
C/c - Conto capitale
CGO - Criteri di gestione obbligatoria
CGIL - Confederazione generale italiana del lavoro
CIA - Confederazione italiana agricoltori
CISL - Confederazione italiana sindacati dei lavoratori
CE - Commissione europea
CEE - Comunità economiche europee
Confederdia - Confederazione italiana dirigenti quadri e impiegati dell'agricoltura
DGR - Delibera di Giunta Regionale
DI - Domande individuali
DOP - Denominazione di origine protetta
FAS - Fondo aree sotto utilizzate
FEASR - Fondo Europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale
FEOGA - Fondo Europeo agricolo di orientamento e garanzia
FESR - Fondo Europeo per lo sviluppo regionale
FOR.AGRI - Fondo paritetico nazionale interprofessionale
FSE - Fondo sociale Europeo
IAP - Imprenditore agricolo a titolo principale
ISFOL - Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori
ISTAT - Istituto nazionale di statistica
Meuro - milioni di euro
Mipaaf - Ministero delle politiche agricole, agroalimentari e forestali
OCM - Organizzazione comune di mercato
OIGA - Osservatorio Nazionale per l'imprenditoria giovanile
PA - Provincia Autonoma
PAN - Programma attuativo nazionale
PIF - Progetti integrati di filiera
PIT - Progetti integrati territoriali

POP - Programma operativo plurifondo
POR - Programma operativo regionale
PG - Pacchetto giovani
PSL - Programma di sviluppo locale
PSN - Piano strategico nazionale
PSR - Programmi di sviluppo rurale
QCMV - Quadro comunitario di monitoraggio e valutazione
RA - Regolamento attuativo
RICA - Rete d'informazione contabile agricola
SIAN - Sistema informativo agricolo nazionale
SAU - Superficie agricola utilizzata
UDE - Unità di dimensione economica
UE - Unione Europea
ULA - Unità lavorative anno
UIL - Unione italiana del lavoro

Bibliografia

Alfano F., Tarangioli S., Zumpano C.: *Forme innovative di integrazione in agricoltura: un'opportunità per la permanenza dei giovani nel settore primario*. INEA, Roma 2009.

Barberis G., *Agricoltura e strati sociali*, INSOR, Franco Angeli, Milano 1993.

Bortolozzo D., Tarangioli S.: *Rapporto 2003/2004 - Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura. Gli interventi a favore dei giovani agricoltori*. INEA - OIGA, Roma 2005.

Cristiano S., *Il lento avvio del Fondo per lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura* in Bollettino delle Politiche strutturali per l'agricoltura n. 27/08.

Commissione Europea: *Questionario valutativo comune con criteri e indicatori Valutazione dei piani di sviluppo rurale 2000-2006 sostenuti dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia*, Doc. STAR VI/12004/00, Bruxelles 2000.

Commissione Europea: *Rural Development in the UE - Report 2008*. Bruxelles 2009

Gatto E., Trisorio A.: *Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura. Rapporto 2001/2002*. INEA, Roma 2003.

Giuliodori A.: *Politiche per il ricambio generazionale* in Sotte F., *La Politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*. Quaderni del gruppo 2013. Ed. Tellus, Roma, 2009.

EU - DG Agricoltura e Sviluppo rurale: *Quadro Comune per il monitoraggio e la valutazione - Documento di orientamento*. Brussels 2006.

INSOR, *Capitale umano e stratificazione sociale nell'Italia agricola. L'agricoltura tra passato e futuro*. Quaderni CNEL, Roma 2004.

ISFOL, *Rapporto 2008 sulla formazione continua*. Roma 2009.

ISTAT, *5° Censimento dell'Agricoltura*, Roma 2001.

ISTAT, *14° Censimento della popolazione e delle abitazioni*, Roma 2001.

ISTAT, *Indagine sulla struttura e le produzioni delle aziende agricole*, Roma 2005

Mipaaf: *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale*, approvato dalla Conferenza Stato Regioni dell'1/8/2007.

Ministero dello Sviluppo Economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*. Roma, giugno 2007.

Parlamento Europeo: *The future of young farmers in the European Union (AGRI 134 EN)*, Bruxelles 2000.

Savarese E., *Le politiche giovanili - il ruolo dell'OIGA*, intervento presentato al seminario CENSER "La riforma della Politica agricola comunitaria: nuovi scenari, modelli ed opportunità per i giovani agricoltori". Rovigo 20/02/2009.

Sotte F., *Quante sono le imprese agricole in Italia* in Agriregionieuropa nr.5, Giugno 2006.

Sotte F., *Imprese e non-imprese nell'agricoltura italiana* in PAGRI nr.1/2006, pagg. 13-30.

Sotte F., Carbone A., Corsi A, *Giovani e impresa in agricoltura*. *Cosa dicono le statistiche?* In Agriregionieuropa nr.2/2004,

Tarangioli S., *Occupazione rurale e giovanile* in "Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso" Rapporto Politiche Strutturali 2003-2004, INEA, Roma 2005.

Siti internet consultati:

www.inea.it

www.istat.it

www.politicheagricole.gov.it

www.reterurale.it

ALLEGATO 1

La proposta per la predisposizione del "pacchetto giovani" dell'OIGA

Documento di lavoro

Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013. Misura a favore del ricambio generazionale e dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura. Linee guida per l'attuazione del "Pacchetto Giovani".

Il presente documento si propone di agevolare l'adesione dei giovani alle misure per l'imprenditorialità giovanile in agricoltura previste nei Programmi di Sviluppo Rurale per il periodo 2007-2013 attraverso l'utilizzo del "pacchetto giovani", ovvero l'integrazione combinata delle misure. A tal fine approfondisce la riflessione su alcune modalità di attuazione e di gestione che potrebbero consentire di sviluppare al meglio le potenzialità del "pacchetto" e contribuire alla semplificazione delle procedure, nonché all'efficienza e all'efficacia degli interventi.

Per perseguire l'efficienza e l'efficacia degli interventi a favore dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura l'Osservatorio per l'imprenditorialità giovanile in Agricoltura (OIGA) sostiene l'importanza dell'adozione dell'approccio strategico. Come affermato negli Orientamenti Strategici Comunitari per lo Sviluppo Rurale e riportato nel Piano Strategico Nazionale[42], tale approccio si basa sul principio dell'integrazione e della coerenza, e implica la concentrazione delle risorse attraverso l'individuazione di priorità tematiche e territoriali.

Il ricambio generazionale in agricoltura, finalizzato ad invertire la tendenza alla continua riduzione del numero di giovani e ad aumentare la capacità imprenditoriale in agricoltura, è individuato dal Piano Strategico Nazionale tra gli obiettivi prioritari assegnati alla Politica di Sviluppo Rurale per il periodo 2007-2013.

Il "pacchetto giovani", assicurando ai giovani l'accesso "congiunto" ad un insieme di misure, individuate da ciascuna Regione tra quelle che possono favorire lo sviluppo dell'impresa agricola, rappresenta lo strumento idoneo[43] per l'attuazione dell'approccio strategico

---

42 Si ricorda che nella decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) - (2006/144/CE) si legge, tra l'altro, che: "per promuovere il rinnovo generazionale nel settore agricolo si possono prendere in esame associazioni di misure, tra quelle contemplate dall'Asse 1, adattandole alle esigenze dei giovani agricoltori". Inoltre il Piano Strategico Nazionale (PSN) include il Pacchetto Giovani tra le modalità di attuazione integrata, allargando l'ambito di intervento anche ad "altre misure aziendali ritenute più opportune in funzione delle caratteristiche dell'azienda e delle tecniche produttive adottate (ad es. premi agro-ambientali)" e ad "alcune misure previste all'interno dell'Asse III finalizzate alla diversificazione aziendale".

43 Cfr. nota 1.

nell'ambito dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura. Infatti, su questa priorità tematica, ed eventualmente in specifici territori, esso favorisce la concentrazione delle risorse attraverso l'integrazione di misure diverse.

L'OIGA, pertanto, auspica che questo strumento innovativo sia adottato dalle Autorità di Gestione dei PSR (AdG) sfruttandone tutte le potenzialità in termini di efficacia ed efficienza, con riferimento: a) agli obiettivi di ricambio generazionale e di miglioramento dell'imprenditorialità giovanile, per l'aumento della competitività del settore e della redditività delle aziende; b) alla semplificazione e razionalizzazione del sistema procedurale per la gestione delle misure a favore dei giovani imprenditori agricoli.

A tal fine, e sulla base dell'analisi delle criticità e dei punti di forza che hanno caratterizzato l'attuazione della Politica di Sviluppo Rurale a favore dell'imprenditorialità giovanile nel periodo di programmazione 2000-2006[44], l'OIGA ha individuato, come di seguito indicato, alcuni degli elementi che potrebbero contribuire alla migliore attuazione e gestione del "Pacchetto giovani".

L'individuazione delle più efficaci modalità di attuazione e di gestione del "pacchetto giovani" potrebbe, inoltre, favorire una migliore attuazione di pacchetti associati ad altre priorità tematiche e/o territoriali (Pacchetto Qualità, Pacchetto Aree riconversione tabacco, ecc.), grazie alla possibile trasferibilità delle soluzioni operative individuate nell'ambito del "Pacchetto giovani".

Contenuti del "Pacchetto Giovani"

Al fine di assicurare l'efficienza e l'efficacia del "pacchetto" è opportuno che esso includa non solo le misure volte a sostenere direttamente le imprese agricole, ma anche quelle volte a garantire le conoscenze e competenze adeguate da parte del giovane. Inoltre, poiché attraverso il perseguimento dell'obiettivo prioritario del ricambio generazionale viene favorito il raggiungimento di altri obiettivi prioritari associati ai diversi assi, il "pacchetto" potrebbe essere finalizzato non solo alla competitività e all'innovazione dell'azienda, ma anche alla sostenibilità ambientale e alla multifunzionalità dell'azienda, rafforzando la sua efficacia e assumendo una più specifica connotazione tematica.

Sarebbe, pertanto, opportuno che il pacchetto contenga oltre alla Misura 112 - "Insediamento giovani agricoltori" anche le seguenti misure dell'Asse 1: 111 - "Iniziative in campo della formazione professionale e della formazione"; 114 - "Ricorso a servizi di consulenza"; 121 - "Ammodernamento delle aziende agricole"; 113 - "Prepensionamento".

---

44 Tra le principali criticità si rilevano: una tempistica differenziata nell'attivazione delle misure potenzialmente necessarie alla realizzazione del progetto imprenditoriale e/o necessarie alla concessione del premio di primo insediamento; il modesto effetto incentivante all'imprenditorialità giovanile in agricoltura del premio di primo insediamento; un eccessivo carico burocratico - amministrativo associato alla richiesta di accesso alle diverse misure in modo disgiunto.

Tuttavia, una maggiore qualificazione e/o connotazione tematica del pacchetto, in linea con gli obiettivi degli altri assi, può essere ottenuta attraverso l'inclusione delle seguenti misure:

- *dell'asse 1:* 132 "Sistemi di qualità alimentare";
- *dell'asse 2:* 214 "Pagamenti agroambientali" con particolare riferimento all'agricoltura biologica; 215 - "Pagamenti per il benessere degli animali"; 225 - "Indennità per interventi silvo-ambiemtali".
- *dell'asse 3:* 311 - "Diversificazione verso attività non agricole"; 312 - "Creazione e sviluppo di microimprese"; 313 - "Incentivazione di attività turistiche"; 331 - "Formazione e informazione".

Modalità di attuazione

1) Il "Pacchetto" è stato concepito per permettere al giovane agricoltore l'individuazione di una strategia di azione complessiva per lo sviluppo della propria impresa, definita nel business plan, attraverso il ricorso a differenti tipologie di interventi finanziati dai PSR. Il business plan deve essere, pertanto, considerato il fulcro del "Pacchetto" e la sua valutazione dovrà riguardare l'insieme delle iniziative che il giovane agricoltore intende attuare per concretizzare il suo progetto imprenditoriale. Ciò consentirà la "contestuale" ammissione agli aiuti previsti dalle diverse Misure, alle quali il giovane intende accedere.

   Si ritiene, pertanto, opportuno prevedere la presentazione di un'unica domanda di accesso al "Pacchetto giovani" che comprenda tutte le misure richieste dal giovane imprenditore nell'ambito del "Pacchetto". Quanto innanzi ditte andrebbe tenuto in considerazione anche in relazione al disposto dell'art. 13 - par. 5 - del Reg. (CE) 1974/2006. La domanda unica favorirebbe la maggiore efficacia ed efficienza degli interventi finalizzati al ricambio generazionale e alla diffusione dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura consentendo, tra l'altro, una riduzione dei costi, di transazione e di gestione, associati alle procedure amministrativo-burocratiche connesse alla gestione di ciascuna misura, nonché una riduzione dei tempi di accesso alle diverse misure comprese nel pacchetto.
2) In merito ai bandi per l'attuazione del pacchetto sarebbe opportuno che gli stessi assumessero la forma "Bando unico Pacchetto giovani". Ciò implica che l'AdG pubblichi un apposito bando che stabilisca le regole per l'accesso a tutte le misure previste dal "Pacchetto". Con tale modalità i giovani potranno accedere contestualmente agli aiuti delle diverse Misure, previa presentazione di un business plan che specifichi il ricorso a diversi strumenti in funzione delle effettive esigenze dell'azienda e del giovane imprenditore. In alternativa, qualora, non fosse attuabile tale modalità di accesso, i bandi delle singole misure che definiscono il "pacchetto" dovrebbero essere pubblicati contemporaneamente al fine di evitare che, la

partenza sfalsata delle misure impedisca di realizzare, nei tempi previsti, gli obiettivi indicati nel *business plan*, svuotando di contenuti e rendendo inefficace lo strumento del "pacchetto".

3) I termini di apertura del bando dovrebbero essere sufficientemente ampi per consentire l'elaborazione di progetti di buona qualità e la presentazione di business plan ad un livello di approfondimento tale da assicurare il sostegno dell'idea imprenditoriale nel lungo periodo. Ciò al fine di ottenere da un lato un maggior grado di successo delle domande presentate, permettendo ai potenziali beneficiari di valutare adeguatamente gli interventi necessari a sostenere l'insediamento e a rendere competitiva l'azienda e, dall'altro, una maggiore efficacia del pacchetto, grazie a tempi adeguati concessi per la formulazione del *business plan*.
4) I bandi dovrebbero essere riaperti periodicamente, per assicurare al "Pacchetto": 1) una maggiore efficienza attraverso il potenziale aumento dei beneficiari; 2) una maggiore efficacia grazie alla presentazione di *business plan* ad un livello di approfondimento tale da assicurare il sostegno dell'idea imprenditoriale nel lungo periodo. La periodica riapertura dei bandi consentirebbe, infatti, l'inclusione di potenziali beneficiari tra quelli: a) che avessero concretamente individuato ed acquisito la disponibilità dell'azienda oggetto di insediamento in data successiva alla chiusura del bando precedente; b) che avessero acquisito i requisiti di accesso soggettivi ed oggettivi oltre il termine di chiusura del bando precedente. La periodicità della riapertura del bando, preferibilmente annuale, andrebbe, inoltre, indicata nel primo bando pubblicato al fine di definire un orizzonte temporale certo all'interno del quale il giovane possa concretizzare il suo progetto d'impresa, evitando insediamenti non sufficientemente valutati che potrebbero determinare la cessazione dell'attività agricola intrapresa e il definitivo allontanamento del giovane dal settore agricolo.

Modalità di gestione

Il "Pacchetto giovani" avrebbe sicuramente una maggiore efficacia se fosse attribuita allo stesso una *dotazione finanziaria certa*, derivata dalla somma delle specifiche risorse riservate nell'ambito di ciascuna misura all'attuazione del "Pacchetto". Tale dotazione dovrebbe essere individuata preliminarmente alla pubblicazione del bando unico.

Al fine di assicurare una gestione efficiente del "Pacchetto giovani" e degli altri interventi finalizzati al miglioramento dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura nonché, il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, sarebbe opportuno organizzare attività finalizzate a:

1) ad una adeguata informazione ed assistenza ai potenziali beneficiari;
2) al controllo, monitoraggio e valutazione del grado di efficienza ed efficacia dell'insieme degli interventi, che consenta una eventuale revisione delle modalità di attuazione e/o gestione del pacchetto e degli altri interventi.

Sarebbe, inoltre, opportuno incentivare l'aiuto al primo insediamento in forma mista (premio concesso in conto capitale e in conto interessi). In particolare, nel caso di aiuto in conto interesse assume notevole rilevanza la possibilità di accedere ad operazioni di ingegneria finanziaria che facilitino l'accesso al credito da parte dei giovani agricoltori.

Nel caso in cui fosse stabilita l'erogazione del premio di primo insediamento in diverse soluzioni, sarebbe opportuno condizionare l'erogazione della seconda e/o delle altre *tranches* alla verifica del conseguimento dei risultati intermedi indicati nel *business plan* e al conseguimento di eventuali requisiti di accesso per i quali è stata fatta richiesta di deroga. L'introduzione del controllo di gestione dell'impresa fornisce, infatti, maggiori garanzie di efficacia ed efficienza.

ALLEGATO 2

LA LISTA DELLE MISURE PREVISTE DAL REG. 1698/05

Al fine di rendere più agevole l'individuazione delle misure previste dalle varie Regioni per l'attuazione del "Pacchetto giovani", si riporta l'elenco delle misure (compreso il codice numerico) previste dal Reg. 1698/05.

111 - Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione, inclusa la diffusione di conoscenze scientifiche e pratiche innovative, rivolte agli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale;

112 - Insediamento di giovani agricoltori;

113 - Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli;

114 - Ricorso a servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e forestali;

115 - Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale;

121 - Ammodernamento delle aziende agricole;

122 - Migliore valorizzazione economica delle foreste;

123 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali;

124 - Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare;

125 - Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura;

126 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione;

131 - Sostegno agli agricoltori per conformarsi ai rigorosi requisiti prescritti dalla normativa comunitaria;

132 - Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare;

133 - Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare;

211 - Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane;

212 - Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane;

213 - Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE;

214 - Pagamenti agroambientali;

215 - Pagamenti per il benessere degli animali;

216 - Sostegno agli investimenti non produttivi;

221 - Imboschimento di terreni agricoli;

222 - Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli;

223 - Imboschimento di superfici non agricole;

224 - Indennità Natura 2000;

225 - Pagamenti silvoambientali;

226 - Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi;

227 - Sostegno agli investimenti non produttivi;

311 - Diversificazione verso attività non agricole;

312 - Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese;

313- Incentivazione di attività turistiche;

321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;

322 - Sviluppo e rinnovamento dei villaggi;

323 - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale;

331 - Formazione e informazione rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3;

341 - Acquisizione di competenze e animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale;

410 - Strategie di sviluppo locale;

411 - Competitività;

412 - Gestione dell'ambiente/del territorio;

413 - Qualità della vita/diversificazione;

421 - Cooperazione interterritoriale e transnazionale;

431 - Gestione dei Gruppi di Azione Locale, acquisizione di competenze, animazione;

511 - Assistenza tecnica.