



Osservatorio per
l'Imprenditorialità
Giovanile in Agricoltura



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



INSEDIAMENTO E PERMANENZA DEI GIOVANI IN AGRICOLTURA

**Le misure per i giovani
agricoltori nella Politica di
Sviluppo Rurale 2007-2013**

**Rapporto
2008**



**RAPPORTO INSEDIAMENTO E PERMANENZA DEI
GIOVANI IN AGRICOLTURA:**

**Le misure per i giovani agricoltori nella Politica di
Sviluppo Rurale 2007-2013**

Roma, Aprile 2009

Il presente Rapporto rientra nell'ambito delle attività di supporto tecnico dell'INEA all'Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura (OIGA), istituito dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali sulla base dell'art. 8 della legge n. 441 del 15 dicembre 1998.

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, Emanuela Scornaienghi, Stefano Trione, Laura Viganò, Francesco Ambrosini (segreteria), Massimo Perinotto (elaborazione dati).

Il Rapporto, a cura di Serena Tarangioli e Antonella Trisorio, è stato terminato nel mese di Aprile 2009.

La stesura dei singoli capitoli si deve ai seguenti autori:

Parte I

Capitolo 1: Giaime Gabrielli e Serena Tarangioli

Capitolo 2: par. 2.1 e 2.2 Serena Tarangioli, 2.3 e 2.4 Giaime Gabrielli

Capitolo 3: Giaime Gabrielli

Capitolo 4: Giaime Gabrielli

Capitolo 5: Simona Cristiano

Parte II

Friuli Venezia Giulia: Federica Cisilino

Lazio: Giampiero Golisano e Claudio Liberati

Basilicata: Maria Assunta D'Oronzio

Sicilia: Francesca Varia

Analisi statistiche ed elaborazioni dati a cura di Giaime Gabrielli e, per il caso studio Basilicata, Salvatore Caricati.

Elaborazione dati e supporto tecnico a cura di Massimo Perinotto.

Editing a cura di Manuela Scornaienghi.

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

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

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

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 con l'obiettivo di diffondere temi a carattere agricolo e rurale nel dibattito culturale del Paese, di valorizzare la cultura agricola e soprattutto di accrescere l'interesse dei giovani verso il settore primario;
- effettua il monitoraggio 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.

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

INDICE

<i>Capitolo 1</i>	7
<i>Le problematiche delle aree rurali in termini senilizzazione della forza lavoro del settore primario</i>	7
1.1 Quanti sono i giovani agricoltori?	7
1.2 I numeri dell'imprenditoria giovanile e la tendenza all'invecchiamento dei conduttori	8
1.3 La diversificazione nelle imprese agricole condotte da giovani	12
<i>Capitolo 2</i>	15
<i>Le politiche comunitarie a favore del ricambio generazionale</i>	15
2.1 Gli strumenti per favorire l'accesso dei giovani al settore primario	15
2.2 La misura di primo insediamento nella Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013	17
2.3 Fabbisogni d'intervento e strategie adottate, un confronto con tra Paesi europei	18
2.4 Il sostegno all'imprenditoria giovanile in Italia. Aspetti quali-quantitativi	22
<i>Capitolo 3</i>	31
<i>La misura di primo insediamento giovani nei PSR 2007-2013</i>	31
3.1 Gli obiettivi	31
3.2 Le procedure di attuazione della misura	34
<i>Capitolo 4</i>	43
<i>L'analisi dell'applicazione della misura di primo insediamento</i>	43
4.1 I criteri di selezione adottati nei bandi	43
4.2 Aspetti quali-quantitativi delle procedure concorsuali	47
4.3 Avanzamento finanziario dei PSR 2007-2013 al 30 settembre 2008	48
4.4 I bandi relativi al "pacchetto giovani"	50
<i>Capitolo 5</i>	54
<i>Gli interventi nazionali a sostegno dello sviluppo dell'imprenditorialità giovanile</i>	54
5.1 Il Programma attuativo nazionale Competitività dei sistemi agricoli rurali	54
5.2 Il Fondo Nazionale per l'imprenditoria giovanile in agricoltura	54
5.3 Il Fondo paritetico nazionale interprofessionale per la formazione continua in agricoltura	57
5.4 I giovani imprenditori agricoli nelle politiche di coesione	59
5.5 Verso una politica unitaria regionale di sostegno all'insediamento dei giovani in agricoltura: alcune riflessioni	59
<i>FRIULI VENEZIA GIULIA</i>	65
<i>LAZIO</i>	81
<i>BASILICATA</i>	93
<i>SICILIA</i>	100

Premessa

Il ricambio generazionale in agricoltura e i 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 riguardo a questo tema.

In Italia, come vedremo nel capitolo 1 del rapporto, i giovani rappresentano appena il 7% degli addetti al settore agricolo, questo dato collegato a quello della 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, da tempo, sono accompagnate dalle politiche di sviluppo rurale comunitarie e nazionali che propongono una serie di strumenti volti ad agevolare, non solo l'ingresso dei giovani in agricoltura, ma anche a migliorare la qualità del capitale umano e a rafforzare la competitività delle imprese.

Il Rapporto, nella fase di lancio del nuovo periodo di programmazione delle politiche UE per lo sviluppo rurale, fa il punto sugli strumenti disponibili nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e di quelli proposti dalla Politica nazionale. In particolare, si sofferma sulla misura per l'insediamento dell'imprenditoria giovanile in agricoltura (misura 112 dei PSR), anche perché, nella strutturazione degli interventi, essa è il perno di un approccio integrato di azione finalizzato al generale rafforzamento della competitività dell'agricoltura italiana.

Nella seconda parte, il Rapporto si sofferma sulle dinamiche, in termine di *delivery* e di risultati, delle strategie regionali in materia di ricambio generazionale per il settore agricolo. Essa presenta quattro casi studio regionali rappresentativi di particolari strategie di azione (Basilicata e Sicilia) o di un interesse spiccato per la tematica (Friuli Venezia Giulia e Lazio).

L'obiettivo generale del Rapporto è quello di dare, in concomitanza con l'avvio dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013, un quadro delle dinamiche dell'imprenditoria giovanile in Europa e in Italia, di individuare le strategie più appropriate per fare agricoltura nel nuovo millennio, di valutare, per quanto possibile, i risultati ottenuti con le politiche messe in atto nel passato e, elemento centrale, di descrivere gli strumenti messi a disposizione per raggiungere gli obiettivi della nuova programmazione e i risultati da essa attesi.

PARTE I

Giovani agricoltori: fabbisogno d'intervento e strategie adottate

Capitolo 1

Le problematiche delle aree rurali in termini di senilizzazione della forza lavoro del settore primario

1.1 Quanti sono i giovani agricoltori?

Prima di affrontare i punti di forza e di debolezza dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, è necessario definire chi sono i giovani agricoltori e soprattutto quantificarli.

Tale definizione non è assolutamente scontata infatti il dibattito scientifico ai fini della classificazione statistica degli imprenditori agricoli e, tra questi, dei giovani imprenditori ruota intorno due differenti approcci. Il primo, proprio dall'ISTAT, definisce come conduttori agricoli (e tra questi anche i giovani) tutti coloro (persone fisiche e giuridiche) che supportano il rischio aziendale. Secondo questa definizione 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, negli ultimi tempi, sostengono invece che l'universo di riferimento, almeno in termini di obiettivi politici¹, debba essere diverso, ossia debba tener conto delle imprese effettivamente produttive (la cui dimensione economica sia almeno superiore alle otto UDE) perché in esse si concentra circa il 70% del Reddito Lordo Standard prodotto dall'agricoltura italiana e una grossa fetta dell'occupazione primaria; inoltre, queste imprese sono quelle meno afflitte dal problema del ricambio generazionale e sono quelle che presentano attività maggiormente diversificate. L'universo di riferimento cambia in maniera determinante a seconda della definizione adottata: nel dettaglio, le aziende agricole censite dall'ISTAT sono 2,5 milioni (Censimento 2000), mentre le imprese con una dimensione economica superiore alle 8 UDE sono appena 431.000 (il 17% del totale aziende).

Detto ciò è opportuno osservare che gli obiettivi della politica di sviluppo rurale sono tre: aumentare la competitività delle imprese agro-alimentari e forestali, valorizzare le funzioni ambientali dell'agricoltura, diversificare il reddito degli agricoltori e migliorare la qualità della vita nelle aree rurali. Questo set di obiettivi ha come destinatario l'unità produttiva, il conduttore e la sua famiglia, le produzioni, il territorio agricolo e rurale. La natura del destinatario è specificata dalla stessa strategia d'intervento comunitaria:

- l'unità produttiva è quella che non è competitiva, che necessita di interventi strutturali e di innovazione, capace di rispettare ambiente e territorio e nello stesso tempo di trarre reddito da essi. Non ha una ampiezza economica minima, come richiesto nel precedente periodo di programmazione, ma un ruolo, essenzialmente multifunzionale, che deve rafforzare attraverso l'aiuto comunitario.
- Il conduttore è colui che assume il rischio della gestione, che impiega tempo e lavoro nell'attività, che abbia conoscenze e competenze professionali. Inoltre, nel caso si tratti di attività di diversificazione 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, non viene chiesta un'analisi di competitività dei singoli comparti.
- Tutto il territorio può essere oggetto dell'intervento agricolo in senso stretto, mentre le aree rurali devono essere individuate utilizzando criteri socio-economici. Inoltre, bisogna sottolineare la volontà politica di interventi integrati rivolti allo sviluppo locale piuttosto che alla singola impresa. Questo per favorire la coesione economica e sociale e per creare modelli solidaristici che preservino soprattutto i soggetti economici e sociali più deboli.

La politica comunitaria tende a favorire l'intervento a favore di chi necessita di un rafforzamento della propria competitività e non delle imprese forti, comunque ammesse a finanziamento nel caso necessitino di innovazione e di interventi per adeguarsi al mercato.

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

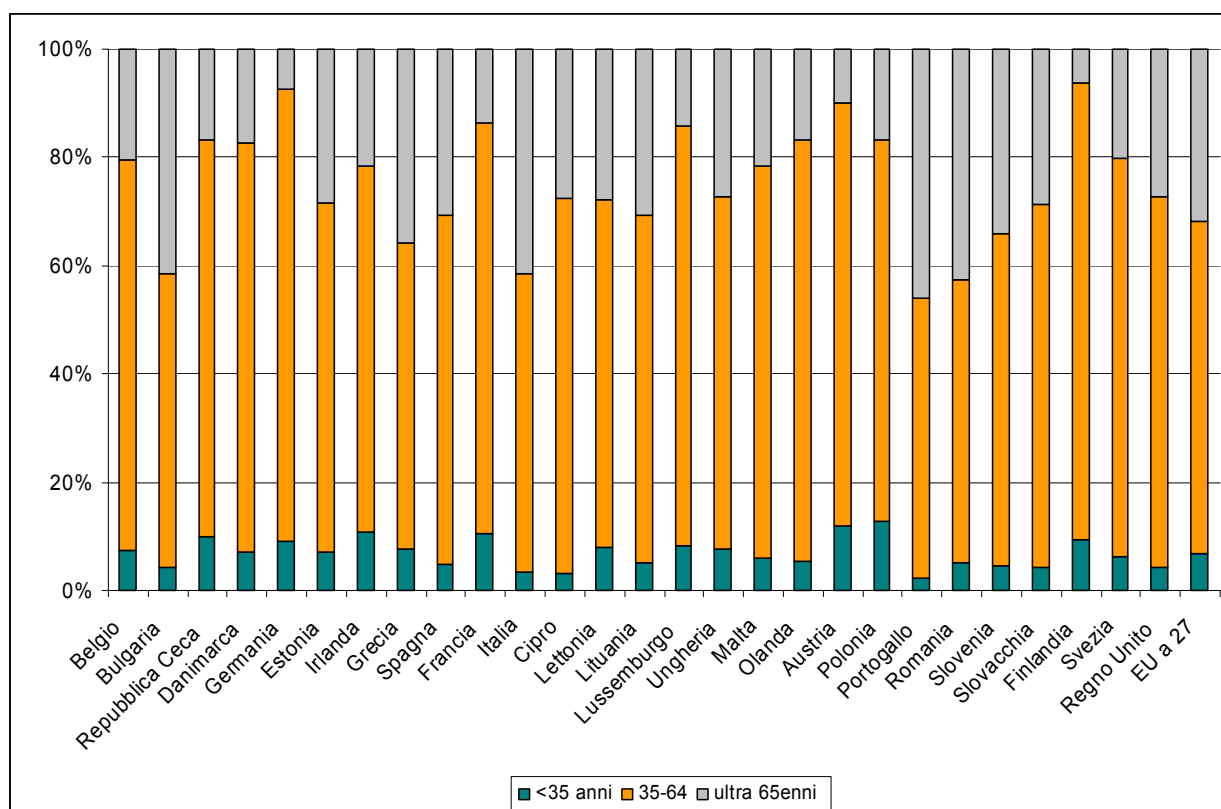
Quindi, nel trattare l'argomento dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura, faremo riferimento all'universo dei conduttori censito dall'ISTAT, al fine di considerare quali siano quegli elementi che, anche attraverso il ricambio generazionale, possono favorire l'aumento della redditività e della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

Sempre in merito alla definizione di giovane agricoltore, va tenuto presente che la politica comunitaria identifica tali soggetti in coloro che abbiano meno di 40 anni. Una definizione che per il conteggio, spesso si scontra con le definizioni statistiche che di solito riportano i dati in classi a 10 anni partendo da 15. In Italia il problema è stato superato per quanto riguarda le rilevazioni censuarie ma rimane per altre tipologie d'indagine. Pertanto nelle analisi useremo la definizione comunitaria dove possibile.

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

L'Italia, insieme a pochi altri Stati membri, conta una delle più basse presenze di conduttori agricoli sotto i quarant'anni (Figura 1). Nel 2005, l'Italia contava una presenza giovanile pari al 10%, mentre solo il 3% degli stessi aveva meno di 35 anni, contro una media europea che per quest'ultimo caso era prossima al 7%. Solo il Portogallo presenta una situazione analoga a quella italiana, 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

Passando dal 2005 al 2007² (tabella 1), l'invecchiamento medio dei conduttori d'azienda si acuisce e la quota dei giovani con meno di 35 anni alla guida di un'impresa agricola si riduce in tutti gli Stati europei: l'Italia,

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 la Spagna, la Grecia, la Bulgaria e la Romania.

con una quota pari al 3,1%, si colloca ancora una volta nella parte bassa della graduatoria, in compagnia del Portogallo, di Cipro, del Regno Unito e, presumibilmente, della Bulgaria e della Spagna (per queste due nazioni i dati 2007 non sono disponibili).

Tra gli Stati che presentano rilevanti quote di giovani agricoltori spiccano l’Austria (11%), la Polonia (12%), la Repubblica Ceca (10%) e la Finlandia (9%).

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

Paese	2003	2005	2007	2003	2005	2007
	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

Una volta descritto brevemente il panorama internazionale, è interessante passare alla realtà italiana: in questo caso, l’età di riferimento presa in considerazione è pari a 40 anni, limite anagrafico secondo il quale si parla o meno di giovane agricoltore e, quindi, che consente l’accesso agli incentivi della nuova programmazione 2007-2013 destinati al ricambio generazionale.

Dai dati ricavati dall’Indagine ISTAT su “Struttura e produzioni delle aziende agricole” per gli anni 2005 e 2007³ (tabella 2), emerge un quadro piuttosto negativo della distribuzione per classe di età dei conduttori agricoli e, in particolare, della recente dinamica di questa distribuzione. Tra il 2005 e il 2007, infatti, si è avuto a livello nazionale una contrazione del 10% del numero delle aziende gestite da conduttori con età inferiore ai 40 anni, riduzione abbondantemente superiore a quella complessiva (-3%). A rendere ancora più critico lo scenario nazionale, è il lieve incremento del numero di conduttori agricoli con oltre 65 anni (+0,4%).

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.

Entrando nel dettaglio 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 invece 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 di Bolzano (-37%), seguita dalla Liguria (-33%), dalla Puglia (-32%) e dal Friuli Venezia Giulia (-28%). In termini assoluti, si è passati in Italia nel suo insieme da circa 130 mila giovani agricoltori a poco più di 116 mila, mentre per la classe di età over 65 si è passati da 739 mila a 742 mila.

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

REGIONI	16-39		over 65		Totale		16-39	over 65	Totale
	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

La difficoltà d'ingresso nel settore agricolo per le giovani risorse e la contemporanea forte presenza delle persone di età avanzata come conduttori di azienda emerge in modo chiaro se si osservano i valori relativi ad alcuni semplici indicatori: la quota di conduttori agricoli al di sotto dei 39 anni, quella relativa agli over 65 e il rapporto tra queste due quote.

A livello nazionale, solamente il 6,9% delle aziende vede la guida di un under 40, mentre oltre il 44% è nelle mani di un agricoltore con più di 65 anni, per un rapporto tra conduttori giovani e anziani intorno al 16%, vale a dire un giovane ogni sei anziani. Le differenze interregionali sono molto consistenti, con presenze di giovani agricoltori che vanno dal 4,4% della 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 si trovano in alcune regioni centrali e meridionali (Marche, Lazio Calabria e Puglia) ma anche del Nord-Est (Friuli Venezia Giulia e Veneto).

Per quanto riguarda la quota di conduttori agricoli over 65, come era lecito attendersi i valori più alti sono in corrispondenza delle regioni con scarsa presenza giovanile: Marche (53% delle aziende totali), Calabria (48%), Umbria (49%) e Veneto (46%).

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

REGIONI	16-39	over 65	Totale	16-39/Totale	16-39/over 65	over 65/Totale
	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, cui si rimanda per ulteriori approfondimenti in merito.

I dati fin qui evidenziati 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 un giovane imprenditore.

La scarsa presenza di giovani è un elemento negativo per il settore agricolo prima di tutto 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, visto il grado di specializzazione e di produttività ormai raggiunto dall'agricoltura moderna, è comunemente ritenuto causa di degrado delle aree rurali e dell'ambiente naturale. Inoltre, per le aree in cui la localizzazione demografica presenta alti tassi di appoderamento, il problema ha una forte valenza socio-economica: in molte aree l'abbandono dell'attività agricola genera fenomeni di spopolamento e al diminuire della presenza economica primaria corrisponde il decremento della popolazione e la dismissione dei servizi di pubblica utilità, modificando le tradizionali condizioni di vita delle popolazioni.

D'altro canto, le ragioni che frenano⁴ l'ingresso imprenditoriale in agricoltura sono molte e di vario genere:

- di natura economica, dovute al fatto che i redditi derivanti dal settore primario sono in media più bassi rispetto a quelli degli altri settori, nonostante i costi e i rischi di gestione siano gli stessi;
- di natura sociale, legate alla qualità della vita degli agricoltori, fortemente condizionata dall'attività aziendale e dal luogo in cui vivono, spesso carente nell'offerta di servizi;
- ma anche di carattere prettamente settoriale, con una lista lunghissima che va dal costo della terra, all'acquisizione di diritti di produzione; dai costi di successione a quelli di insediamento.

⁴ Per un approfondimento sul tema si rimanda a: Bortolozzo - Tarangioli (2005); Barberis (1993 e 2004), European Parliament (2000).

1.3 La diversificazione nelle imprese agricole condotte da giovani

Le recenti tendenze che hanno caratterizzato il settore agricolo, nonché l'evoluzione dei mercati e dell'intera situazione economica internazionale spesso 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 sottolineare la tendenza alla diversificazione delle attività agricole che sempre più caratterizza il settore primario dell'UE a 27.

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

Paese	Aziende		(a)/(b)
	condotte da agricoltori con meno di 35 anni	Aziende totali	
	(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%

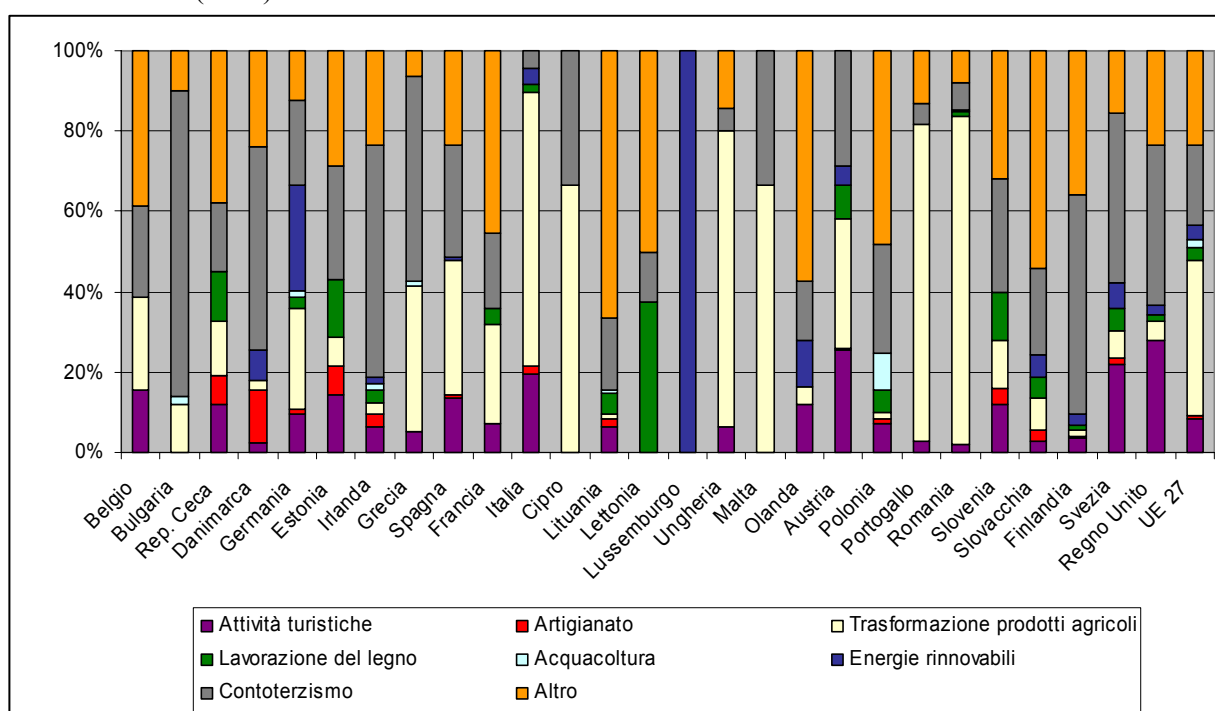
Fonte: Eurostat

Contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, la diversificazione aziendale tende a concentrarsi nelle imprese condotte da over 35enni (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 in una conservazione della tradizionale struttura aziendale da parte di chi subentra nella conduzione.

Per quanto riguarda la tipologia di diversificazione delle imprese condotte da giovani imprenditori si nota una preponderanza verso le attività relative alla trasformazione dei prodotti agricoli aziendali seguita da contoterzismo e attività turistiche (figura 2). In tutta Europa la diversificazione delle imprese, condotte da giovani o meno, tende a configurarsi con attività strettamente legate all'attività agricola, anche se rispetto a questo quadro generale vanno evidenziate alcune tendenze particolari:

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

Figura 2 – Presenza di attività diversificate per tipologia nelle aziende agricole condotte da giovani con meno di 35 anni di età (2007)



Fonte: Eurostat

In Italia il 4,3% delle imprese condotte da giovani presenta attività extra-agricole. La diversificazione nelle imprese giovani mostra segnali di crescita di gran lunga superiori alla media generale registrata in Italia tra il 2005 e il 2007. Infatti se le aziende diversificate crescono del 3%, quelle condotte da giovani sotto i 35 anni, nello stesso periodo, registrano una crescita pari al 14%. Segnale, quest'ultimo, di una sensibilità crescente, da parte dei giovani, rispetto ad un'attività agricola attenta a tutte le possibilità che l'azienda 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%). Da notare, a parte la scarsa presenza di altre tipologie di diversificazione, la scarsissima offerta, da parte dei giovani agricoltori, in termini di contoterzismo (4,4% delle imprese). La mancanza di esperienza professionale e di specifiche competenze in campo agricolo giustificano solo in parte questo dato, infatti lo stesso potrebbe essere in parte spiegato anche da una tendenza a impegnarsi a tempo parziale nelle attività agricole da parte dei giovani. Insomma, l'agricoltura è il settore cui una buona parte di giovani si rivolge per "diversificare" la propria attività lavorativa principale.

I pochi dati a disposizione sulla tipologia di impresa presa in considerazione danno interessanti indicazioni riguardo i fabbisogni di intervento cui la Politica di Sviluppo Rurale e le politiche nazionali possono far fronte. Rispetto agli obiettivi di ricambio generazionale del settore agricolo, di mantenimento della popolazione e di offerta di possibilità occupazionali nelle aree rurali è necessario non solo incentivare l'ingresso dei giovani nel settore primario ma anche provvedere ad attività di accompagnamento e informazione che permettano loro di capire le effettive potenzialità che il mondo rurale offre. La possibilità di diversificare le attività agricole è una buona occasione in termini di redditività aziendale che si trasforma anche in valorizzazione del 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

Il Regolamento 1698/05, affronta in maniera unitaria la tematica del capitale umano in agricoltura, dedicando ad essa una sotto – sezione specifica “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 (attraverso le misure di primo insediamento di giovani agricoltori e prepensionamento di quelli più anziani), dall'altro il miglioramento degli standard di vita e di lavoro nelle aree rurali (con le misure per la formazione e per l'utilizzo e l'avvio di servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole) in una logica che non solo tende a rispondere alle esigenze del mondo rurale ma anche a politiche europee più generali come quelle legate alla strategia di Lisbona⁵ per un'Europa sempre più competitiva e che offra maggiori e migliori posti di lavoro.

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, favorendo l'occupazione nelle attività, non solo agricole, che caratterizzano le aree rurali. Inoltre, gli strumenti devono contribuire in maniera evidente e significativa a migliorare gli standard di vita nelle aree rurali favorendo, in tal maniera, la permanenza delle popolazioni e la vitalità del territorio.

Rispetto al passato, anche se nell'ambito di una strategia più ampia, possiamo leggere tra le righe del Regolamento una presa di posizione a favore dei giovani che vivono e lavorano nelle aree rurali. In alcuni casi, questo si traduce in misure e strumenti tesi a favorire e migliorare tutto ciò che può interessare la fetta di popolazione più giovane delle aree rurali.

Tra tradizione e innovazione, il Regolamento 1698/05 presenta una serie di strumenti volti da un lato a favorire l'ingresso dei giovani in agricoltura, dall'altro a favorire le attività rivolte ai giovani delle aree rurali.

La misura 112 del Regolamento 1698/05 relativa al primo insediamento ha l'obiettivo di incentivare l'imprenditorialità giovanile in agricoltura attraverso un semplice meccanismo di funzionamento: la concessione di una somma di denaro destinata a coprire parte delle spese di avviamento dell'attività e costituisce una sorta di reddito garantito, in vista dei tempi necessari per l'eventuale ritorno economico dell'investimento.

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 spesso si è tradotto in una iniezione di risorse finanziarie per la gestione di aziende avviate ma sofferenti in termini di liquidità. Dove il premio è andato a sostenere 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 a 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.

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”.

Altro strumento classico della Politica di Sviluppo Rurale è la misura di prepensionamento (misura 113), anch'essa finalizzata al ricambio generazionale in agricoltura, ma in termini speculari a quella di primo insediamento, in quanto si rivolge agli imprenditori agricoli anziani. Nello stesso tempo essa rappresenta uno strumento complementare alla nascita di nuove imprese favorendo i processi di cessione aziendale. L'intervento tende a favorire il ricambio generazionale con l'obiettivo di ammodernare il settore e migliorare le performance produttive dello stesso. Il prepensionamento ha riscosso un limitato interesse da parte degli agricoltori italiani, a causa innanzitutto 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 la misura di formazione (111) quale strumento fondamentale per favorire e qualificare l'occupazione agricola. La formazione ha l'obiettivo di migliorare le conoscenze e competenze dei lavoratori e delle altre persone coinvolte nell'attività primaria 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.), ma anche per favorire la creazione di manodopera specializzata.

I giovani agricoltori sono beneficiari prioritari della misure di investimento nelle aziende agricole e forestali (misure 121 e 122). In queste misure i giovani 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 o con un sistema di intervento prioritario.

Infine, anche se 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). Essa prevede come beneficiari anche i membri della famiglia del conduttore che non siano al momento della presentazione del progetto lavoratori agricoli. E' scontato che gran parte dei beneficiari possano essere giovani che attraverso la diversificazione delle attività agricole creano un'impresa da cui ottenere reddito e assicurare la vitalità dell'azienda di famiglia oltre che la permanenza nel territorio rurale.

Gli Orientamenti Strategici Comunitari per la Politica di Sviluppo Rurale, in linea con la strategia globale dell'Unione, prevedono, tra gli altri, un obiettivo specifico a favore dell'ingresso dei giovani in agricoltura e il loro coinvolgimento in tutte le attività che riguardano le aree rurali. Tutti gli Stati membri, per come è organizzata la programmazione dello sviluppo rurale, devono contribuire al soddisfacimento di questo obiettivo.

Su questa linea si muove anche il Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale 2007-2013, che, tra gli obiettivi specifici, ha proprio quello di favorire il ricambio generazionale in agricoltura, proponendo come strumento d'intervento il "Pacchetto giovani", finalizzato a favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani nel settore primario. Il pacchetto si propone di fornire una serie di incentivi specifici per gli agricoltori sotto i 40 anni che desiderano insediarsi in azienda: il premio di insediamento ma anche un sostegno al piano di investimenti aziendale, il supporto del servizio di assistenza e l'aiuto per la consulenza aziendale, l'incentivo al prepensionamento, oltre alle altre misure per l'impresa ritenute più opportune in funzione delle caratteristiche strutturali e delle tecniche produttive adottate (ad es. premi agro-ambientali). Tra queste possono rientrare anche alcune misure previste all'interno dell'Asse 3 del Regolamento 1698/05 finalizzate alla diversificazione aziendale.

Prima dell'analisi specifica degli strumenti a favore dell'imprenditoria giovanile è opportuno considerare che, tra i provvedimenti inseriti nella Politica di Sviluppo Rurale a seguito del processo di *Health check* della PAC⁶, troviamo ancora una volta un impegno preciso a favore dei giovani agricoltori. Il Regolamento 74/2009 prevede, infatti, l'aumento del sostegno ai giovani che si insediano per la prima volta nel settore agricolo. Il premio passa da 55.000 a 70.000 questo per favorire, con maggiori mezzi, l'ingresso dei giovani nel settore primario tenendo conto anche del particolare momento di crisi economica e finanziaria che investe il sistema economico internazionale.

⁶ Una serie di regolamenti, tra cui troviamo il nr. 74/2009 che modifica il Regolamento (CE) 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale, ha concluso il processo di verifica dello stato di salute della PAC. Il cui obiettivo era quello di valutare l'efficacia e l'efficienza della politica agricola comunitaria rispetto alle esigenze globali del settore primario e dei territori rurali.

2.2 La misura di primo insediamento nella Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013

Nonostante le misure della Politica di Sviluppo Rurale che possono contribuire a favorire i processi di ricambio generazionale siano diverse, il presente rapporto si concentra sull'analisi della misura di primo insediamento, direttamente rivolta ai giovani. Infatti, la nuova veste, in termini di approccio di intervento ad essa attribuita dal Regolamento 1698/05 e, soprattutto, per come è stata concepita nell'ambito della strategia di azione nazionale, ne fanno il perno di un intervento integrato a cui si legano altre misure che possano avere impatti sull'obiettivo specifico del ricambio generazionale.

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

- un premio più alto, che può arrivare fino a 55.000 euro,
- 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 che si traduce in una priorità di accesso sulle stesse da parte del giovane.

Il giovane beneficiario, inoltre, non ha più l'obbligo di presentare, quali prerequisiti di accesso, giustificativi della redditività aziendale e del rispetto dei requisiti minimi in materia di ambiente e 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 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, come nel passato, si configura come aiuto, concesso sotto forma di premio, per sostenere l'iniziativa imprenditoriale di un giovane agricoltore. 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 con meno di 40 anni, che si insediano per la prima volta in una azienda agricola come capo azienda e che hanno conoscenze e competenze professionali adeguate.

Il premio può essere concesso sotto forma di aiuto in conto capitale in una o, al massimo, cinque rate o sotto forma di abbuono interessi per un ammontare pari al massimo a 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 ampiamente più alto, questo per favorire le condizioni di investimento e rinnovamento aziendale anche rispetto al soddisfacimento degli impegni che il beneficiario, di fatto, prende con la presentazione del Piano aziendale.

Ed è proprio quella del Piano la novità più grossa che presenta la misura. Pur conservando la natura di premio, 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, e concedendo, di fatto, il diritto a beneficiare di tali misure.

Il Piano aziendale, così come emerge dalla lettura del Regolamento nr. 1698/05, è inteso come 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 questi fabbisogni si traducano nel ricorso ad altre misure del PSR gli Stati membri possono decidere di concedere, attraverso l'approvazione del Piano aziendale, anche il finanziamento a tali misure.

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

Questa possibilità nel PSN si è tradotta nella messa a punto di uno strumento, il "Pacchetto giovani", attraverso cui finanziarie lo sviluppo aziendale nel suo complesso partendo dal premio di primo insediamento e che, di fatto, dovrebbe semplificare l'utilizzo dei fondi per lo sviluppo rurale. Come vedremo più avanti, numerose Regioni hanno introdotto, anche se con modalità diverse, lo strumento nei propri PSR condividendo la strategia nazionale di avvantaggiare l'ingresso dei giovani in agricoltura anche attraverso interventi di semplificazione amministrativa.

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

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

Le differenze tra gli Stati sono rilevanti, così come lo sono le realtà produttive presenti sul territorio europeo: Slovacchia, Malta e Paesi Bassi non hanno previsto l'attivazione della misura; in Germania, Regno Unito e Ungheria le risorse previste per la misura sono estremamente contenute mentre rappresentano una grossa fetta di risorse dell'Asse 1 in Finlandia e Francia. L'Italia, in questa graduatoria, occupa una posizione elevata, con circa 800 milioni di euro di finanziamenti in termini assoluti, il 12% dei finanziamenti dell'Asse 1 e circa il 5% di tutte le risorse del Programma. L'intervento finanziario previsto per l'insediamento dei giovani agricoltori rappresenta circa un sesto del totale della UE a 27, la quota più consistente dopo quella della Francia (circa un quarto del totale), Paese tradizionalmente attento alle politiche per il subentro in agricoltura⁷.

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.

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

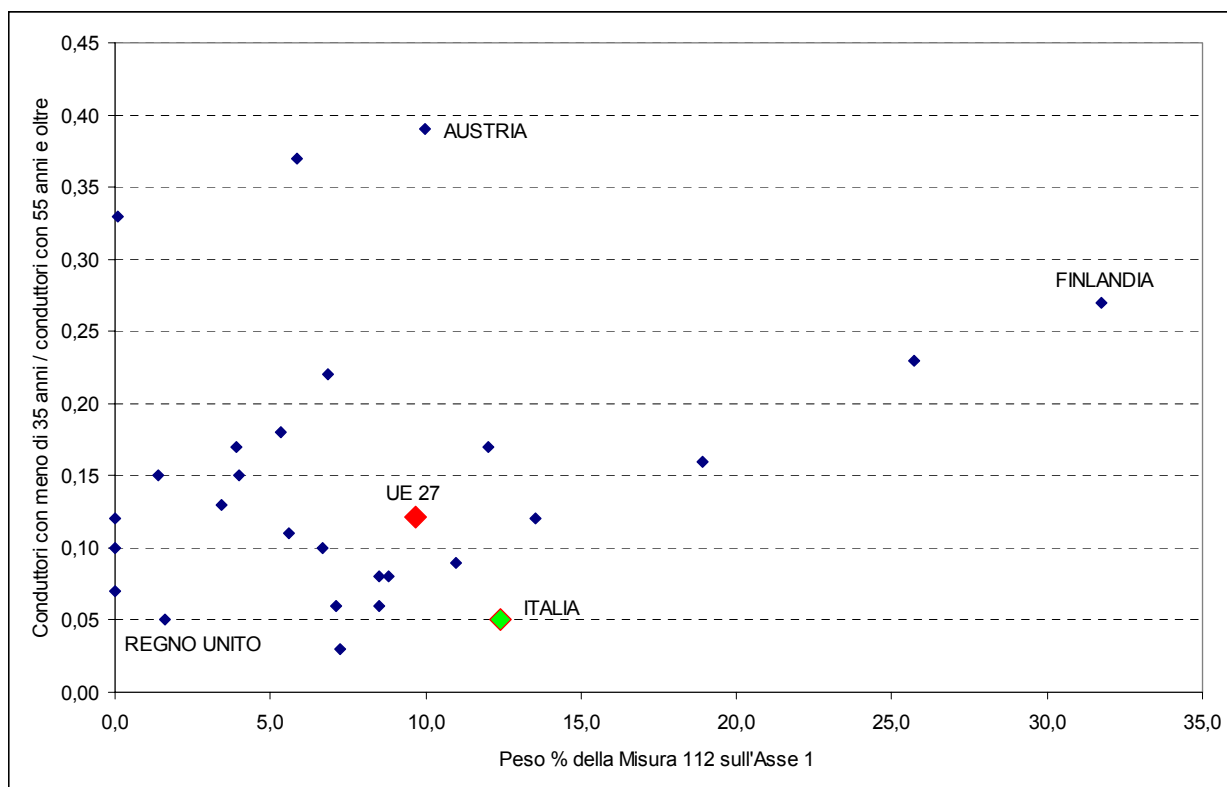
Stati	Misura 112	Asse 1	Totale	Peso % Misura 112 / Asse1	Peso % Misura 112 / Totale risorse
Austria	107.449.323	1.078.461.191	7.822.289.054	10,0	1,4
Belgio	127.035.867	671.041.417	1.144.554.103	18,9	11,1
Bulgaria	102.413.694	1.204.866.983	324.193.839,2	8,5	3,2
Cipro	10.000.000	140.521.676	325.047.148	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	0,0
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
Lituania	62.240.000	930.197.109	2.260.374.510	6,7	2,8
Malta	0	34.280.000	100.251.140	0,0	0,0
Paesi Bassi	0	290.880.000	973.042.334	0,0	0,0
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	0	835.427.149	2.562.585.914	0,0	0,0
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, anche in relazione ai dati già evidenziati nei precedenti paragrafi e che vedono il nostro Paese tra quelli europei con quote minori di conduttori agricoli al di sotto dei 40 anni.

A tale proposito è interessante mostrare alcune relazioni che legano gli interventi di finanziamento previsto dalla Programmazione 2007-2013 per la misura 112 e la presenza sul territorio di giovani conduttori. Nella figura 3, sono state messe a confronto la quota di giovani agricoltori in rapporto ai conduttori over 55 (asse y) con la percentuale dell’Asse 1 destinata alla misura 112: 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 trovano per la 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). Queste correlazioni sono lo specchio delle caratteristiche strutturali dei sistemi agricoli dei singoli Stati membri. Paesi come Germania e 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 nel primo caso in una logica di continua innovazione e dinamicità settoriale, nel secondo per arginare i forti 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 – Anno 2005



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

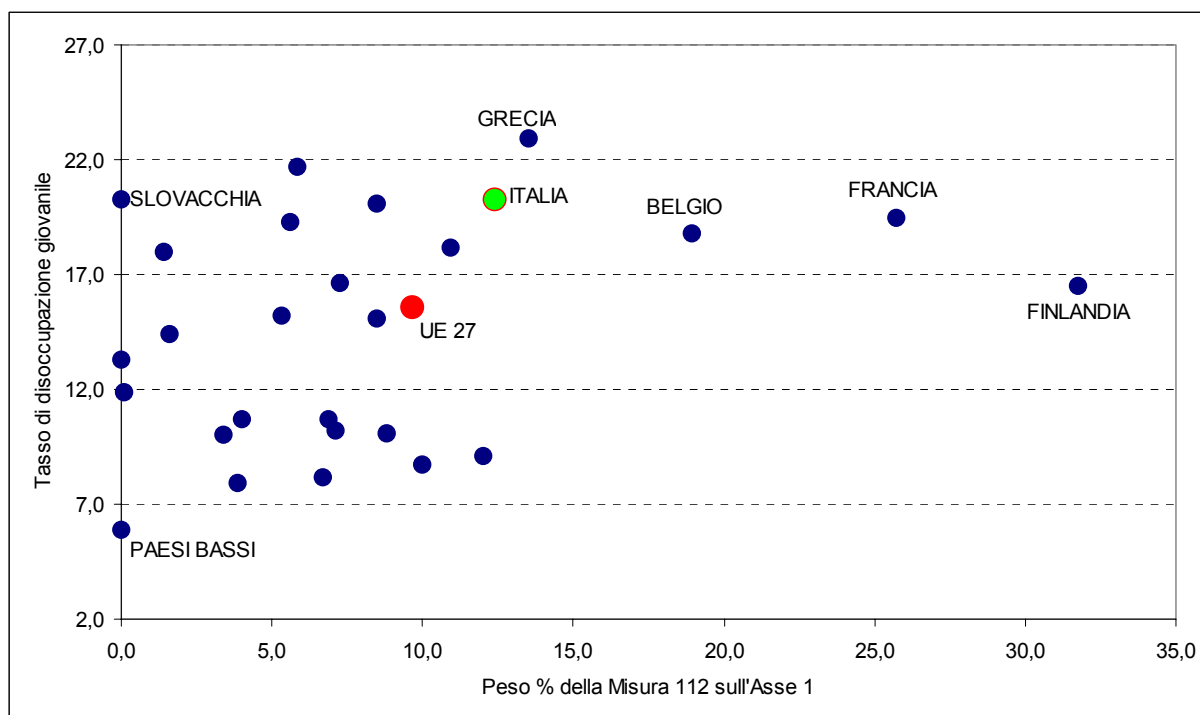
Altrettanto interessante è la relazione tra tasso di disoccupazione giovanile⁸ e livello di finanziamento della misura 112 (figura 4): in questo caso, ci si attenderà una maggiore attenzione verso lo sviluppo imprenditoriale giovanile in quei Paesi caratterizzati da un'elevata presenza di giovani disoccupati. Il legame tra le due variabili considerate è effettivamente positivo (il coefficiente di correlazione semplice⁹ è pari a 0,32), indice probabilmente 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.

Tornando alla figura 3, emerge che i cinque Paesi europei che hanno dedicato la quota maggiore dei finanziamenti previsti dall'Asse 1 (Italia, Finlandia, Francia, Belgio e Grecia) evidenziano al contempo un tasso di disoccupazione giovanile abbondantemente al di sopra della media europea. Per contro, Stati quali la Danimarca e i Paesi Bassi, con un contenuto livello di disoccupazione giovanile, riservano una parte limitata o addirittura nulla alla misura 112.

⁸ Il tasso di disoccupazione giovanile è relativo alla fascia di età 15-24 anni. Di conseguenza, solamente 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 proprio in Italia.

⁹ Per correlazione si intende una relazione tra due variabili casuali tale che a ciascun valore della prima variabile corrisponda con una certa regolarità un 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. Il grado di correlazione fra due variabili viene espresso mediante i cosiddetti indici (o coefficienti) di correlazione. Questi assumono valori compresi tra meno uno (quando le variabili considerate sono inversamente correlate) e l'unità (quando vi sia correlazione assoluta cioè quando alla variazione di una variabile corrisponde una variazione rigidamente dipendente dall'altra),

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



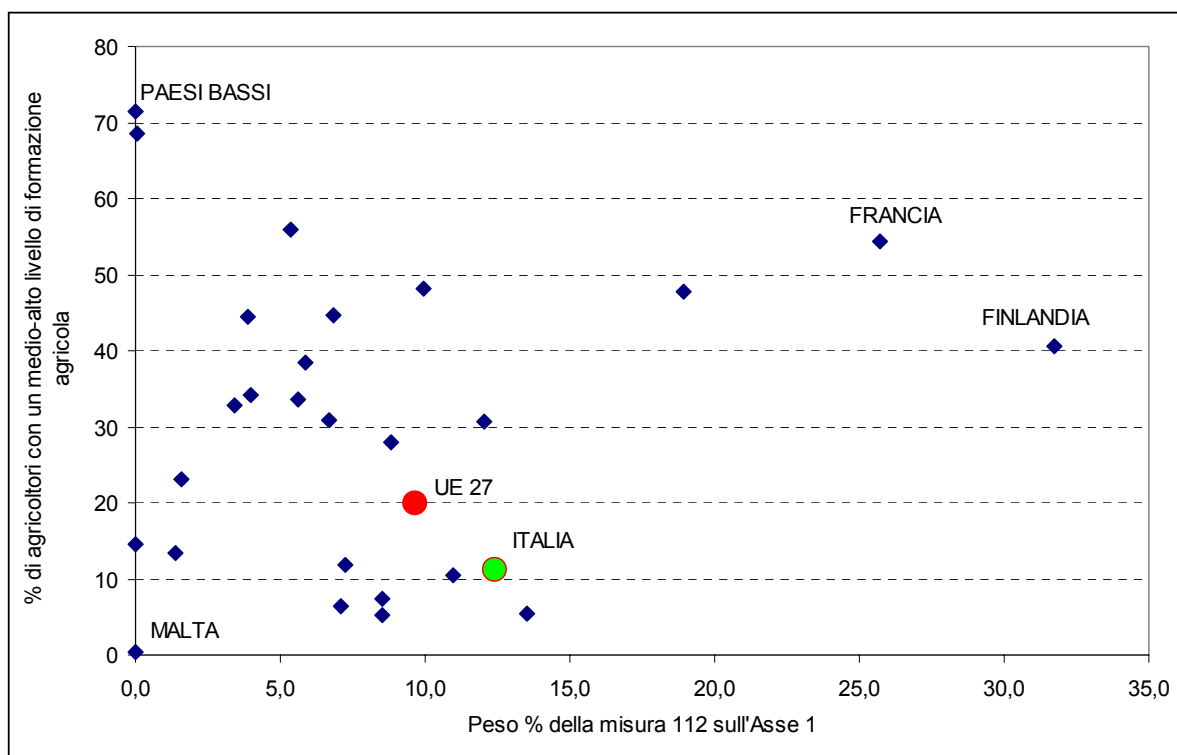
Fonte: Rural Development in the European Union - Report 2008 – Commissione Europea

Un ultimo elemento di confronto tra gli Stati europei che si è scelto di esaminare è il rapporto tra finanziamento della misura 112 e livello di formazione agricola dei conduttori d'azienda (figura 5): 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.

Dal grafico, è evidente la difficile situazione in cui si trova l'Italia nell'ambito del livello di formazione dei conduttori agricoli: poco più del 10% degli agricoltori, infatti, presentano una preparazione tecnica medio-alta, a fronte del 70% dei Paesi Bassi, Paese con il più alto livello dell'indicatore, e 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), dove 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, almeno rispetto alle variabili prese in considerazione, registra una situazione particolarmente composita e problematica per quanto riguarda il capitale umano per il settore agricolo. In ogni caso la strategia adottata in termini di risorse finanziarie e strumenti previsti sembra poter rispondere adeguatamente ai fabbisogni del settoriali e territoriali.

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

In Italia, in termini di risorse finanziarie, alla misura di primo insediamento risultano destinati oltre 800 milioni di euro di risorse 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, così come avvenuto anche nella 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 la Valle d'Aosta (5 milioni), la Provincia autonoma di Trento (5 milioni) e il Molise (6 milioni).

Confrontando i dati relativi alle due sessioni di programmazione, emerge una dinamica differente tra i due raggruppamenti di regioni denominati "competitività" (tutte le regioni del Centro-Nord più Abruzzo, Molise e Sardegna) e "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 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%, dai 519 milioni del Programma 2000-2006 ai 621 milioni dell'attuale programmazione.

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	0,0	4,8	4,7	2,1%	2,1%
Lombardia	18,9	0,0	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	0,0	10,6	18,3	-42,0%	-42,0%
Liguria	14,5	0,0	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	0,0	45,0	60,9	-26,1%	-26,1%
Umbria	19,7	0,0	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	0,0	41,3	24,1	71,0%	71,0%
Molise	6,0	0,0	6,0	8,8	-32,2%	-32,2%
Campania	25,0	0,0	25,0	67,7	-63,1%	-63,1%
Puglia	75,0	0,0	75,0	59,2	26,6%	26,6%
Basilicata	17,8	0,0	17,8	12,0	48,4%	48,4%
Calabria	41,0	0,0	41,0	37,8	8,6%	8,6%
Sicilia	101,1	0,0	101,1	143,0	-29,3%	-29,3%
Sardegna	70,0	0,0	70,0	82,0	0,0%	0,0%
Convergenza	259,9	0,0	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

A livello di singola Regione, tranne pochissimi casi (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 le 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 alla scarsa presenza di giovani come conduttori agricoli (come già evidenziato nei paragrafi precedenti, nel 2007 solamente il 5,9% dei conduttori ha un'età inferiore ai 40 anni); nel caso della Lombardia, l'incremento di dotazione rispetto alla passata programmazione 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 vista in strettissimo abbinamento con quella relativa alla misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole), abbinamento 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 ad 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 (per i trascinamenti della vecchia programmazione¹⁰) 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.

¹⁰ La programmazione 2007-2013 vede un'abbondante quota di risorse già impegnata su azioni del passato periodo di programmazione. 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 regioni del centro-nord, di circa 8,5 milioni di euro di trascinamenti.

Ad ulteriore conferma dell'interesse mostrato dalle Regioni verso il rinnovamento generazionale delle aziende agricole si possono vedere i dati relativi al peso della misura di primo insediamento sul totale risorse disponibili (tabella 8).

La media nazionale dell'incidenza della misura 112 sull'Asse 1 è pari al 12,6%, quella sulle risorse totali dei PSR è pari al 4,9%. Rispetto a questi valori, appare evidente il maggiore peso concesso dalle Regioni del gruppo "competitività" all'insediamento dei giovani agricoltori rispetto a quelle del gruppo "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 % della misura rispetto all'Asse 1 e al totale risorse

	Misura 112	Asse1	PSR	Misura 112 / Asse	Misura 112 / PSR
	Milioni di €			%	
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
COMPETITIVITA'	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 danno un quadro abbastanza completo delle regioni italiane; ora, come è stato già fatto per gli Stati europei, è interessante mettere in relazione il livello di finanziamento a favore del primo insediamento con alcune variabili relative al mondo agricolo, quali la quota di giovani agricoltori sul totale, la produttività del lavoro agricolo¹¹, la produttività dei terreni agricoli¹², gli occupati delle famiglie agricole in altri settori¹³ o la variazione della popolazione residente nei comuni rurali¹⁴, e al contesto socio-economico, quali il tasso di disoccupazione giovanile.

¹¹ Valore aggiunto dell'agricoltura, della caccia e della silvicoltura sulle ULA dello stesso settore (migliaia di euro, anno di riferimento 2000).

¹² Valore aggiunto dell'agricoltura e caccia ai prezzi base per ettaro di SAU (migliaia di euro, anno di riferimento 2000).

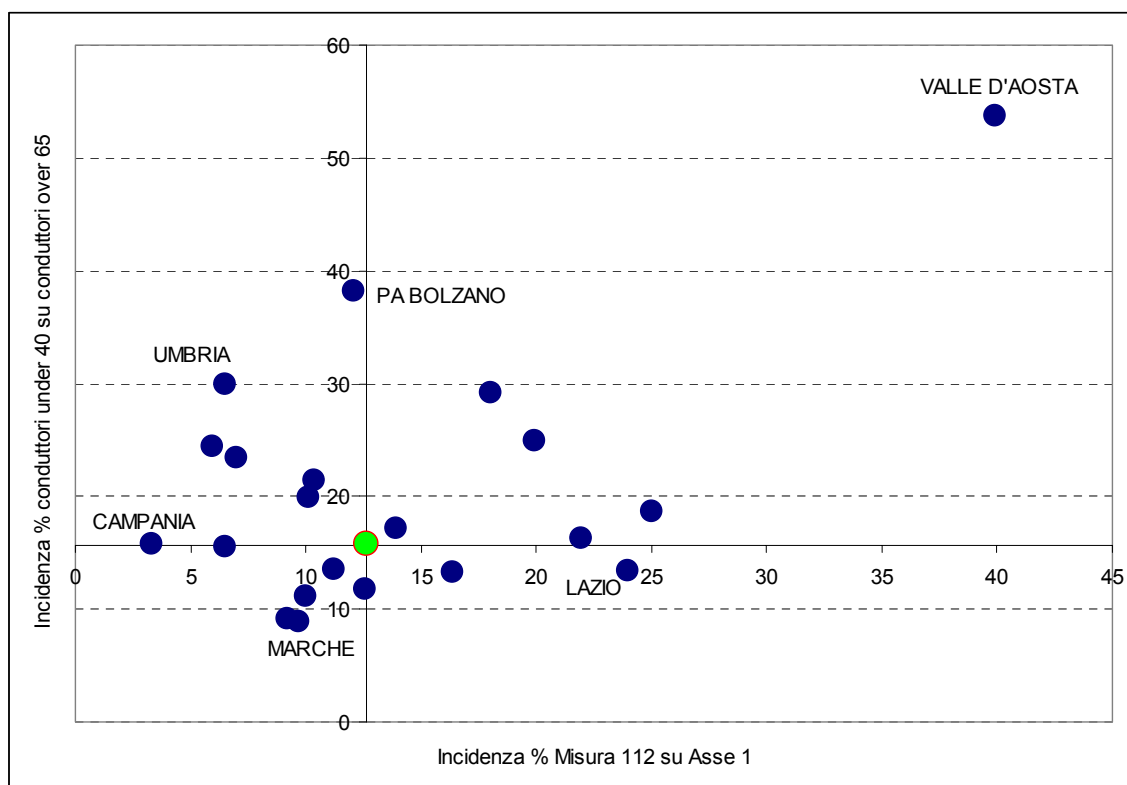
¹³ Componenti della famiglia agricola che svolgono attività lavorativa extra-aziendale in settori diversi da quello agricolo (valori percentuali).

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 ad un singolo anno.

Dal confronto grafico tra finanziamento della misura 112 e quota di giovani agricoltori emergono forti differenziazioni regionali (figura 6). Esaminando esclusivamente i casi distanti dal dato medio nazionale (il grafico, così come tutti gli altri che seguiranno in questo paragrafo, è centrato proprio sui valori dell'Italia nel suo insieme), 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 ad 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 ad 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 112¹⁵, 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)



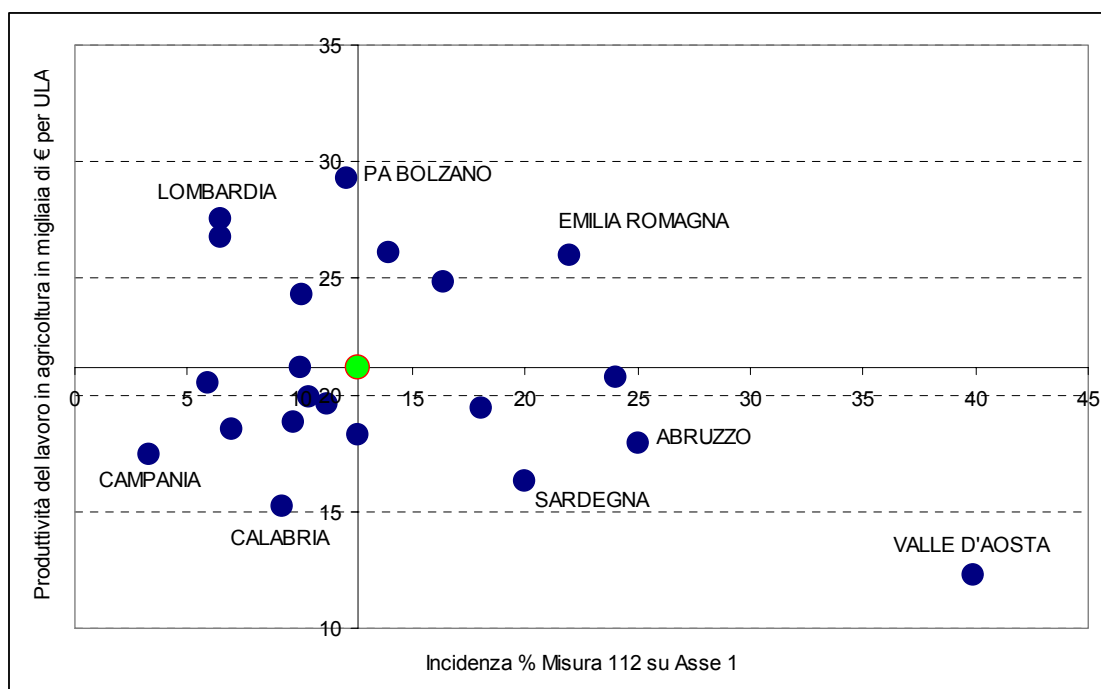
Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave

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 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 propria alla misura 112 con quella relativa alla misura 121, ad 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.

Se si osserva la relazione tra finanziamento della misura e produttività del lavoro del settore agricolo (figura 7), il quadro regionale muta radicalmente: tutte le Regioni del Sud Italia 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 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)

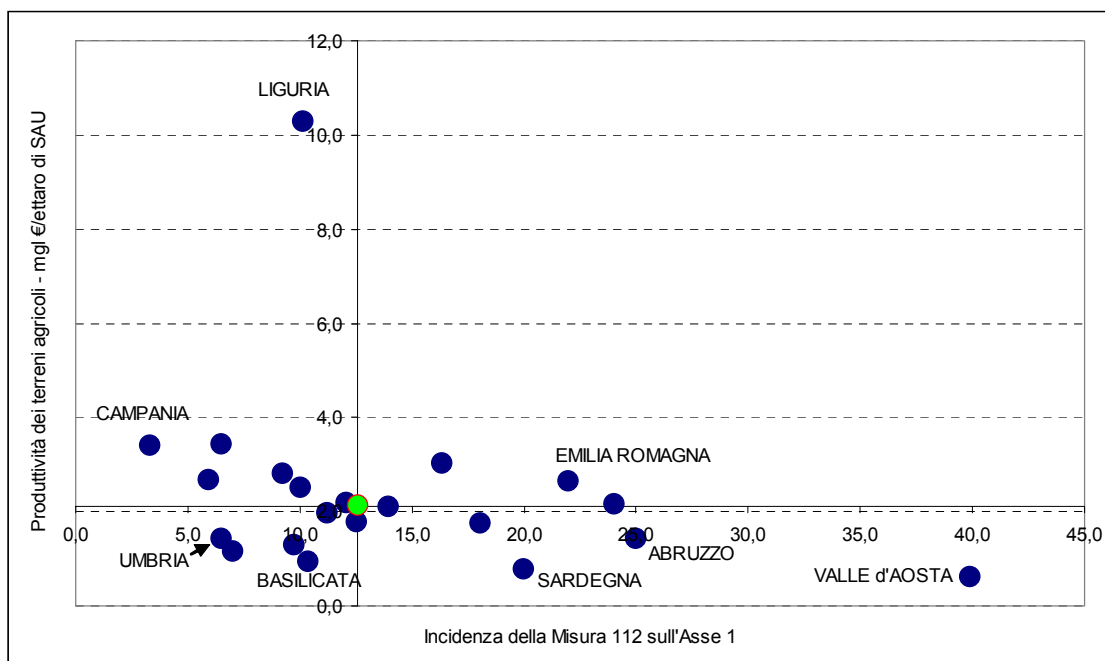


Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave

Indicazioni simili alle precedenti arrivano anche dal confronto tra produttività dei terreni agricoli (misurata in migliaia di euro per ettaro di superficie agricola utilizzata, SAU¹⁶) e il finanziamento della misura 112: dalla figura 8, è evidente la posizione estrema occupata dalla Liguria, che presenta, anche per ragioni orografiche, una produttività dei terreni molto al di sopra della media nazionale. In posizione opposta si trovano Sardegna, Abruzzo, Valle d'Aosta, Umbria e Basilicata, ma 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 per migliorare sull'innovazione di processo e di prodotto che risorse umane nuove e più dinamiche, come si presuppone siano i giovani imprenditori, insieme ad interventi di miglioramento aziendale potrebbero garantire

¹⁶ Riguardo alla Superficie agricola utilizzata l'universo di riferimento è formato 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.

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

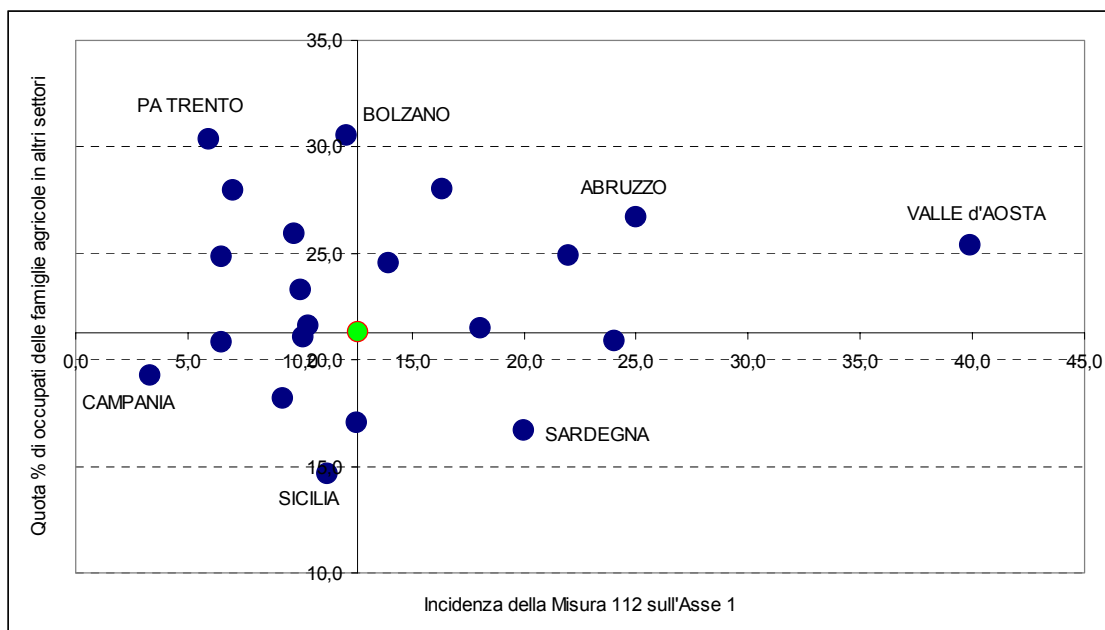


Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave

Dopo aver fornito alcuni dati sulla produttività, è utile tornare a considerare l'aspetto socio-demografico del settore agricolo: nelle due figure che seguono, infatti, vengono fornite alcune indicazioni sulla diversificazione del lavoro all'interno della famiglia agricola (figura 8) e sulla variazione della popolazione nei comuni agricoli (figura 9), elementi presenti all'interno dei PSR in maniera piuttosto rilevante (misura 311, "Diversificazione verso attività non agricole"; 321, "Servizi essenziali per la popolazione rurale"; 322, "Sviluppo e rinnovamento dei villaggi").

Dalla relazione tra occupati delle famiglie agricole in altri settori e finanziamento della misura 112 si ha di nuovo un quadro con elementi piuttosto polarizzati: le regioni del Nord Italia presentano infatti valori molto elevati dell'indicatore relativo alla diversificazione occupazionale, mentre molte regioni del Sud Italia mostrano una situazione opposta. E' 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), ma è altrettanto evidente che 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 visti anche gli strumenti (pacchetto giovani e altri strumenti di integrazione) messi a disposizione dalla politica di sviluppo rurale 2007-2013.

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

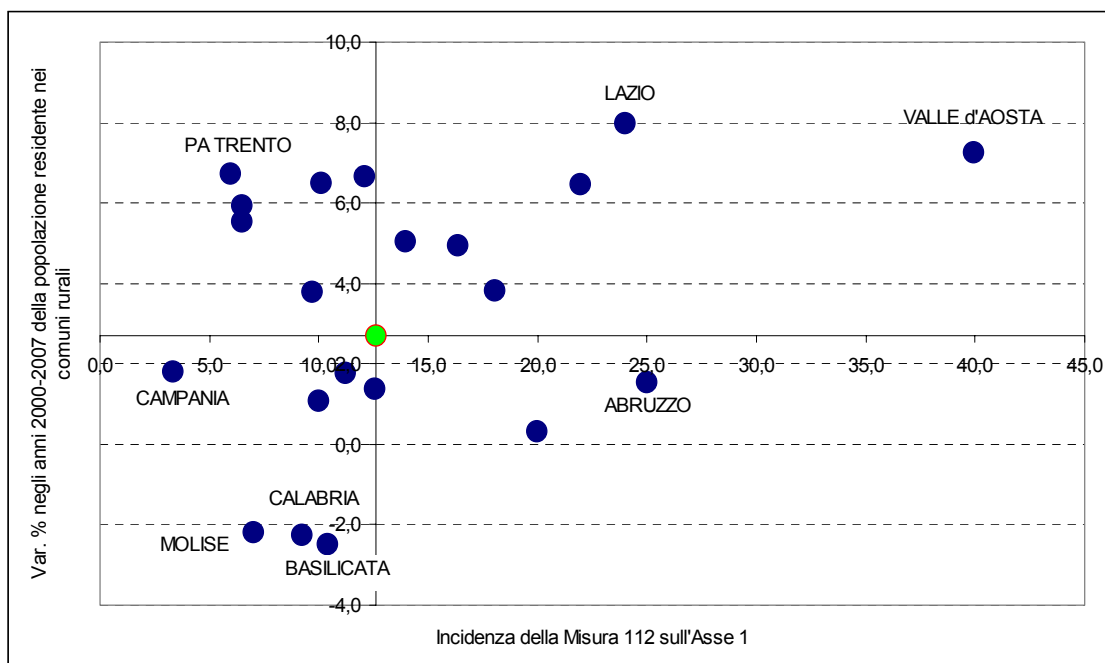


Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave

Nella figura 10, come già accennato, è rappresentata la relazione tra variazione della popolazione nei comuni agricoli tra il 2000 e il 2007 e il finanziamento della misura 112: ad evidenziare una contrazione rilevante della popolazione sono tre Regioni meridionali, Basilicata, Calabria e Molise. In queste tre regioni, la riduzione della popolazione si è avuta in generale su tutto il territorio, quindi non solo nei comuni rurali, tuttavia in queste aree la dinamica negativa è stata molto più consistente. In direzione opposta, si sono mosse invece molte Regioni del Centro-Nord e, in particolare, la Provincia 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 queste contenute.

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

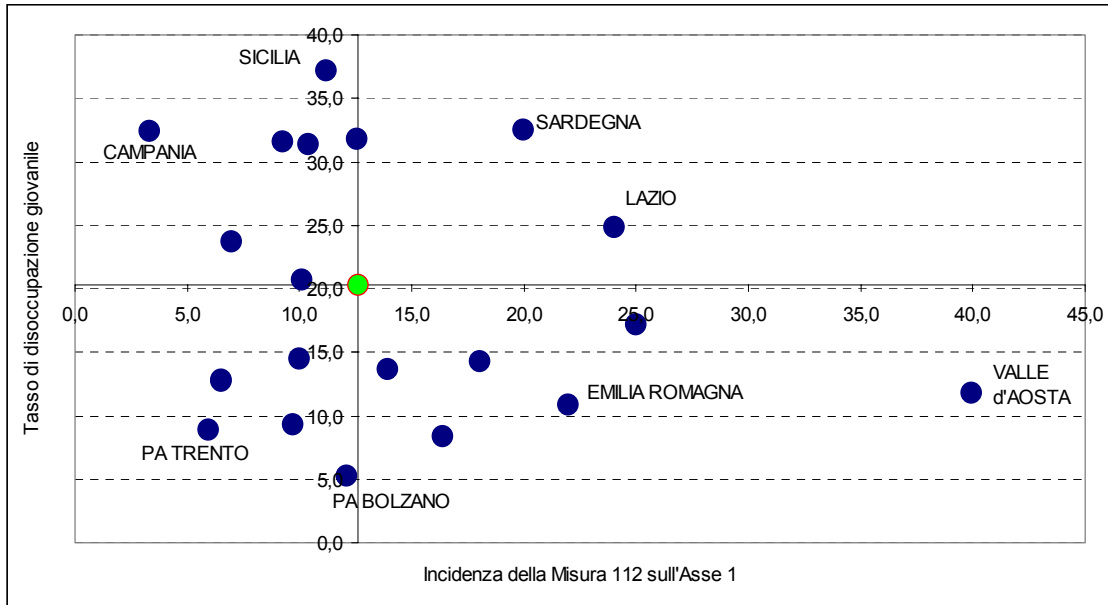


Fonte: PSR 2007 – 2013; ISTAT - Indicatori di contesto chiave

Un ultimo elemento preso in considerazione nell'ambito degli indicatori abbinati alla misura 112 è la disoccupazione giovanile (figura 11), così come fatto anche per gli ambiti nazionali. Il quadro regionale mostra ancora una volta l'estrema eterogeneità delle regioni italiane: le Regioni del Nord Italia caratterizzate da livelli contenuti di giovani in cerca di occupazione e quelle del Sud fortemente afflitte dal fenomeno, con percentuali spesso superiori al 30% della forza lavoro totale.

Come già detto in relazione ai dati nazionali, l'obiettivo centrale della misura 112 non è senz'altro quello di contrastare la disoccupazione giovanile (visto anche il limitato peso del settore agricolo all'interno dell'economia), tuttavia in alcune aree particolarmente caratterizzate da questo fenomeno, quali quelle del Sud Italia, può comunque contribuire ad alimentare un processo virtuoso, che va dall'ammodernamento delle aziende agricole, alla loro produttività e, perché no, anche alla creazione di nuovi posti di lavoro.

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



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

Capitolo 3

La misura di primo insediamento giovani nei PSR 2007-2013

3.1 Gli obiettivi

L'età mediamente avanzata dei conduttori agricoli porta con sé una bassa propensione all'investimento, all'innovazione e, in generale, all'ammodernamento aziendale. Proprio quest'ultimo aspetto, vale a dire l'adeguamento strutturale dell'azienda, costituisce l'elemento maggiormente presente tra gli obiettivi legati alla misura 112, previsto infatti da sedici Regioni. Si tratta della misura 121 dei PSR, quella a cui è destinata la quota maggiore di risorse finanziarie e che rappresenta il fulcro dell'Asse 1 "Competitività".

Oltre all'ammodernamento delle aziende agricole, gli obiettivi indicati nelle schede di misura sono molteplici e, come è lecito attendersi, sono spesso gli stessi quando si passa da un PSR di una Regione a quello di un'altra (vedi tabella 9):

- Favorire le produzioni di qualità. Quest'obiettivo è indicato da otto Regioni (Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e Basilicata) e riguarda sia, generalmente, una maggiore attenzione alla qualità del prodotto sia l'auspicio di un incremento della produzione certificata (DOP, DOC ecc.) .
- Promuovere l'innovazione. Si tratta di un obiettivo spesso ricondotto sia al processo di produzione che al prodotto, ritenendo che la presenza di un giovane imprenditore possa dare l'avvio o, eventualmente, l'accelerazione a nuovi investimenti nell'azienda. Le Regioni che hanno ritenuto importante fissare tale obiettivo tra quelli della misura sono, con una sola eccezione, tutte localizzate nel Centro-Sud; si tratta di: Piemonte, Toscana, Lazio, Molise, Campania, Basilicata e Calabria.
- Contrastare l'emigrazione dal territorio rurale. Quest'aspetto è senza dubbio legato al processo socio-economico in atto nei vari territori regionali e, come tale, rappresenta una priorità di intervento in quelle zone rurali maggiormente colpite dallo spopolamento e dal conseguente impoverimento economico, quali sono soprattutto quelle del sud Italia. 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 espresso da tre regioni (Marche, Abruzzo e Molise), evidentemente interessate a favorire un più forte legame tra la fase agricola e quella dell'industria alimentare operante sul territorio. A tale proposito, è interessante notare come sia le Marche che l'Abruzzo, due delle tre regioni che hanno indicato questo obiettivo tra quelli legati alla misura 112, abbiano dato un'importanza rilevante ai progetti integrati di filiera (PIF) all'interno dei PSR: tale progetto vengono visti come lo strumento idoneo a "raccolgere l'interesse di una platea di soggetti ampia, non esclusivamente limitata agli operatori agricoli e della trasformazione agro-alimentare, 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 distribuzione fisica delle merci, dalla gestione delle scorte alla commercializzazione, dall'internazionalizzazione alla ricerca" (tratto dal PSR Abruzzo) ed 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" (tratto da PSR Marche).

Tra gli altri obiettivi indicati dalle Regioni spiccano 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 socio-economico (Lombardia), l'incremento dell'adattabilità del settore agricolo ai cambiamenti (Liguria), la diversificazione della produzione (Umbria) e il rinnovamento del ruolo sociale del settore agricolo (Puglia).

La lettura degli obiettivi di intervento previsti per la misura di insediamento dei giovani in agricoltura e delle relazioni descritte nel capitolo precedente e che legano il peso assegnato da ogni Regione alla misura di primo insediamento con alcuni aspetti socio-economici caratterizzanti i territori, fanno emergere un quadro piuttosto variegato delle aspettative che si legano alla misura. E' evidente che non tutte le Regioni si trovano a fronteggiare i medesimi problemi, così come è evidente che a problemi differenti devono necessariamente corrispondere risposte differenti: ecco allora che per le regioni meridionali, afflitte da un'elevata disoccupazione giovanile e da un crescente spopolamento dei comuni rurali, un obiettivo centrale possa essere costituito proprio dal contrasto dell'emigrazione dal territorio rurale, magari da ottenere anche puntando sulla gestione sostenibile delle rilevanti risorse naturali di cui queste regioni sono dotate; 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-produttivo, 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.

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 procedure di attuazione della misura

Dopo aver fatto un'attenta analisi dei territori e di alcune caratteristiche socio-economiche in questi presenti, è ora il momento di entrare con maggior dettaglio all'interno della misura 112, descrivendone l'entità dei premi previsti, le priorità di concessione e le modalità di erogazione.

Il premio concesso varia da un minimo di 5.000 euro previsti dalla Provincia di Bolzano ai 55.000 di tutte le Regioni che hanno ritenuto opportuno proporre la forma mista (conto capitale e abbuono interessi): va sottolineato che in alcuni casi non è prevista una quota minima del premio (Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Umbria, Abruzzo, Calabria e Sicilia) e che in altri casi l'erogazione è prevista in due o più soluzioni (tabella 10).

A quanto appena riportato, fa eccezione la Regione Campania che prevede la concessione di un premio di 5.000 euro a tutti coloro che fanno domanda di primo insediamento e contestualmente prevedano investimenti aziendali a carico della misura 121 – Ammodernamento aziende agricole. Concedendo il resto della somma, fino ad un importo di 55.000 euro, nel caso in cui venga approvata la richiesta di finanziamenti per l'ammodernamento aziendale.

Per quanto concerne gli elementi che determinano la modulazione del premio, a pesare in quasi tutte le Regioni è il contenuto del piano aziendale, ma anche, pur se in quota minore, la localizzazione dell'azienda, la qualifica professionale del futuro conduttore, il suo titolo di studio e, in un caso, l'uso di energie rinnovabili (Friuli Venezia Giulia).

Tabella 10 – Le procedure di gestione previste nei PSR 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 piano, 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

L'elemento più interessante, in termini di procedure attuative, è certamente legato all'attuazione del pacchetto giovani.

La strategia nazionale di intervento (indicata nel PSN) individua nel pacchetto giovani, uno strumento di intervento teso a semplificare il processo di insediamento dei giovani attraverso una procedura che metta a disposizione del nuovo insediato, non solo il premio di primo insediamento, ma anche tutti gli altri interventi che possano rendere l'impresa competitiva.

Il Pacchetto giovani prevede la possibilità per il giovane agricoltore di usufruire dell'integrazione combinata delle misure previste dal Programma di Sviluppo Rurale rivolte sia alla competitività e all'innovazione che alla sostenibilità ambientale e alla multifunzionalità dell'azienda: si tratta di una possibilità molto importante messa a disposizione del 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 possono trovare posto molte delle misure centrali che costituiscono i PSR, la misura 112 che prevede uno specifico premio a favore dell'insediamento del giovane agricoltore, la misura 121 relativa all'ammodernamento delle aziende

agricole, la misura 111 attinente alla formazione professione, la 114 connessa al ricorso ai servizi di consulenza, sino ad arrivare alla misura 311 che riguarda la diversificazione verso attività non agricole.

Il PSN, pur introducendo uno strumento di intervento particolarmente innovativo come il Pacchetto giovani, non definisce alcuna procedura di attivazione dello stesso. In tal senso una proposta di procedura è stata predisposta dall'OIGA, che, tra l'altro, aveva fortemente sostenuto l'esigenza di approntare una strumentazione d'intervento legata alla misura di primo insediamento che fosse orientata allo sviluppo complessivo dell'impresa agricola.

La proposta di Pacchetto giovani dell'OIGA (vedi allegato 1) va nella direzione di suggerire l'attivazione di una misura (e conseguentemente un bando) specifico per il pacchetto che porti a considerare l'intervento quale unico, in maniera tale da garantire, all'eventuale beneficiario, l'accesso a tutte le misure previste nel singolo pacchetto contestualmente alla concessione del premio di primo insediamento. Ciò per evitare i costi amministrativi di singole domande di finanziamento, in relazione alle misure di intervento necessarie in azienda, che, porterebbe 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.

Diciotto Regioni hanno previsto l'attivazione del pacchetto giovani (tabella 11). Le procedure di attuazione dello stesso seguono un approccio differente. Un gruppo di Regioni, undici per l'esattezza (Valle d'Aosta, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna), attiva 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, se pure con procedure diverse (Cfr. capitolo 4), sembrano seguire le indicazioni fornite dall'OIGA in termini di attuazione dello strumento.

Sei Regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Bolzano, Umbria e Marche) pur prevedendo il pacchetto giovani, non danno indicazioni precise sull'attuazione dello strumento. Dalla lettura dei programmi sembra emergere una tendenza a considerare il pacchetto un elemento di definizione più puntuale di alcuni elementi previsti nel "piano aziendale" e, quindi, si traduce in una sorta di garanzia di finanziamento per gli interventi previsti che, comunque, sarebbero soggetti alle procedure previste dalle singole misure da cui tali interventi saranno finanziati.

La Provincia autonoma di Trento, il Friuli Venezia Giulia, la Toscana, non prevedono l'attivazione 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 ed 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. Solo Sicilia, Abruzzo e Veneto prevedono un pacchetto giovani orientato anche alla diversificazione delle attività agricole prevedendo l'accesso alla misura 311 – Diversificazione attività aziendale. Numerose Regioni 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 questi destinate: dall'analisi dei bandi si vedrà anche all'atto pratico se l'impegno sulla carta si sarà tradotto in una politica fortemente indirizzata al primo insediamento e al ricambio generazionale.

Allegato 1 al capitolo 3

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 Nazionale¹⁷, 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 idoneo¹⁸ per l’attuazione dell’approccio strategico 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.

¹⁷ 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”.

¹⁸ Cfr. nota 1.

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 2000-2006¹⁹, 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 - "Iniziativa in campo della formazione professionale e della formazione"; 114 - "Ricorso a servizi di consulenza"; 121 - "Ammodernamento delle aziende agricole"; 113 - "Prepensionamento".

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-ambientali".
- 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 dette 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.

¹⁹ 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.

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 al capitolo 3

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 - Pre pensionamento 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.
-

Capitolo 4

L'analisi dell'applicazione della misura di primo insediamento²⁰

Come è stato visto nei precedenti capitoli, 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 misure 112, è utile fornire un quadro generale su quanto già attivato relativamente ai 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 21 amministrazioni, tra Regioni e Province autonome, 13 hanno già pubblicato i bandi e molti di questi sono già stati chiusi.

Un elemento di forte interesse per l'analisi dei suddetti bandi e, al contempo, di rilevante caratterizzazione dell'operato delle varie Regioni è dato dalle priorità di accesso al premio, vale a dire, dai criteri di selezione con i quali si favorisce o meno la concessione dei finanziamenti al giovane agricoltore.

Dallo studio dei bandi emergono, chiaramente, procedure analoghe di formazione delle graduatorie che, infatti, in tutti i casi esaminati vengono ottenute attraverso l'assegnazione di un punteggio di merito alla domanda di accesso al premio: quello che costituisce l'elemento di variabilità tra i bandi, e che al contempo rappresenta la questione di maggiore interesse, è il processo di ottenimento dei punteggi da parte dei richiedenti.

Le priorità individuate dalle Regioni sono molte e dipendono sia dagli obiettivi generali indicati dal PSR sia dalle caratteristiche socio-economiche dei territori dove va a inserirsi il sostegno finanziario: un ruolo centrale in tale ambito è rappresentato senza dubbio dal contenuto dei Piano aziendali che i giovani agricoltori sono chiamati a presentare e in cui compaiono tra l'altro il livello degli investimenti previsti, le politiche di sostenibilità ambientale e il legame della misura 112 con le altre misure dei PSR.

Analizzando in maniera dettagliata i bandi (delle 13 Regioni che hanno attivato la misura 112, soltanto in 10 casi è stato possibile desumere le priorità di assegnazione dei finanziamenti), oltre al Piano aziendale, emergono altri importanti criteri di selezione scelti dalle Regioni (vedi tabella 14 per un quadro di sintesi):

- Insedimento in zone svantaggiate o montane. Questa caratteristica riguarda chiaramente il luogo in cui va ad impegnarsi il giovane agricoltore (nuovo insediamento produttivo o subentro alla guida di

²⁰ Le informazioni sullo stato di avanzamento dei PSR sono relative alla data del 30 settembre 2008 e, per quanto concerne il dato generale, riguardano la spesa pubblica totale attivata (FEASR + Stato membro), mentre per quanto concerne le singole commesse 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 CE 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 della CE 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: Bolzano, Friuli VG, Lombardia, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto, Sardegna, Campania e Calabria. Le Regioni che hanno visto l'approvazione dei propri PSR nel 2008 sono: Abruzzo, Marche, Lazio, Trento, Valle d'Aosta, Basilicata, Molise, Puglia e Sicilia.

un'azienda già attiva) e, nell'intenzione delle Amministrazioni regionali, favorire la localizzazione delle aziende in queste aree ha molteplici obiettivi, dalla riduzione dello spopolamento, con conseguente impoverimento economico, al mantenimento della biodiversità attraverso la conservazione di produzioni legate a quei territori.

Molte Regioni tra quelle analizzate 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 nei Pacchetti giovani.

- Imprenditoria femminile e questione di genere. Favorire l'occupazione e l'imprenditoria femminile rappresenta un punto rilevante della politica socio-economica comunitaria e, visti anche i forti ritardi da cui è afflitta l'Italia, molte Regioni hanno voluto inserire tale tema tra le priorità di selezione delle domande di finanziamento. L'importanza assegnata a questo criterio varia profondamente tra Regioni: si va dalla concessione della priorità nel caso di parità di punteggio delle domande presentate (Piemonte), alla destinazione di una quota rilevante dei fondi come "riserva di genere" (Lazio).

Delle 10 Regioni i cui bandi sono stati oggetto di analisi, ben 7 hanno interessato 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 come già visto 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 su tematiche di interesse generale agricolo ma anche su aspetti legati allo sviluppo sostenibile (Piemonte) e all'introduzione di sistemi di qualità comunitari (Veneto) è stata considerata una condizione prioritaria in 4 regioni su 10 (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 socio-economico, 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) e, in particolare, 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.

Quelle indicate sino ad ora sono le priorità che ricorrono con maggiore frequenza nei bandi, tuttavia è interessante dare un quadro generale anche delle altre priorità individuate, spesso relative ad una singola Regione.

Partendo dall'Italia settentrionale, in Piemonte si è dato valore prioritario nell'assegnazione dei premi di primo insediamento 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; 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 indicati infatti anche in Campania

e Umbria, priorità affiancate nel secondo caso anche dall'età del giovane agricoltore e dal valore dell'investimento programmato; la cooperazione tra più giovani è prevista invece nel Lazio, mentre i sistemi di certificazione delle produzioni costituiscono una priorità nel bando prodotto dalla Calabria.

Un ultimo aspetto da evidenziare su questo argomento riprende in parte l'elemento introdotto come primo punto, vale a dire la qualità del Piano aziendale e l'integrazione al suo interno tra 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 che sono contenute dal "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	Inseadimento 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 certificate

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 o pre-bandì sono tredici (tabella 12): Piemonte, Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna (pre-bando), Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania e Calabria. In molti casi, la tipologia di bando scelta dall'Amministrazione regionale è stata quella del "bando chiuso"²¹ (Piemonte, Lombardia, Provincia 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 risultano a tuttora aperti²²). 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. I dati a disposizione riguardano le regioni del Centro-Nord e fanno emergere 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)²³.

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 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 ad una determinata cifra per poter così accedere alla misura 112 e alle altre misure collegate (Liguria), all'obbligo di collegare la misura 112 alla 121 relativa all'"ammodernamento delle aziende agricole" (Umbria); dall'esplicito inserimento della misura 112 all'interno del "pacchetto giovani" (Marche e 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).

Com'è stato appena evidenziato, il panorama regionale dei bandi per la misura 112 è molto eterogeneo, così come lo sono le scadenze temporali di detti bandi e, conseguentemente, le dotazioni finanziarie a questi collegate²⁴ (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.

²¹ 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.

²² Fine febbraio 2009.

²³ 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.

²⁴ Le dotazioni finanziarie si riferiscono esclusivamente alla misura 112. In alcuni bandi, quali quelli relativi alle Regioni Veneto, Marche e Campania si fa anche esplicito riferimento 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.

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		0,0	4,8	0,0
Lombardia	1	15/04/08	11,2	18,9	59,3
P.A. Bolzano	0		0,0	9,0	0,0
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		0,0	41,3	0,0
Molise	0		0,0	6,0	0,0
Campania	1	31/12/13	25,0	25,0	100,0
Puglia	0		0,0	75,0	0,0
Basilicata	0		0,0	17,8	0,0
Calabria	1	03/11/08	17,6	41,0	42,9
Sicilia	0		0,0	101,1	0,0
Sardegna	0		0,0	70,0	0,0
<i>Competitività</i>	12		190,1	259,9	73,1
<i>Convergenza</i>	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

Dall'analisi delle procedure concorsuali emerge una certa lentezza nell'emissione dei bandi da parte delle Regioni in obiettivo convergenza. La stessa trova giustificazione nel fatto che queste Regioni hanno potuto gestire gli interventi di insediamento giovani previsti dalla programmazione 2000-2006 fino a dicembre 2008. Quindi, 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

Ad un anno dall'avvio effettivo della programmazione 2007-2013 e nonostante numerose Regioni abbiano già espletato un bando pubblico relativo alla misura 112, i risultati in termini di realizzazione finanziaria sono ancora bassi.

I pagamenti a valere sul FEASR (tabella 14), infatti, sono stati attivati solamente in alcuni casi (dodici Regioni su ventuno) e tra questi non figura alcuna Regione del Sud Italia, 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).

Tabella 14 – Pagamenti e capacità di spesa delle Regioni italiane relativamente alla Misura 112 rispetto all’assegnato FEASR²⁵

Regioni	FEASR - Misura 112	FEASR - Programmato 2007-2008 Misura 112	Pagamenti FEASR Misura 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	0	0,0	0,0
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	0	0,0	0,0
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	0	0,0	0,0
Campania	14.373.636	3.294.512	0	0,0	0,0
Puglia	43.125.000	6.160.714	0	0,0	0,0
Basilicata	10.247.875	1.463.982	0	0,0	0,0
Calabria	23.575.000	3.367.857	0	0,0	0,0
Sicilia	39.456.000	5.636.571	0	0,0	0,0
Sardegna	30.800.000	4.400.000	0	0,0	0,0
Competitività	239.841.192	41.747.385	4.480.282	10,7	1,9
Convergenza	130.777.511	19.923.637	0	0,0	0,0
Italia	370.618.703	61.671.022	4.480.282	7,3	1,2

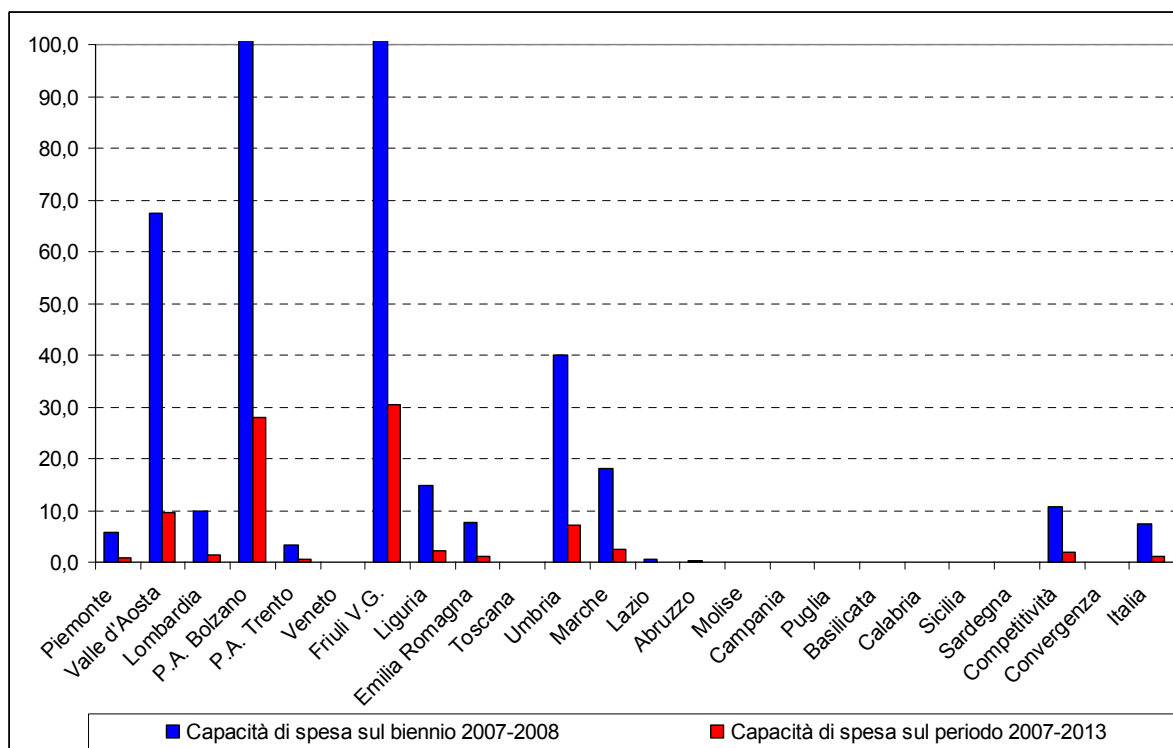
Fonte: Rete Rurale Nazionale

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 relativi alla Provincia autonoma di Bolzano (1,1 milioni di pagamenti complessivi) e al Friuli Venezia Giulia (1,4 milioni) e possono essere ricondotti, rispettivamente, ad 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) ed a una differente suddivisione della programmazione di spesa più concentrata nei primi anni (Friuli Venezia Giulia). Escluse queste due aree, i pagamenti complessivi di tutte le altre Regioni assommano a poco meno di 2 milioni suddivise 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 di Trento (9 mila): come è evidente, si tratta di cifre molto contenute che solamente in due casi (Umbria e Valle d’Aosta) corrispondono ad un buon livello di capacità di spesa sul biennio 2007-2008.

²⁵ La quota stimata per il 2007-2008 relativa alla misura 112 è mutuata da quanto previsto per il FEASR totale.

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



Fonte: Rete Rurale Nazionale

Da quanto appena riportato, emerge un sostanziale ritardo nell’attivazione della misura 112 in quasi tutte le Regioni italiane e, in particolare, in quelle meridionali: anche considerando 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 trascinarsi della vecchia programmazione 2000-2006, sostanzialmente partita nel 2002, e 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: a tale proposito, basti pensare che 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.

4.4 I bandi relativi al “pacchetto giovani”

L’indicazione suggerita dall’OIGA di predisporre un “Pacchetto giovani” collegato alla misura 112 di primo insediamento è stata fatta propria da quasi tutte le Regioni nella stesura dei PSR 2007-2013; tuttavia, nella definizione dei bandi che regolano l’accesso alla misura, solamente quattro esse hanno attuato in maniera compiuta l’indicazione ricevuta, predisponendo un quadro integrato d’intervento a favore dell’imprenditoria giovanile: si tratta di Veneto, Lombardia, Lazio e Marche.

A tale proposito, è interessante evidenziare nel dettaglio le procedure di accesso al finanziamento e le sfumature differenti inserite da queste quattro Regioni nei bandi sinora attivati.

Veneto

E' la Regione che forse più di tutte ha fatto proprio il concetto di "pacchetto giovani", proponendo due tipologie di bando integrato, il "Pacchetto giovani A" (PGA) e il "Pacchetto giovani B" (PGB): entrambi i pacchetti devono contemplare almeno altre due misure del PSR oltre alla 112.

Nel PGA, si considera l'accesso del giovane imprenditore in una realtà imprenditoriali già attiva e affermata sul mercato e, quindi, che non necessita di particolari interventi strutturali: in questo caso, l'attenzione rivolta al giovane imprenditore deve essere centrata sulla formazione e su alcuni aspetti trasversali all'attività imprenditoriale quali, ad esempio, la qualità delle produzioni. Poiché il centro del progetto è legato alla formazione, l'abbinamento obbligatorio richiesto al giovane agricoltore è quello tra la misura 112 e la misura 111 - Formazione professionale: la terza misura da inserire nel progetto può essere scelta tra la misura 114 - Utilizzo di servizi di consulenza e la 132 - Partecipazione a sistemi di qualità.

La disponibilità finanziaria legata al PGA è pari a 6 milioni di euro, dei quali 4,5 provenienti direttamente dalla misura 112. Il premio previsto per questa tipologia di pacchetto oscilla tra un minimo di 10 mila euro e un massimo di 15 mila.

La definizione della graduatoria relativa al PGA è fortemente condizionata dal livello di istruzione del richiedente (la laurea in ambito agrario costituisce un elemento estremamente rilevante), dall'aver svolto attività di coadiuvante e, infine, dalla localizzazione dell'azienda in comuni montani a ridotta capacità foraggera.

Nel PGB, si considera invece il caso di un giovane che si insedia a capo di un'impresa che necessita di interventi di ristrutturazione e ammodernamento delle strutture e dotazioni aziendali. Come è logico attendersi, la misura che deve essere attivata obbligatoriamente in abbinamento della 112 è la misura 121 - Ammodernamento delle aziende agricole. La terza misura che va inserita nel progetto integrato rientra nella spettro di possibilità già indicate nel PGA, vale a dire, le misure 111, 114 e 132.

Per il PGB, la dotazione finanziaria messa a disposizione dei giovani agricoltori è pari a 17 milioni di euro, dei quali 7 relativi alla misura 112. Il premio previsto per questa tipologia di pacchetto oscilla tra un minimo di 10 mila e un massimo di 30 mila euro.

Rispetto al PGA, la definizione delle graduatorie di accesso al premio per il PGB è più complessa e prevede, vista anche la presenza obbligatoria della misura 121, un esame molto dettagliato del Piano aziendale e, in particolare, dei principali investimenti previsti. In seguito all'analisi del Piano, viene definito un punteggio strettamente legato ai settori su cui è previsto l'intervento (orto-frutta, lattiero-caseario ecc.) e ai quali è assegnato un dato livello di priorità che va da "strategica" a "bassa".

La definizione di due progetti integrati (PGA e PGB) ha portato all'apertura di due bandi specifici con differenti scadenze temporali (marzo 2008 per il PGA e maggio per il PGB). Questi bandi, anche per la loro complessità, hanno richiesto l'apporto di modifiche ed integrazioni delle disposizioni procedurali generali e specifiche, in riscontro a meri errori materiali occorsi nella scrittura delle disposizioni, a correzione di palesi incongruenze o addirittura contrasto di norme, oppure per la manifesta necessità di ulteriori specificazioni e chiarimenti, al fine di consentire un'univoca e corretta interpretazione delle disposizioni del bando, oltre ad opportune proroghe dei termini di presentazione.

I ripetuti interventi di correzione dei bandi hanno fatto sì che al 30 settembre 2008, come visto in precedenza, non fossero ancora stati resi ufficiali i dati sulla concessione di finanziamenti. Tali dati sono tuttavia contenuti all'interno dell'ultimo bando pubblicato dalla Regione per la riapertura dei finanziamenti relativi al pacchetto B e chiuso il 9 gennaio 2009. Al bando hanno risposto 319 giovani di cui 230 in pianura e 89 in montagna e le 280 domande approvate da AVEPA (Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura) hanno permesso la concessione dell'intero importo messo a bando, non comunque sufficiente a corrispondere a tutte le richieste formulate.

Lazio

Insieme al Veneto, il Lazio è l'altra Regione che in maniera più esplicita ha accolto le indicazioni dell'OIGA in merito all'impiego del pacchetto giovani nella definizione dei bandi di accesso al finanziamento della

misura 112²⁶: in particolare, l'elemento caratterizzante di queste due Regioni è dato dall'obbligo di richiedere il finanziamento per almeno altre due misure oltre alla 112 e che tale richiesta deve avvenire attraverso un'unica domanda.

Tornando al "Pacchetto giovani" attivato nel Lazio, è prevista l'attivazione di almeno tre misure e, tra queste, due devono essere le misure 112 e 121 - Ammodernamento delle aziende agricole (come nel caso del PGB del Veneto). Tra le altre misure per cui si può chiedere il finanziamento figurano la 111 - Formazione professionale, la 114 - Consulenza aziendale, la 132 - Sostegno agli agricoltori che partecipano a sistemi di qualità, la 311 - Diversificazione in attività non agricole e, nel caso in cui l'azienda che viene ceduta prevede il prepensionamento del vecchio conduttore, la 113 - Prepensionamento.

La misura 112 è considerata, chiaramente, l'elemento perno del "Pacchetto giovani" e, come specificato nel bando, "le domande di aiuto inserite in posizioni utili nella graduatoria della presente misura saranno finanziate per tutte le operazioni, anche afferenti a diverse misure del piano, delle quali il giovane agricoltore ha richiesto l'attivazione, fino alla concorrenza delle risorse disponibili".

Per il pacchetto giovani, la dotazione finanziaria messa a disposizione dalla Regione Lazio è pari a 70 milioni di euro (il bando è attivo sino al 30 giugno 2010) e il premio assegnato al giovane agricoltore oscilla tra 30 mila e 50 mila euro (premio ottenibile solo in caso di cumulo tra conto capitale e abbuono interessi).

La graduatoria delle domande presentate nell'ambito del pacchetto è definita sulla base del punteggio attribuito con riferimento ad alcuni criteri di selezione relativi alle misure inseribili nel pacchetto e, in particolare, alla misura 121 riguardante gli investimenti aziendali.

Un ultimo elemento caratterizzante il bando è dato dalla definizione di una "riserva finanziaria" destinata all'imprenditoria femminile: il 40% dello stanziamento previsto dal bando è infatti riservato alle giovani imprenditrici e, se in fase di prima formulazione della graduatoria la somma degli importi complessivi destinati ad esse non corrisponde a tale quota dello stanziamento, è prevista la riformulazione della graduatoria, con uno scorrimento a vantaggio delle prime giovani donne escluse che vanno così a sostituire i giovani uomini collocati nelle ultime posizioni utili, sino a quando la condizione prevista per la riserva finanziaria venga rispettata.

Marche

Il bando predisposto dalla Regione Marche in relazione alla misura 112 prevede la possibilità di adesione alla misura con la modalità "Pacchetto giovani", che prevede la presentazione di un'unica domanda e la contemporanea indicazione delle altre misure prescelte (111 - Formazione professionale, 114 - Consulenza aziendale, 121 - Ammodernamento delle aziende agricole e 311 - Diversificazione in attività non agricole).

Il progetto integrato deve essere contenuto nel Piano aziendale e l'ammissione a finanziamento del premio in applicazione della misura 112 implica la contemporanea ammissione a finanziamento di tutte le misure connesse al "Pacchetto giovani", purché positivamente istruite.

La dotazione finanziaria prevista nel bando è di 30 milioni di euro (20 milioni nel 2008 e 10 nel 2009) e, al fine di garantire una sufficiente flessibilità nello scorrimento della graduatoria, la dotazione massima non corrisponde alla somma delle dotazioni delle singole misure. Infatti, è previsto lo scorrimento in graduatoria fino al superamento della dotazione massima assegnata al pacchetto giovani o di quelle assegnate alle singole misure. In sostanza, viene saturata una sola dotazione massima, o dell'intero pacchetto o di una singola misura.

Il massimo premio concedibile è fissato in 55 mila euro, ottenibili attraverso un abbuono degli interessi (15 mila euro) e un'erogazione in conto capitale (40 mila euro): il livello del premio concesso è determinato in base agli obiettivi qualificanti il Piano aziendale (qualificazione delle produzioni, diversificazione delle attività aziendali, miglioramento della sostenibilità ambientale, miglioramento delle capacità professionali, riconversione produttiva, introduzione di innovazione tecnologica, miglioramento delle condizioni di sicurezza sul lavoro), messi in relazione all'impegno economico necessario al loro raggiungimento.

²⁶ Per la misura 112, è previsto nel Lazio anche l'accesso ristretto alla singola misura. Tuttavia, la priorità di finanziamento è concessa a chi attiva il pacchetto e, quindi, le probabilità di ottenimento del finanziamento in quest'ultimo caso sono molto più elevate che nel caso venga presentata solamente la domanda per la misura 112.

Per quanto riguarda, infine, il punteggio di priorità attribuito ad ogni domanda ammissibile, questo è ottenuto considerando la qualità e il livello degli obiettivi previsti dal *business plan* aziendale (in sostanza, la presenza nel Piano aziendale del ricorso ad altre misure del PSR), la localizzazione dell'insediamento produttivo (priorità data alle aree svantaggiate e montane), la presenza di imprenditrici donne e l'acquisizione o meno della proprietà agricola.

Lombardia

La Regione Lombardia ha previsto la possibilità di richiesta contemporanea degli aiuti relativi a più misure del PSR legate alla 112 attraverso il "Pacchetto giovani". Le misure che possono essere inserite nel pacchetto sono la 114 - Consulenza aziendale, la 121 - Ammodernamento delle aziende agricole, la 132 - Sostegno agli agricoltori che partecipano a sistemi di qualità e la 311 - Diversificazione in attività non agricole.

Per le misure inserite nel pacchetto deve essere comunque presentata domanda separata (a differenza di quanto previsto dalle Regioni Veneto, Lazio e Marche) e l'attribuzione del punteggio spettante ad ogni singola istruttoria segue l'iter stabilito dalle relative disposizioni attuative. In questo modo, la concessione del premio previsto dalla misura 112 e il finanziamento delle altre misure seguono due binari paralleli, sia per quanto riguarda l'aspetto temporale (è possibile che la domanda relativa ad una delle misure del "pacchetto giovani" sia finanziata prima della liquidazione del premio connesso alla misura 112) sia l'aspetto propedeutico (il finanziamento di una misura del pacchetto legata alla concessione del premio della misura 112), completamente assente.

Ad evidenziare l'ulteriore limitato legame formale tra la misura di primo insediamento e le altre misure inseribili nel "Pacchetto giovani" contribuisce anche la procedura di assegnazione del punteggio di priorità all'interno della graduatoria: tale punteggio, infatti, non aumenta in presenza di richieste relative ad altre commesse (come nel caso del Lazio, per esempio), ma è legata alle caratteristiche degli interventi desunte dal Piano aziendale (innovazione di processo e/o prodotto, produzione biologica, energie rinnovabili, sicurezza sul lavoro ecc.), al comparto produttivo interessato dagli interventi, al tipo di intervento per ambito territoriale (protezione dell'ambiente, prevenzione sanitaria, risparmio idrico ecc.) e alle caratteristiche dell'impresa (con elevata presenza femminile, localizzata in aree svantaggiate o facenti parti di aree protette ecc.).

In definitiva, si tratta di una versione "soft" del "Pacchetto giovani" così come inteso dall'OIGA e invece fatto proprio da Veneto e Lazio.

La dotazione finanziaria definita dalla Regione Lombardia per la misura 112 è pari a 11 milioni di euro (anno 2008) e il premio erogato è pari a 17 mila euro (sale a 25 mila euro esclusivamente per le aziende agricole localizzate nelle zone svantaggiate di montagna).

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. Da anni, le politiche nazionali propongono strumenti a favore dell'accesso dei giovani che integrano quanto previsto dalla politica comunitaria. Il 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" ed in tal senso intende provvedere ad integrare e rafforzare le politiche regionali per lo sviluppo rurale 2007-2013, 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 puntano allo sviluppo dell'intera filiera produttiva, all'ammodernamento, alla diversificazione delle aziende e all'orientamento al mercato. In particolare, alla misura 5 del PAN dedicata al "Sostegno al ricambio generazionale"²⁷ 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 progetti²⁸ di sviluppo di giovani imprese agricole e forestali caratterizzati dall'introduzione di nuovi prodotti e/o nuove tecnologie²⁹ e dall'adesione a sistemi di certificazione della qualità³⁰. Tra le attività finanziabili vengono 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.

Attività intorno alle quali le Autorità regionali potranno individuare gli opportuni margini per la realizzazione di complementarietà e sinergie con le politiche territoriali di sostegno all'imprenditorialità giovanile che ne rafforzino l'efficacia.

5.2 Il Fondo Nazionale per l'imprenditoria giovanile in agricoltura

Il Fondo per l'imprenditoria giovanile è stato istituito tramite la Legge finanziaria 2007 (legge del 27 dicembre 2006 n. 296) e successivamente regolato da apposito decreto ministeriale³¹. Con esso si è di fatto dato seguito al Piano d'azione per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura proposto dall'Osservatorio per l'Imprenditorialità Giovanile in Agricoltura nel novembre 2006³², che sottolineava la

²⁷ L'attuazione della misura si colloca nel più ampio quadro normativo del Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185.

²⁸ La misura prevede in particolare di finanziare 260 progetti, con una crescita netta dei posti di lavoro pari a 400 unità.

²⁹ Il 75% delle imprese beneficiarie del finanziamento introduca nuovi prodotti e/o nuove tecnologie.

³⁰ In particolare si prevede che il valore della produzione agricola e forestale con certificazione di qualità aumenti del 30%.

³¹ Il decreto è stato emanato il 06/07/2007 dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

³² Il Piano è stato proposto dall'OIGA al Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali ed sul quale è stato acquisito 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.

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, cui per l'annualità 2007 è stata assegnata una dotazione di 500 mila euro, 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.

Con la misura 2 "Premiare la nuova impresa giovane", cui per l'annualità 2007 è stato attribuito un budget pari a 400 mila euro s'intende far emergere e diffondere le *best start up* nel settore agricolo e agroalimentare, attraverso l'erogazione di un premio a favore delle dieci migliori esperienze imprenditoriali selezionate nell'ambito di un concorso annuale. La finalità di questa misura è di premiare ed evidenziare buone prassi di gestione e sviluppo di aziende condotte da giovani. Il primo bando di apertura delle domande di contributo, prevede in particolare l'erogazione di un premio di 250 euro, concesso 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, a concorsi mostre e fiere anche internazionali. Quest'ultimo contributo verrà erogato "sotto forma di servizio agevolato" che non comporta pagamenti diretti in denaro all'imprenditore.

La misura 3 "Incentivare la ricerca e lo sviluppo nelle giovani imprese" è forse quella più innovativa. Essa infatti, con una dotazione iniziale di 4,1 milioni di euro³³, prevede il finanziamento progetti di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo (anche tramite l'erogazione di borse di studio e assegni di ricerca) presentati da piccole e medie imprese, in collaborazione con Istituti di Ricerca e Università. Nell'ottica di dare una migliore implementazione ai risultati della ricerca finanziata, ampliandone la portata dell'attuazione, la misura prevede peraltro di dare priorità alle proposte progettuali che prevedano il coinvolgimento di diversi componenti della filiera produttiva. In tale contesto, la misura sembra voler contribuire attivamente al sostegno dell'imprenditoria giovanile e alla crescita della competitività del settore primario attraverso la promozione e l'attivazione di un meccanismo di avvicinamento del mondo della ricerca all'imprenditoria agricola e dunque la creazione ed il trasferimento di innovazione di settore. Peraltro, l'impatto della misura in tali termini potrebbe essere amplificato proprio dal coinvolgimento dei giovani imprenditori agricoli, che presentano una maggiore tendenza all'implementazione di soluzioni innovative di prodotto e delle tecniche produttive.

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, similmente agli interventi previsti nell'ambito della misura 114 dei Piani di Sviluppo Rurale, provvede alla copertura delle spese di acquisizione di servizi di sostituzione, di consulenza ed assistenza aziendale sostenute dall'imprenditore che debba assentarsi dall'azienda per motivi di malattia o infortunio, maternità (solo per le imprenditrici) o per frequentare corsi di formazione.

Riguardo allo stato di attuazione, sin dalla stessa istituzione del Fondo sono emerse alcune criticità. La prima ha riguardato il suo lento avvio, caratterizzato dapprima dalla ritardata emissione del decreto attuativo della legge finanziaria, e poi con anche, in fase di pubblicazione dei bandi (fine marzo 2007), la proroga di questi ultimi (con decreti del febbraio 2008), seguita ad alcuni interventi correttivi resisi necessari a causa delle osservazioni avanzate dalla Commissione europea in merito, in particolare, alle modalità di erogazione delle

³³ 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.

risorse e alle caratteristiche della proposta progettuale e ai costi ammissibili³⁴. Tale lentezza non ha evidentemente favorito l'efficiente utilizzo delle dotazioni finanziarie annuali e, peraltro, ha probabilmente creato incertezza intorno alla effettiva disponibilità del Fondo nel contesto della programmazione regionale unitaria.

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 dei giovani, ma forse anche di altri *stakeholders*, primi fra tutti le autorità regionali, le associazioni professionali e di categoria e le università/istituti di ricerca.

Infatti, per la misura 1 "Promozione dello spirito e della cultura d'impresa", 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), per 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/prodotto, produzione di energie alternative (agroenergie) e di bio-carburi 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, ma anche, e forse 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, ad esempio nell'attuazione della misura 3. Un dato che emerge dall'analisi delle domande di contributo è ad esempio che poche Regioni hanno partecipato al bando delle singole misure.

In questo senso, forse un maggiore impegno potrebbe essere richiesto alle associazioni di categoria che, in virtù della propria presenza capillare sul territorio e per il ruolo che rivestono nel partenariato istituzionale dei Programmi di Sviluppo Rurale, possono avere un ruolo strategico nella conduzione di efficaci azioni di animazione e di informazione a favore dei giovani imprenditori locali e il supporto alla presentazione delle domande di contributo, ma anche alle Autorità regionali al fine di promuoverne una migliore implementazione del Fondo nell'ambito della programmazione unitaria regionale.

Alla verifica dell'efficacia delle azioni di animazione territoriale potrebbero peraltro 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 misura e consentirne un utilizzo efficiente.

La breve descrizione degli interventi previsti dal Fondo nazionale danno il quadro delle opportunità di sviluppo di complementarità e sinergie con gli altri interventi di sostegno dell'imprenditoria agricola giovanile (fondi comunitari, regionali, altri aiuti nazionali)³⁵. Al riguardo, una possibile area di integrazione tra Fondo nazionale e FEASR è il profilo dei potenziali beneficiari degli interventi finanziati in tali ambiti.

Nel primo caso infatti, facendo capo alla Legge 15 dicembre 1998, n. 441 le tipologie di potenziali beneficiari³⁶ delle misure sono più numerose e peraltro consentono di superare vincoli e limitazioni dettate invece dalla regolamentazione comunitaria, soprattutto in materia di società di giovani agricoltori. In questo

³⁴ 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.

³⁵ In base al citato decreto di attuazione del Fondo, la riallocazione a compensazione tra misure può essere effettuata fino ad un massimo del 30% tramite decreti ministeriali o, per importi superiori, procedendo con una modifica del decreto attuativo stesso.

³⁶ Per la definizione di giovane imprenditore e giovane impresa agricola il Fondo fa riferimento agli art. 1 e 2 della legge 15 dicembre 1998, n. 441.

senso, la logica del Fondo sembra quella di attuare una politica di sostegno dell'“impresa giovane” (condotta da giovani) in agricoltura, piuttosto che, come per il FEASR, al “giovane agricoltore”. Posizione, quest'ultima, peraltro poco in linea con la tendenza dei giovani 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 ai 40 anni che si 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 ai 40 anni coadiuvante in un'impresa agricola familiare di cui all'art. 230 bis c.c.³⁷;
- l'associazione temporanea d'impresе, purché tutti i componenti siano piccole e medie imprese agricole e la maggioranza numerica dei suoi componenti sia costituita da giovani imprese agricole;
- 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, rivestendo la relativa qualifica, l'attività agricola a titolo principale, ai sensi del Regolamento 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 e, nel caso di due o più soci accomandatari, si applica il criterio dei due terzi.
- la società di capitali aventi 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”, che offrono l'opportunità di attuare interventi altrimenti non finanziati nell'ambito del FEASR; favorendo dunque lo sviluppo di complementarità che diano completezza alle politiche regionali di sostegno all'imprenditoria giovanile in agricoltura.

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

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 integrazioni³⁸.

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 lavoro dipendente il patrimonio di conoscenze necessario a supportare un processo di sviluppo del settore, finalizzato ad una nuova qualità ed alla sicurezza alimentare delle produzioni”³⁹.

Fra le sue priorità vengono previste azioni di:

³⁷ Ai sensi dell'art. 230 bis del Codice civile, s'intende 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.

³⁸ 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.

³⁹ Si veda lo statuto del Fondo consultabile sul sito <http://www.foragri.com>.

- promozione di attività di qualificazione e di 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 valorizzare esperienze di eccellenza;
- indirizzo, coordinamento, monitoraggio e verifica per lo sviluppo della 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 da una quota formata in parte dalle risorse derivanti dal contributo integrativo versato dai datori di lavoro all'INPS⁴⁰ i quali, grazie a questo versamento, 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, vengono gestiti e controllati secondo modalità peraltro largamente mutate dalla gestione degli interventi di formazione già cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo. È previsto infatti l'obbligo di affidare le attività formative ad 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.

Nel primo anno di attuazione le adesioni al Fondo, aggiornate a luglio 2008⁴¹, sono 1.349, relative ad imprese con una dimensione media pari a 7,4 unità, e interessano un numero di lavoratori in forza pari a 10.048. Fra queste, l'82% circa è rappresentato da micro-imprese 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, quali il Veneto, con 273 adesioni per un numero di dipendenti pari a 1.542, l'Emilia Romagna con 166 adesioni per un numero di dipendenti pari a 1.145 e la Toscana con 152 adesioni per un numero di dipendenti pari a 743.

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

In conclusione, anche azzardando alcune ipotesi basate sulle *performance* degli altri Fondi interprofessionali avviati prima di FOR.AGRI, si può, dunque, affermare che esso rappresenta un potenziale strumento di attuazione di politiche attive di sviluppo delle imprese giovani in agricoltura, almeno sotto 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. Il Fondo è aperto infatti ai dipendenti delle aziende agricole e consente dunque di supportare, nel medio - lungo periodo la crescita dell'impresa cofinanziata nell'ambito della misura 112. Inoltre, rispetto alla realizzazione delle azioni di formazione previste nell'ambito di quest'ultima, il Fondo finanzia piani formativi "*su misura*" sulle singole imprese ed in relazione alle loro specifiche esigenze, del comparto o del territorio di appartenenza;
- il monitoraggio dei piani formativi proposti con un approccio *bottom-up* dalle imprese agricole può inoltre svolgere una funzione di "rivelatore" dei fabbisogni e delle preferenze degli imprenditori in materia di formazione, intorno ai quali riflettere per le scelte regionali di programmazione degli interventi;
- il grado di diffusione e la percezione dei fabbisogni di formazione delle imprese agricole: gli organi costituenti il Fondo, vantano professionalità e "credito", oltre che una presenza capillare, sul

⁴⁰ Si fa riferimento a di cui 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.

⁴¹ 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.

territorio. In questo senso 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.

5.4 I giovani imprenditori agricoli nelle politiche di coesione

I Programmi Operativi Regionali relativi agli obiettivi di "Convergenza" e di "Competitività regionale e occupazione", prevedono la realizzazione di interventi basati sulla condivisione *delle priorità strategiche delle due politiche* e che vengono attuati attraverso *un insieme di modalità operative necessarie a realizzare concretamente l'integrazione ai vari livelli di governo*⁴² e 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 l'intervento dei fondi strutturali per tema o specificità, e garantisce il sostegno alla formazione continua degli addetti al settore agro-industriale e alla creazione di figure professionali innovative nelle aree rurali, ma anche all'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.).

Potenziati 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 al fine di migliorare la gestione e l'anticipazione dei cambiamenti economici, l'investimento nell'apprendimento permanente e nell'elaborazione e diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e più produttive, di realizzazione di piani di azione individuali e formazione su misura per la creazione di impresa, inserimento di soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro e la partecipazione dei migranti, accompagnamento e 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 uno scenario regolamentare comunitario e nazionale di sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura che si presenta ampio e differenziato, articolato in una serie di strumenti e interventi spesso complementari e per i quali occorre trovare le opportune sinergie e integrazioni, nell'ottica di dare loro efficacia e di accrescere gli impatti delle politiche sui territori, e di uno sviluppo sostenibile del settore agricolo italiano.

Al 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;
- 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 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.

Conseguentemente, nonostante lo sforzo istituzionale per la definizione delle politiche, si assisterebbe per la definizione di un ampio ad una caduta d'impatto delle politiche di sviluppo dell'imprenditoria giovanile.

⁴² Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (versione giugno 2007), capitolo III.8.4.

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 *step* riguarda sicuramente la mappatura delle politiche e degli interventi comunitari, nazionali e regionali⁴³ di promozione e sviluppo dell’imprenditoria giovanile in agricoltura, che porti ad una visione globale degli strumenti di attuazione disponibili e attraverso la quale identificare le aree di potenziale convergenza ed integrazione, ma anche di demarcazione degli interventi e delle risorse finanziarie disponibili.

Una ulteriore riflessione va fatta intorno alla identificazione della struttura organizzativa regionale più idonea ad assumere la responsabilità delle funzioni di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione, ma anche di coordinamento con i diversi *stakeholders*, che faciliti l’efficiente ed efficace implementazione degli interventi.

Occorre inoltre definire lo strumento gestionale più idoneo ad integrare e attuare in maniera integrata la molteplicità degli interventi comunitari, nazionali e regionali insistenti sui territori. In questo senso il “Pacchetto giovani” (Cfr. capitoli precedenti) può senz’altro rappresentare un modello di gestione integrata replicabile anche in un’ottica multi-fondo.

L’analisi delle politiche fa emergere potenziali ambiti di convergenza ed integrazione sia in termini di programmazione che di attuazione degli interventi.

In termini di programmazione, lo sviluppo di complementarità e sinergie può aversi in materia di formazione ed informazione, finanziata sia da fondi comunitari che nazionali. 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 che contribuiscano al conseguimento degli obiettivi reciproci di sviluppo delle politiche territoriali. In linea anche con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, le Regioni possono prevedere la definizione di interventi di formazione cofinanziati dai diversi fondi comunitari in relazione ai comparti di riferimento o per materia (marketing, internazionalizzazione delle imprese, ecc.); o ancora per tematiche specifiche quali la tracciabilità alimentare, la normativa in materia di pratiche agro ambientali, o altre. Una programmazione integrata che potrebbe favorire peraltro l’aumento delle domande di accesso agli interventi cofinanziati dal FSE, consentendone il miglioramento delle condizioni di controllo dei tempi di attuazione della spesa e delle stesse *performance*; e dal punto di vista della gestione della misura 112 dei PSR, potrebbe garantire l’effettiva 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, nelle premesse, può partecipare attivamente allo sviluppo dell’imprenditorialità giovanile in agricoltura, attraverso la realizzazione di corsi che permettano alle imprese insediatesi tramite la misura 112 dei PSR di migliorare le competenze professionali ed accrescerle, attraverso percorsi individuali, definiti con un approccio *bottom-up* e sulla base dei fabbisogni specifici delle singole imprese. In questo senso peraltro va osservato che l’attuazione di flussi informativi tra il Fondo e le autorità regionali responsabili dei PSR potrebbe giovare ad una migliore individuazione dei fabbisogni di formazione e specializzazione in agricoltura e dunque all’efficacia della programmazione della misura di formazione (misura 111 dei PSR).

Sul piano della implementazione, occorre infine avviare riflessioni intorno agli attori e ai meccanismi di *delivering* 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 propri progetti imprenditoriali, nell’accesso alle misure d’intervento e nella conduzione delle aziende agricole. Ad essi deve essere richiesta una professionalità specialistica in materia di agevolazioni comunitarie, nazionali e regionali, ma anche sui temi più specifici

⁴³ 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).

legati ai settori e comparti di riferimento, ma anche 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 efficaci azioni di animazione territoriale che contribuiscano ad una diffusione capillare delle informazioni sulle diverse fonti di finanziamento e di agevolazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura, anche al di fuori di quelle proprie di settore (FEASR, FAS o FOR.AGRI). Le Associazioni potrebbero inoltre avere un ruolo strategico nella realizzazione di analisi dei fabbisogni formativi e consulenziali dei giovani e di studi di fattibilità che ne indirizzino le iniziative imprenditoriali, nella prospettiva di dare loro sostenibilità, coerentemente con le esigenze e le strategie di sviluppo agricolo regionali.

Riguardo ai meccanismi di *delivering* 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). Peraltro già nella programmazione 2000-2006, in talune regioni sono stati sviluppati strumenti e procedure comuni o scambi di pratiche relativi alla verifica, ad esempio degli interventi di formazione cofinanziati nell'ambito del FEOGA e del FSE, o di collaudo dei 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, le procedure e i requisiti di accesso, da parte dei giovani, alle diverse misure di intervento e di lavorazione delle pratiche, da parte delle amministrazioni. Un esempio ne sono la modulistica utilizzata per la presentazione della domanda di contributo, o quella utilizzata nei processi di valutazione, di controllo, di monitoraggio o l'utilizzo di sistemi di accesso via web.

A livello regionale è inoltre auspicabile l'implementazione di un sistema integrato (tra fondi) di monitoraggio e valutazione che preveda di analizzare gli effetti diretti ed indiretti sui territori e sul settore agricolo delle politiche singole ma anche del "pacchetto" degli interventi e la tempestiva attuazione di processi di feedback dei risultati nella rivisitazione delle politiche stesse e nella programmazione.

In conclusione è evidente la necessità 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 e dai diversi livelli di titolarità.

Parte II

Casi studio regionali

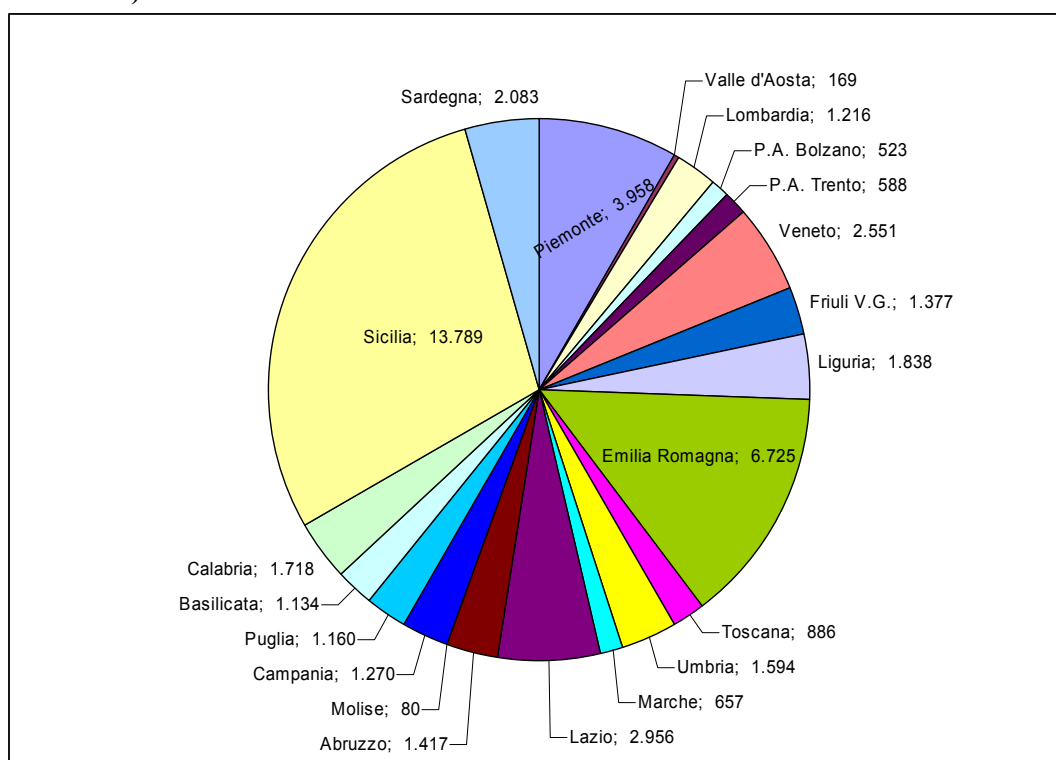
Introduzione

Il ciclo di programmazione per la Politica di Sviluppo Rurale 2000-2006 si è ufficialmente chiuso al 31-12-2008, quindi, dati i tempi richiesti dalle procedure di rendicontazione, ad oggi, non siamo in grado di definire un quadro completo dell'applicazione della misura di primo insediamento nella scorsa programmazione.

Gli ultimi dati disponibili risalgono al 2006 e restituiscono un quadro molto parziale della situazione, anche perché mancano le informazioni relative ad alcune Regioni dell'Italia meridionale, le cui procedure di attuazione e di monitoraggio si differenziavano da quelle previste per le Regioni dell'Italia settentrionale.

Alla data sopra indicata, i beneficiari della misura di primo insediamento sono poco meno di 48.000 (figura 1), un numero pari al 17% dei giovani agricoltori censiti dall'Istat nel 2000. Sicilia ed Emilia Romagna sono le Regioni che hanno visto il maggior numero di nuovi insediati. Ma è il dato dell'Emilia Romagna ad essere quanto mai significativo, infatti i nuovi insediati, beneficiari del premio, corrispondono al 60% degli agricoltori con meno di quarant'anni presenti nell'agricoltura regionale nel periodo di attività della programmazione.

Figura 1 – I risultati della misura di primo insediamento nella programmazione 2000-2006 (dati al 31.12.2006)



Fonte: Rapporti RAE 2000-2006

I risultati ottenuti sono particolarmente incoraggianti rispetto all'obiettivo del ricambio generazionale. Alcune perplessità rimangono in merito all'efficacia della misura. Le valutazioni ex-ante dei PSR 2007-2013 evidenziano in genere, problematiche legate all'avvio dell'azienda e ai fattori di scoraggiamento che da essa derivano per il nuovo imprenditore. Non a caso, esse propongono l'integrazione della misura di primo insediamento con altre tipologie di intervento che possono facilitare lo *start up* aziendale.

Nei quattro casi studio riportati si è cercato di analizzare l'impostazione delle misure per i giovani agricoltori evidenziandone efficienza ed efficacia, nonché i correttivi introdotti nella nuova programmazione per migliorarne i risultati.

Come evidenziato in precedenza, la scelta dei casi regionali è stata determinata dalla volontà di evidenziare modelli rappresentativi di "comportamenti amministrativi" particolarmente attenti alle dinamiche del ricambio generazionale nel settore agricolo.

FRIULI VENEZIA GIULIA

Il Friuli Venezia Giulia è tra le Regioni italiane che registrano i maggiori tassi di abbandono del settore agricolo: le caratteristiche geo-morfologiche del territorio e la concorrenzialità, in termini occupazionali, di altri settori produttivi sono un forte deterrente che allontana i giovani dalle attività primarie.

Al fine di limitare i processi di abbandono, la programmazione regionale è particolarmente caratterizzata da interventi che favoriscono l'accesso dei giovani. Non a caso la Regione destina il 10% delle risorse dell'asse 1 e il 4,3% delle risorse totali del PSR all'imprenditoria giovanile. L'attuazione della misura è particolarmente attenta all'efficacia dell'intervento, rispetto a problematiche quali l'abbandono e le difficoltà di insediamento di nuovi agricoltori. Infatti, l'attuazione della misura, nel periodo di programmazione 2000-2006 si è caratterizzata per una serie di aggiustamenti procedurali, rivolti a rendere più accessibile, nonché più efficace l'intervento previsto. In breve, la Regione ha potuto sperimentare l'integrazione degli interventi che oggi trova attuazione nel Pacchetto giovani.

1. L'attuazione della misura b) in Friuli Venezia Giulia 2000-2006

Le risorse finanziarie inizialmente messe a disposizione della misura dedicata all'insediamento dei giovani agricoltori del PSR 2000-2006 ammontavano a 18,67 milioni di euro e rappresentavano l'8,75% della spesa pubblica complessiva del Piano. Le risorse inizialmente destinate alla misura, nel 2004, a seguito di una serie di interventi nazionali di modifica e variazione della distribuzione della spesa pubblica, hanno potuto beneficiare di ulteriori 2,27 milioni di euro.

La prima fase di attuazione della misura ha visto una buona partecipazione di giovani imprenditori, ma la Valutazione intermedia del PSR, hanno indotto la regione Friuli Venezia Giulia ad intraprendere una serie di azioni volte al miglioramento del Piano⁴⁴.

La Valutazione Intermedia della misura b auspicava un maggiore collegamento ed integrazione con altre misure del Piano. Da quanto emerso, infatti, l'aiuto all'insediamento giovani avrebbe trovato beneficio se collegato alla realizzazione di un piano d'impresa che formalizzasse il progetto imprenditoriale. Secondo l'analisi, il legame con il contesto strategico di sviluppo aziendale avrebbe permesso di individuare gli investimenti più opportuni e favorito la percentuale di successo di inserimento dei giovani in agricoltura. In questo modo, infatti, gli incentivi sarebbero stati inquadrati nell'ambito della buona gestione d'impresa, e avrebbero quindi scoraggiato eventuali domande opportunistiche di sostegno. Risultava altresì fondamentale dare priorità ai giovani nell'accesso alla misura a) e al credito agevolato, nonché a tutte le azioni di tutoraggio e formazione.

Anche se la quota di risorse del PSR dedicate ai giovani risultava piuttosto rilevante, tuttavia, poiché strumento unico a favore dei giovani agricoltori, si evidenziava la mancanza di provvedimenti legislativi alternativi che avrebbero potuto garantire, ad esempio, agevolazioni fiscali, mutui agevolati o ulteriori contributi in conto capitale o in conto interessi. Dalle analisi effettuate, l'applicazione della misura b) aveva contribuito solo in parte a favorire l'insediamento di giovani agricoltori. Il premio, infatti, non rappresentava un fattore determinante nella scelta del neo-imprenditore: il finanziamento veniva percepito soprattutto come un' "opportunità" da sfruttare da coloro che si trovavano già nelle condizioni di avviare facilmente un'azienda. Si trattava di giovani già inseriti nel mondo dell'agricoltura, che proseguivano l'attività dei titolari, beneficiando non solo del finanziamento, ma anche del supporto e dell'esperienza di famiglia. L'erogazione del premio di primo insediamento non appariva sufficiente a garantire l'insediamento e, soprattutto, a realizzare il consolidamento dell'attività imprenditoriale. Gli aiuti avrebbero dovuto mirare al miglioramento strutturale, alla diversificazione e, soprattutto, a facilitare l'accesso al credito. Un altro elemento da mettere in evidenza era quello relativo alla formazione professionale dell'imprenditore, che avrebbe dovuto essere agevolata e sostenuta attraverso corsi di aggiornamento, di gestione d'impresa o di

⁴⁴ Si ricorda, per esempio, che per la misura e) zone svantaggiate si è ritenuto opportuno procedere ad una migliore definizione di svantaggio integrando il concetto inteso in termini territoriali ad uno che esprimesse lo svantaggio anche in termini aziendali, legandolo quindi ad alcuni parametri di natura fondiaria e di distanza del centro aziendale rispetto a servizi e processi.

acquisizione di specifiche tecniche produttive a basso impatto ambientale. Si sottolineava, infatti, come una parte dei giovani agricoltori dimostrava attenzione verso i temi dell'agroambiente, utilizzando i finanziamenti che il Piano prevede per la misura f).

Le indicazioni contenute nel rapporto di valutazione insomma sottolineavano il fatto che la competitività dell'intero sistema produttivo, cui mira la misura, non può prescindere dalla "crescita" aziendale, sia in termini di professionalità imprenditoriale, sia in termini di avanzamento tecnologico, ammodernamento e aggiornamento aziendale che si riflette sull'aumento del valore aggiunto dei prodotti. Le principali barriere all'entrata che i giovani imprenditori si trovano ad affrontare sono:

- grado di attrazione: livelli di reddito del settore agricolo inferiori rispetto ad altri settori;
- carenza di servizi e infrastrutture in molte aree rurali;
- la richiesta di produzioni dagli standard elevati da parte del consumatore che richiedono costi di elevati di produzione;
- obiettivi di sostenibilità, qualità e sicurezza alimentare richiedono costi elevati;

Una politica organica per i giovani che consideri questi fattori dovrebbe, pertanto, porre al centro di ogni azione il ruolo che il giovane si trova ad esercitare nelle aree in cui si insedia:

- importanza della vita economica e sociale del giovane all'interno della comunità;
- aumentare i livelli di formazione dei giovani imprenditori in modo che possano fronteggiare le sfide che il mercato propone;
- stabilire nuove connessioni tra agricoltura e industria di trasformazione per favorire lo sviluppo delle produzioni integrate.

Nel 2004 il regolamento attuativo approvato nel 2001 è stato modificato e approvato con Decreto del presidente della Regione n. 118 (13/04/2004), pubblicato sul BUR n. 20 (19/05/2004) secondo un duplice intento: da un lato ampliare la definizione di primo insediamento e dall'altro semplificare le modalità di accertamento per la verifica dei requisiti. Il periodo di due anni intercorso tra il 2003 (valutazione intermedia) e il 2005 (aggiornamento) è stato caratterizzato dalla liquidazione di un buon numero di domande, concentrandosi in questo periodo quasi la metà delle erogazioni. Le domande finanziate al 30/11/2005 risultano 1.010 per un totale di 22.790 mila euro. I settori produttivi che risultano beneficiare maggiormente di questa misura sono il vitivinicolo che assorbe circa un quinto delle risorse, il settore ortofloricolo e frutticolo (16%), i seminativi (15%) e il settore zootecnico da latte (11%). La realizzazione nel 2003 non era lontana dalla previsione considerando che circa il 58% del totale previsto (950) è stato raggiunto e posto in liquidazione durante i primi tre anni di programmazione. Le oltre mille domande che risultano a fine 2005 hanno superato la previsione della valutazione ex-ante. Più di 200 domande sono state presentate dopo il 2003 e questo conferma il grande interesse dei giovani nei confronti della misura. Dai dati di monitoraggio, i casi di subentri/successioni e quelli di avvio di nuove aziende risultano sostanzialmente equivalenti, mentre nel 2003 i subentri rappresentavano la quota maggioritaria. Anche le informazioni raccolte in sede di *focus group* all'epoca della valutazione intermedia confermavano tale tendenza, definendo l'aiuto percepito un incentivo del tutto insufficiente alla creazione di una nuova impresa. Tra i principali ostacoli i costi elevati di avviamento e i prezzi elevati di terreni/fabbricati. Inoltre, sia per quanto riguarda il reddito sia per quanto riguarda l'occupazione la misura non è stata ritenuta in grado di incidere in modo significativo (Valutazione Intermedia 2003 e Relazione Aggiornamento Valutazione intermedia, 2005).

La valutazione ex-post del PSR 2000-2006 ha rilevato che la domanda di aiuto per l'insediamento si è mostrata superiore alla dotazione finanziaria. Infatti, per far fronte alle richieste di premio sono state utilizzate le risorse dell'overbooking e sono stati programmati trascinamenti per tale misura nella programmazione 2007-2013. Al termine del periodo 2000-2006 la situazione (tabella 1), in sintesi, si presentava con ottimi risultati di spesa e con alcune domande inviate ad Ag.E.A. poiché ancora da liquidare. Nel 2007 risultavano finanziate con fondi regionali. I trascinamenti delle domande ammesse a finanziamento al 31/12/06 sono state liquidate entro il 31/12/08. In totale, nell'arco della programmazione 2000-2006, sono stati premiati 1.380 giovani con una spesa di 31.475.000 euro. Il premio medio attribuito ai giovani

agricoltori risulta di 22.808 euro, ma il 70,8% ha goduto dell'importo massimo previsto (25.000 euro) e circa il 25% del secondo livello di premio (20.000 euro) (tabella 1).

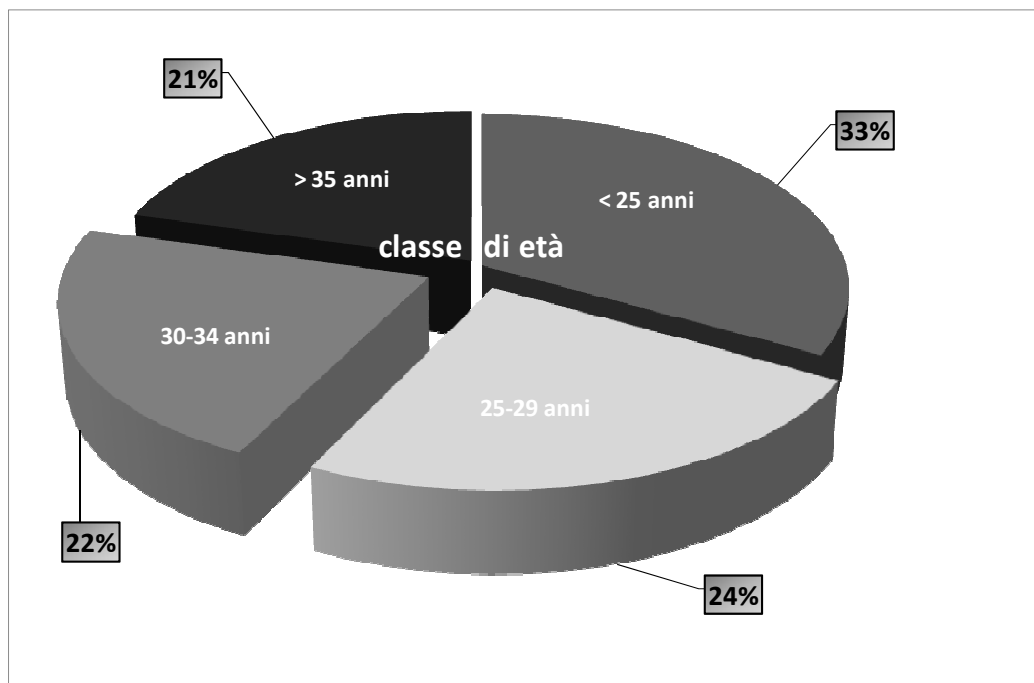
Tabella 1 – Beneficiari e Spesa pubblica per entità del premio (2000-2006).

Premio	Numero beneficiari		Spesa pubblica	
		%	€	%
25.000	892	64,6	22.300.000	70,8
20.000	388	28,1	7.760.000	24,7
15.000	83	6,0	1.245.000	4,0
10.000	17	1,2	170.000	0,5
Totale	1.380	100,0	31.475.000	100,0

Fonte: Valutazione ex-post del PSR Friuli Venezia Giulia 2000-2006

Per quanto riguarda le caratteristiche dei beneficiari si osserva che il premio è andato per circa il 57% ad agricoltori di età inferiore ai 30 anni, segnale che conferma una certa precocità da parte degli agricoltori nella conduzione aziendale, che generalmente viene assunta subito dopo la conclusione degli studi (figura 1). Gli uomini che beneficiano della misura rappresentano la quota maggioritaria (circa 65%). L'85% dei giovani che si insediano possiede i requisiti richiesti dal Regolamento attuativo (competenze e conoscenze professionali), di cui il 65,6% è in possesso di un attestato di frequenza a corsi di formazione della durata di almeno 150 ore (Legge regionale n. 25 del 19/06/1985 e Legge regionale nr. 76 del 16/11/1982 e successive modificazioni e integrazioni). Circa il 20% possiede invece un Diploma di scuola superiore o una Laurea, ovvero titoli equipollenti.

Figura 1 – Distribuzione percentuale dei beneficiari per classe di età.

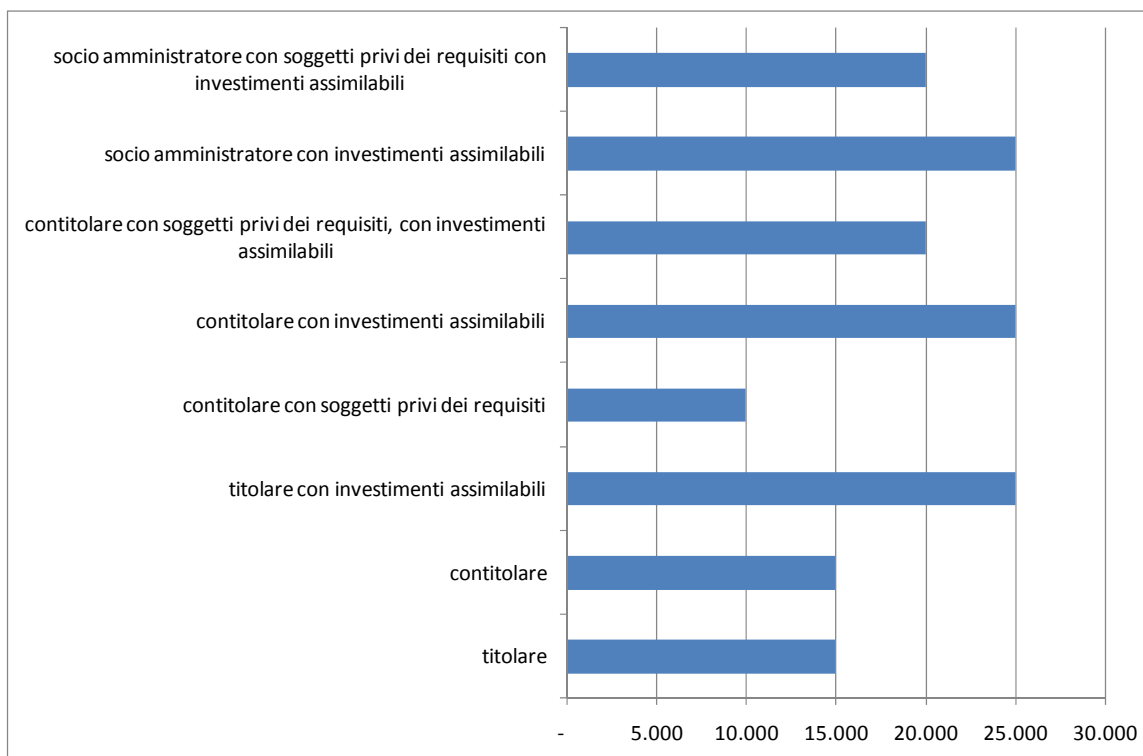


Fonte: Valutazione ex-post del PSR Friuli Venezia Giulia 2000-2006

La caratteristica dell'insediamento prevalente è quella del subentro familiare o successione. Anche nei casi di creazione di nuova impresa si osserva che non si tratta di costituzione ex-novo di aziende, ma di modifiche dell'assetto precedente verso nuove forme societarie che possano rispondere meglio ad esigenze organizzative o di mercato. Tre delle tipologie di inserimento hanno ottenuto un premio medio di 25.000

euro ovvero i titolari, i contitolari e i soci nei casi di investimenti assimilabili (figura 2). I primi rappresentano la maggioranza dei beneficiari con una quota pari al 47,7%, i secondi sono il 22,5% mentre alla terza tipologia appartiene appena lo 0,4% dei beneficiari. La maggioranza degli inserimenti è stata attuata con la previsione di realizzare almeno alcuni miglioramenti alla struttura aziendale nei cinque anni successivi alla data di insediamento (solo il 7,2% non è accompagnato da investimenti). La tipologia di investimento che ha caratterizzato gli insediamenti riguarda soprattutto macchine e attrezzi, trasformazione e commercializzazione dei prodotti e miglioramenti fondiari.

Figura 2 – Premio medio per tipologia di inserimento del beneficiario



Fonte: Valutazione ex-post del PSR Friuli Venezia Giulia 2000-2006

L'orientamento produttivo dei giovani agricoltori beneficiari del premio PSR è riportato nella tabella 2 (l'11,3% dei casi però non è classificato). I settori che hanno assistito al maggior numero di insediamenti sono il vitivinicolo (23,3%) e i seminativi (19,6%) seguiti da aziende con allevamento di bovini da latte e aziende con ortofloricoltura (9,9% la frequenza cumulata dei settori frutticoltura e orticoltura).

Tabella 2 - Principali tipologie produttive dei beneficiari e relativa spesa pubblica (migliaia di euro)

	Numero beneficiari	%	Euro	%
Olivicoltura	5	0,4	125	0,4
Frutticoltura	29	2,1	655	2,1
Allevamento bovini da carne	30	2,2	680	2,2
Allevamento granivori	33	2,4	745	2,4
Altri tipi di allevamento	35	2,5	795	2,5
Orticoltura	107	7,8	2.385	7,6
n.d.	156	11,3	3.585	11,4
Agricoltura mista	192	13,9	4.430	14,1
Allevamento bovini da latte	204	14,8	4.545	14,4
Seminativi	268	19,4	6.155	19,6
Viticoltura	321	23,3	7.375	23,4
totale	1.380	100,0	31.475	100,0

Fonte: Valutazione ex-post del PSR Friuli Venezia Giulia 2000-2006

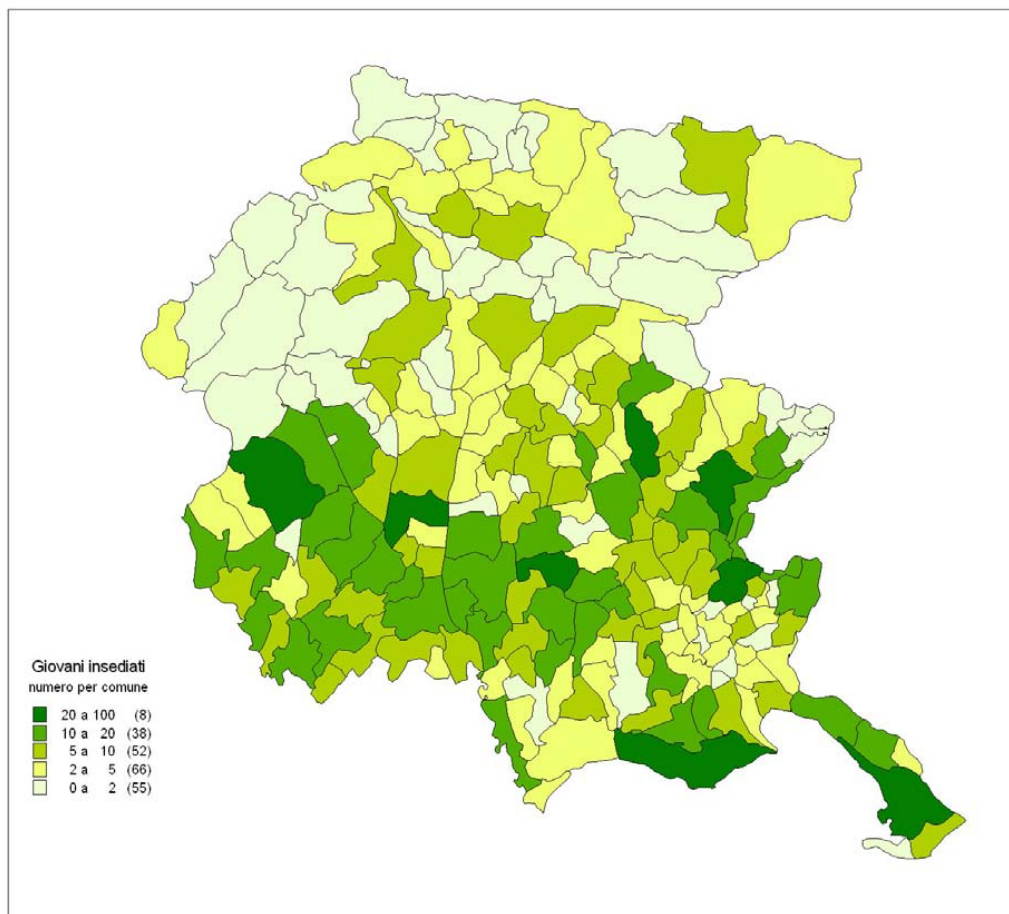
La maggior parte dei giovani agricoltori ha insediato la propria azienda in zone non svantaggiate (63,3% dei casi). Il 28,4% è collocato invece in zona svantaggiata - C e il 6,0% in fascia A. L'analisi della soglia di redditività (sebbene molto bassa sia per le aziende in zona svantaggiata - 4 mila euro per occupato - che per le aziende localizzate nel resto del territorio regionale - 8 mila euro per occupato) rivela che oltre l'80% dei giovani ha dichiarato di superare tale limite al momento della domanda. Per quanto riguarda la distribuzione per provincia si riporta il dato in tabella 8. La cartina in figura 3 mostra invece mostra la distribuzione per comune. L'81, 6% delle aziende si trova concentrata nelle province di Udine e Pordenone, ovvero le due più vocate all'agricoltura.

Tabella 3 – Distribuzione dei beneficiari per provincia.

Provincia	Numero beneficiari	%
Udine	738	53,5
Pordenone	388	28,1
Gorizia	167	12,1
Trieste	68	4,9
n.d.	19	1,4
Totale	1.380	100,0

Fonte: Valutazione ex-post del PSR Friuli Venezia Giulia 2000-2006

Figura 3 - Distribuzione per comune dei giovani insediati.



Fonte: Valutazione ex-post del PSR Friuli Venezia Giulia 2000-2006

2. La politica per i giovani nel PSR 2007-2013

Il PSR FVG 2007-2013 è strutturato in 4 assi (Tabella 4) che complessivamente raccolgono finanziamenti per circa 247 milioni di euro (compresa l'assistenza tecnica).

Tabella 4 - Assi del PSR 2007-2013 e relativa ripartizione delle risorse pubbliche (Meuro).

		PSN 2007-2013	PSR FVG	Mio €
Asse 1	Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale	41 %	43 %	106,3
Asse 2	Miglioramento dell'ambiente e dello spazio dell'ambiente rurale	41 %	37 %	91,5
Asse 3	Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale	14,5 %	10 %	24,7
Asse 4	LEADER	6% delle risorse dei tre Assi	6,5 %	16,1

Assistenza tecnica		3,5 %	8,6
Totale			247,2

Fonte: Direzione centrale, risorse agricole, naturali, forestali e montagna.

Il Piano finanziario mette a disposizione della misura giovani una spesa pubblica di oltre 10 milioni di euro pari al 10% del totale di asse e il 4,3% del totale pubblico complessivo. All'interno dell'asse 1 che raccoglie complessivamente il 43% della spesa pubblica, il 46% è destinato alla misura 121 – ammodernamento delle aziende agricole, mentre il 25% è attribuito alla misura 123 - accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali. Il piano prevede per la misura giovani finanziamenti aggiuntivi per 5 milioni di euro (tabella 5).

Tabella 5 - Piano finanziario del Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013

Asse	Misura	Totale	Totale	FEASR (Meuro)	Stato (Meuro)	Regione (meuro)	Privati (Meuro)	Totale (Meuro)	Finanziamenti aggiuntivi
		Publicco (Meuro)	Publicco (%)						
1	112	10,63	4,3	4,68	4,17	1,79	-	10,63	5,00
1	121	48,90	19,8	21,52	19,17	8,21	103,51	152,41	20,00
1	122	10,47	4,2	4,61	4,10	1,76	10,47	20,94	-
1	123	26,58	10,8	11,69	10,42	4,46	83,39	109,97	10,00
1	124	0,80	0,3	0,35	0,31	0,13	0,16	0,96	-
1	125	4,15	1,7	1,82	1,63	0,70	0,31	4,46	-
1	132	3,19	1,3	1,40	1,25	0,54	-	3,19	-
1	133	1,59	0,6	0,70	0,63	0,27	0,40	1,99	-
Totale asse 1		106,30	43,0	46,77	41,67	17,86	198,24	304,54	35,00
Totale asse 2		91,47	37,0	40,25	51,22	-	4,80	96,27	8,50
Totale asse 3		24,72	10,0	10,88	9,69	4,15	18,36	43,08	13,00
Totale asse 4		16,07	6,5	7,07	6,98	2,02	7,88	23,95	-
Assistenza tecnica		8,65	3,5	3,81	3,39	1,45	-	8,65	-
Totale complessivo		247,21	100,0	108,77	112,96	25,48	229,28	476,49	56,50

Fonte: Direzione centrale, risorse agricole, naturali, forestali e montagna.

I trascinamenti previsti per la misura 112 (tabella 6) ammontano ad un totale di 5,6 milioni di euro che corrisponde al 7,5% del totale dei trascinamenti. Il 49,9% è destinato alla misura 121 e il 17,5% alla misura 221.

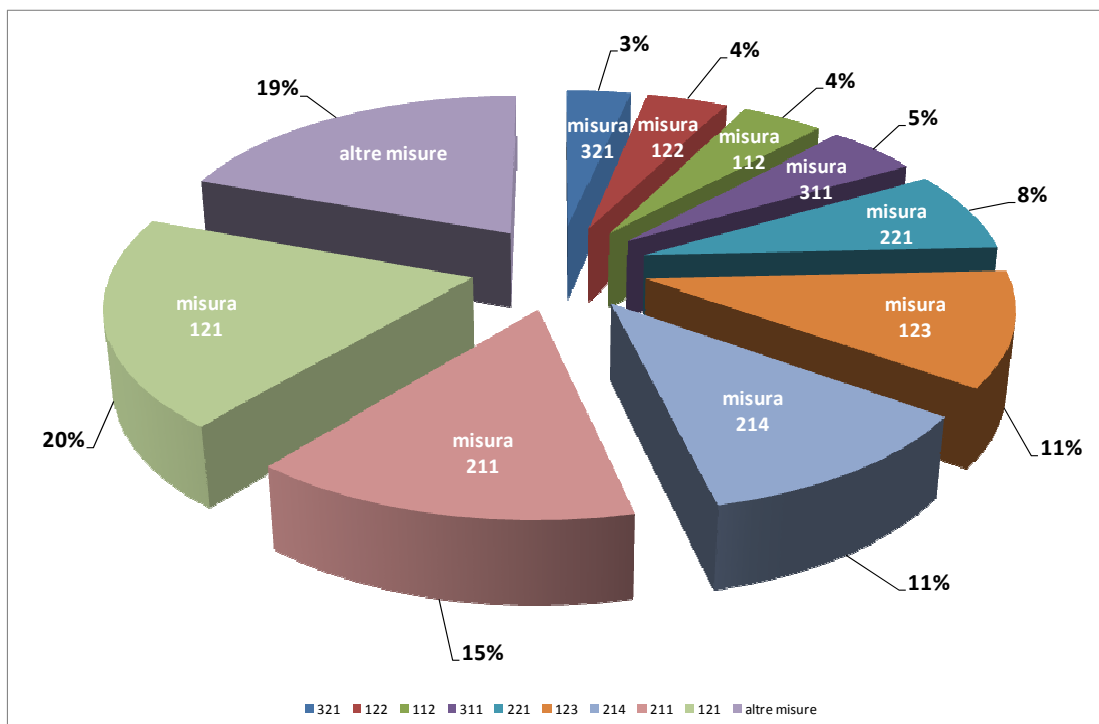
Tabella 6 – Trascinamenti misura giovani e totali (Meuro).

Trascinamenti (Meuro)				
Misura	FEASR	Stato	Cofin. regionale	Totale
112	2,48	2,21	0,95	5,64
Totale	32,94	33,80	8,13	74,87

Fonte: Direzione centrale, risorse agricole, naturali, forestali e montagna.

La spesa totale regionale concentra ancora una quota maggioritaria per la misura investimenti ovvero ammodernamento delle aziende agricole (121), seguita dall'indennità compensativa ovvero indennità a favore degli agricoltori delle zone montane (211), dai pagamenti agroambientali (214) e dalla misura dedicata all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (123) (figura 4).

Figura 4 - Distribuzione percentuale della spesa pubblica per le misure maggiormente investite dal piano di sviluppo rurale 2007-2013.



Fonte: Direzione Centrale Risorse Agricole.

Procedure di attuazione

La Regione oltre al regolamento generale ha predisposto Regolamenti specifici di misura; per quanto riguarda la misura giovani si tratta del Decreto del Presidente della regione n. 58 del 12/02/2008. Le tipologie di accesso ai finanziamenti sono mutate rispetto alla precedente programmazione. Tra le novità del PSR 2007-2013 si annovera la possibilità di presentare progetti integrati e piani di sviluppo locale:

- progetti integrati di filiera (PIF)
- progetti integrati territoriali (PIT)
- azioni collettive (AC)
- domande individuali (DI)
- piani di sviluppo locale (PSL)

Le autorità competenti e gli organismi responsabili sono:

- l'autorità di gestione
- la struttura responsabile di misura
- gli uffici attuatori
- l'organismo pagatore

L'Autorità di gestione, responsabile del sistema di monitoraggio del PSR, attraverso l'emanazione dei bandi per la presentazione delle domande fornisce indicazioni rispetto ai termini di apertura e chiusura, alle modalità di presentazione delle domande e alle disponibilità finanziarie. Predisporre gli elenchi di liquidazione e li invia all'organismo pagatore di cui è soggetto referente che nel caso del Friuli Venezia Giulia è Ag.E.A. Esiste apposita Convenzione tra Ag.E.A. e Autorità di gestione per la disciplina dei rapporti e delle competenze relative ai controlli nell'ambito del SIGC – Sistema integrato di gestione e controllo. Nel caso della misura giovani, in quanto domanda singola, deve essere compilata sul portale SIAN (Sistema Informativo Agricolo Nazionale) fornendo i dati contenuti nel fascicolo aziendale informatizzato. Pertanto, il fascicolo aziendale deve essere costituito ed aggiornato prima della compilazione delle domande. Per poter accedere a qualsiasi bando è necessario essere presenti nell'anagrafe del SIAN (DPR 503/99) con un proprio fascicolo aziendale (CUAA).

La struttura responsabile di misura che nel caso della misura 112 è il Servizio investimenti aziendali e sviluppo agricolo, svolge attività di coordinamento e informazione per l'attuazione della misura. Inoltre, approva e pubblica sul BUR le graduatorie su proposta degli uffici attuatori. Questi ultimi non sono altro che gli Ispettorati provinciali i quali ricevono le domande, eseguono l'attività istruttoria per l'ammissibilità delle domande e comunicano ai beneficiari la decisione finale.

Non sono consentite integrazioni con nuovi interventi e il beneficiario non può partecipare, per gli stessi interventi, ad un bando per progetti integrati e ad uno per accessi singoli. Tuttavia, il beneficiario può partecipare a più di un progetto integrato per bando per tipologie di interventi/filiere diversi.

La domanda per l'insediamento giovani agricoltori è senza riduzione di aiuto per l'intero periodo di programmazione. I criteri di ammissibilità sono riportati nel regolamento specifico della misura e nella scheda allegata al regolamento generale. Le graduatorie sono valide fino al 31 dicembre del secondo anno successivo all'approvazione (poi archiviazione). In caso di disponibilità/liberazione di risorse, si scorre la graduatoria, poiché sussiste la possibilità riallocazione delle risorse assegnate e non utilizzate sulla base degli indirizzi della Giunta. L'approvazione delle richieste è prevista entro 120 giorni dalla chiusura dei bandi.

Le azioni di concertazione si basano essenzialmente su un Tavolo verde istituito ai sensi dell'art.8 della Legge regionale nr. 8/2004 con Decreto n. 3383/2004 e sul Comitato di sorveglianza istituito con DGR n. 2363/2007 ai sensi del regolamento (CE) n. 1698/2005. Il primo rappresenta un luogo di concertazione permanente sulle politiche di settore riferibili alle materie delegate all'Assessore alle risorse agricole, naturali, forestali e montagna, mentre nell'ambito del secondo si procede all'approvazione dei criteri di selezione delle operazioni finanziate.

Nel periodo di transizione tra i due PSR, dopo il 13/04/2007, previa segnalazione (presentata dal 01/01/2007) la domanda di insediamento giovani con interventi su 121, 124, 133 e 311 ha valore di segnalazione su tali misure (a richiesta del beneficiario). In caso di ripresentazione della domanda in graduatorie successive vale la prima presentazione.

Principali differenze della misura giovani rispetto alla programmazione precedente

Le indicazioni fornite dalla Valutazione intermedia hanno trovato riscontro nell'impostazione della misura 112 del PSR 2007-2013 quanto a:

- facilitazioni per l'accesso al credito: accanto al premio in conto capitale è ora previsto anche l'utilizzo del conto interessi, mentre ciò non era contemplato nella precedente programmazione.
- riduzione dei tempi dell'iter burocratico: nell'ottica della semplificazione il giovane non è più tenuto alla redazione di una richiesta iniziale. Nella precedente programmazione, infatti, tale richiesta doveva precedere l'effettiva domanda (da presentare al momento dell'insediamento). Ora la 112 prevede che il giovane agricoltore presenti un'unica domanda una volta insediato.
- realizzazione di un piano aziendale: risulta tra i documenti da presentare a corredo della domanda.

Anche per la programmazione 2007-2013, così come nella precedente, il bando è sempre aperto. La differenza principale rispetto al passato è che tutti ora sono obbligati ad effettuare investimenti, impedendo così di utilizzare il premio per altre finalità. Il premio in conto capitale è stato modulato (art. 10) per

indirizzare il beneficiario verso modalità di utilizzo ben identificate. Tra gli obblighi (art. 12), invece, non si rilevano grandi differenze rispetto al passato.

Il Regolamento attuativo (RA) della misura 112, decreto del Presidente della regione n. 58 del 12/02/2008 disciplina i criteri e le modalità per la concessione dell'aiuto di cui al Regolamento (CE) 1698/2005 del Consiglio del 20/09/2005 approvato dalla Commissione. Il beneficiario della misura insediamento di giovani agricoltori deve dimostrare i seguenti requisiti e obblighi:

Requisiti

- età non inferiore a 18 anni alla data dell'insediamento e non superiore ai 40 anni alla data di presentazione della domanda;
- possesso di "adeguate conoscenze e competenze professionali";
- primo insediamento in qualità di capo d'azienda;
- contestualmente alla domanda deve essere presentato un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola;
- il giovane si insedia come titolare di una ditta individuale oppure come contitolare con poteri di amministrazione di una società di persone oppure come socio amministratore di una società di capitale o cooperativa;

Il piano aziendale (art. 8) deve contenere una descrizione dell'ordinamento produttiva e dei fattori di produzione disponibili al momento dell'insediamento. Dovranno essere ivi illustrati gli obiettivi che guidano lo sviluppo dell'attività agricola, specificando gli investimenti previsti. Inoltre, dovrà essere esplicitato, se ritenuto opportuno, il ricorso ad attività di consulenza o formazione professionale in particolare su tematiche ambientali. Il documento deve inoltre contenere il piano finanziario corredato dei riferimenti necessari all'individuazione delle condizioni relative alla concessione del credito (in conto capitale e/o in conto interessi). Un crono programma fornirà le informazioni relative alla tempistica necessaria all'implementazione delle azioni programmate.

Obblighi

- conseguimento della qualifica di imprenditore agricolo a titolo professionale (IAP) di cui al decreto legislativo n. 99 del 29/03/2004 e successive modificazioni e integrazioni, entro i tre anni solari successivi alla data di decisione di concessione dell'aiuto;
- il beneficiario garantisce l'accesso in azienda agli organi incaricati dei controlli e rende disponibili le informazioni necessarie al sistema di monitoraggio e valutazione del PSR;
- i beneficiari che ricevono il premio in qualità di titolari e contitolari, si impegnano ad esercitare l'attività agricola per almeno cinque anni dalla data di erogazione del premio unico e a mantenere l'iscrizione all'INPS con la qualifica di IAP

Si rimanda all'art. 12 del RA per gli approfondimenti del caso.

Modulazione del premio

L'articolo 10 del RA stabilisce che l'aiuto in conto capitale possa variare da un minimo di 15 mila euro ad un massimo di 40 mila. Il premio unico è determinato sulla base del piano aziendale. In particolare per stabilire l'importo del premio si farà riferimento al piano degli investimenti:

- 12.000 euro per interventi previsti nel piano fino a 30 mila euro;
- 17.000 euro per interventi previsti nel piano compresi tra 30 e 60 mila euro;
- 22.000 euro per interventi previsti nel piano tra 60 e 90 mila euro;
- 27.000 euro per interventi previsti nel piano superiori a 90 mila euro

Si rimanda al RA per ulteriori dettagli in riferimento alla quota parte del premio unico che viene stabilita sulla base della prevalenza degli interventi previsti (vendita diretta, miglioramento dell'igiene e del benessere degli animali, ecc.) e sulla base delle aree rurali in cui è collocata la SAU prevalente.

In aggiunta al premio unico al giovane viene erogato un ulteriore aiuto in conto interessi (premio aggiuntivo) che può raggiungere un massimo di 15 mila euro stabilito sempre sulla base del piano degli investimenti e riconducibili alla misura 121 e alle OCM di settore. L'aiuto aggiuntivo non potrà essere erogato oltre i due anni successivi al termine della programmazione.

Lo stato attuale

Per quanto riguarda i trascinati, nel 2007 sono state pagate 99 domande (2.325.000 euro) e nel 2008 le domande sono state 102 (2.365.000 euro). Le domande presentate nell'ambito del PSR 2007-2013 fino ad ora sono state 354 (al 28/11/2008), di cui conto interessi 251. Quante di queste siano ammissibili verrà stabilito a fine istruttoria. Ogni sei mesi vengono rese note le graduatorie (aprile e settembre). Rispetto alle previsioni l'adesione è stata notevolmente superiore. Le domande presentate, non ancora finanziate, ovvero in attesa dei risultati di ammissibilità, sono riportate nella tabella che riporta il dato relativo alle misure al 31/12/2008. In fase di prima applicazione le risorse cofinanziate per l'annualità 2008 ammontano a 600 mila euro (tabella 7).

Tabella 7 - Risorse disponibili versus richieste di finanziamento e relativa percentuale di copertura per misura - domande individuali (non finanziate) al 31/12/2008 - PSR 2007-2013

Misura	Disponibilità (000 euro)	Richieste (000 euro)	% copertura
Progetti integrati	42.958	87.799	48,9
<i>112 - Insediamento di giovani agricoltori</i>	<i>600*</i>	<i>16.261</i>	<i>3,7</i>
121 - Ammodernamento aziende agricole	7.587	71.742	10,6
122 - Migliore valorizzazione economica delle foreste	2.324	2.049	113,4
123 az. 1 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli	3.131	4.012	78,0
123 az. 2 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti forestali	3.080	261	1181,9
132 - Partecipazione ai sistemi di qualità alimentare	400	124	322,1
211 - Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane	4.322	4.043	106,9
214 - Pagamenti agro-ambientali	3.000	3.587	83,6
216 - investimenti non produttivi agricoli	626	753	83,1
226 - Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi	318	482	65,9
227 - Sostegno agli investimenti non produttivi (forestale)	468	291	160,7
311 az. 3 - Diversificazione Impianti per energia da fonti alternative	4.000	4.386	91,2
312 - Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese (forestale)	292	361	80,9

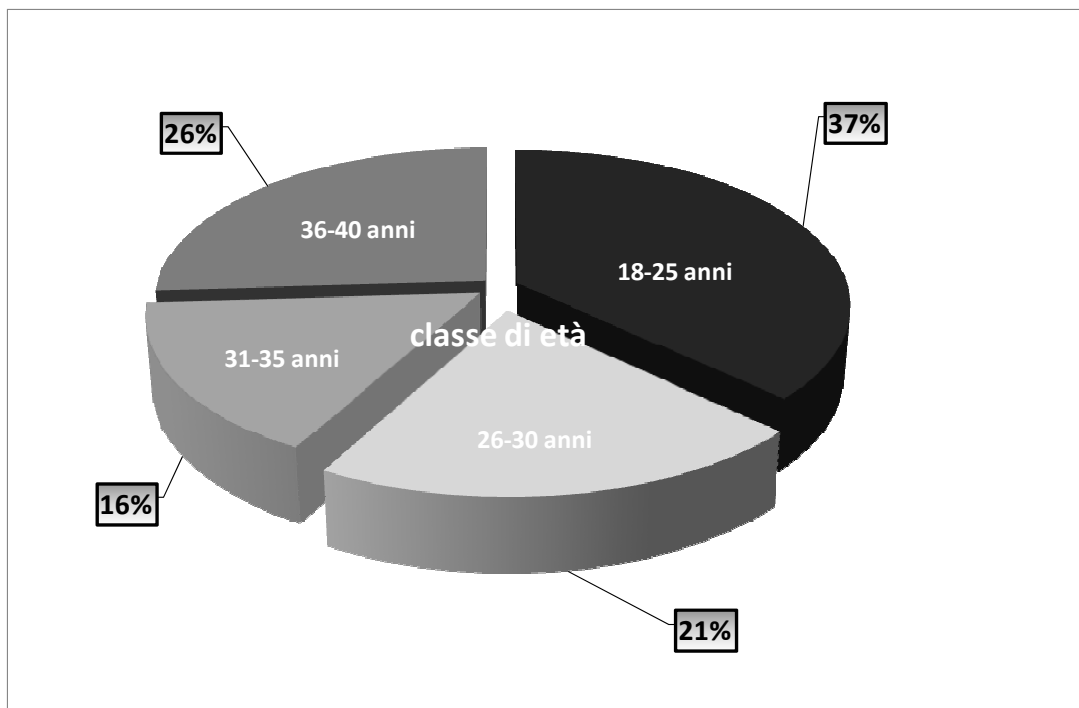
Nota: *stanziamenti messi a bando in fase di prima applicazione del Regolamento attuativo per l'annualità 2008, ovvero per le domande presentate entro settembre 2008.

Fonte: Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali.

Il premio richiesto dai giovani ammonta invece a circa 16 milioni di euro ed è ripartito in 12,7 milioni di euro in conto capitale e 3,6 milioni in conto interessi.

Per quanto riguarda la misura giovani si osserva che il 37% è costituito da agricoltori di età compresa tra i 18 e i 25 anni e che le prime di due classi di età rappresentano il 58% del totale. Si conferma dunque la tendenza già riscontrata in precedenza (figura 5).

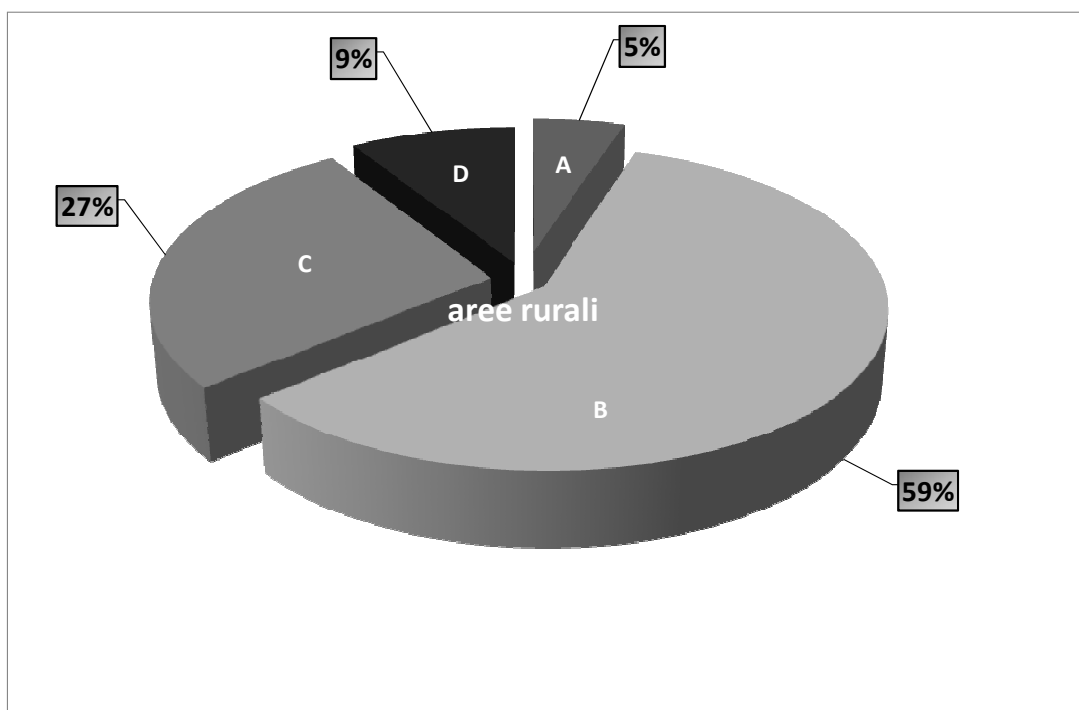
Figura 5 - Domande relative alla misura 112 per classe di età (al 28/11/2008)



Fonte: Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali.

Inoltre, si rileva che circa il 60% delle domande proviene dalla pianura e il 27% da aree rurali intermedie soprattutto collinari (figura 6).

Figura 6 - Domande relative alla misura 112 per tipologia di area rurale (al 28/11/2008)

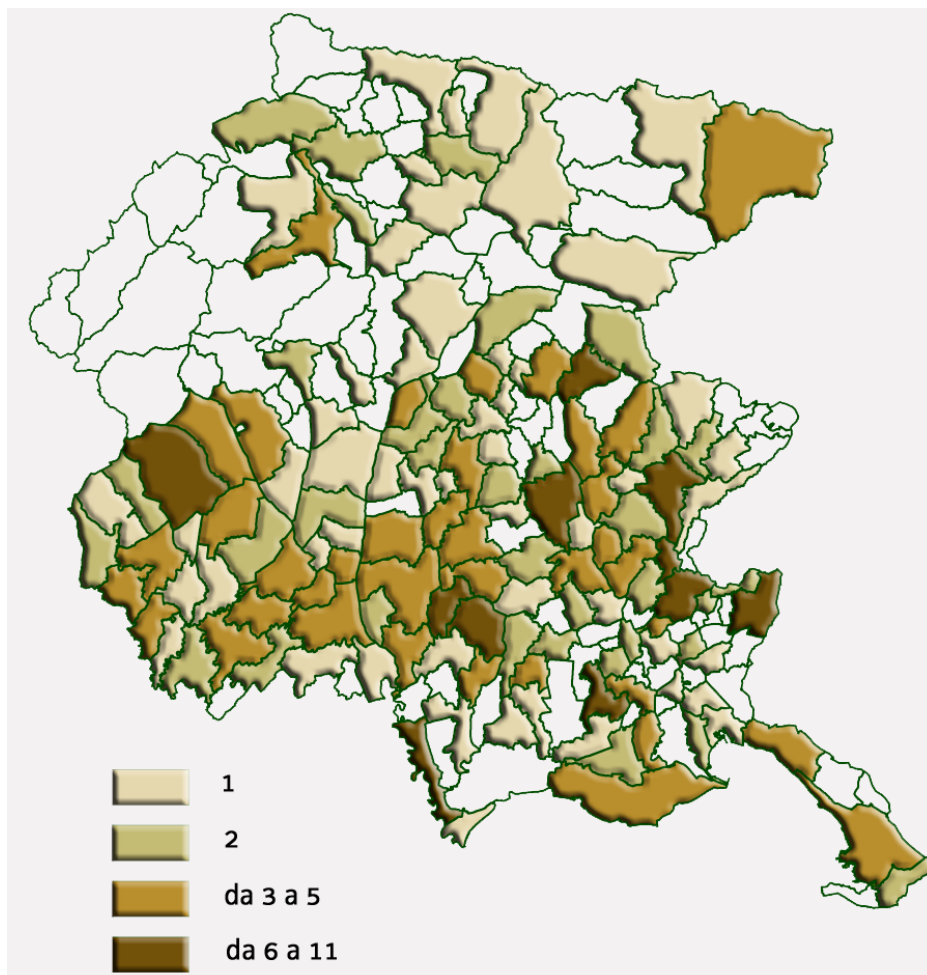


A = poli urbani; B = aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata; C = aree rurali intermedie; D = aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

Fonte: Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali.

La cartina riportata nella figura 7 riporta la distribuzione delle domande per comune.

Figura 7 - Localizzazione delle richieste relative alla misura 112: numero di domande per comune



Fonte: Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali.

La grande risposta: perché

Tra le motivazioni che possono aver spinto i giovani agricoltori a rispondere ancora una volta in modo positivo a questa misura del PSR si possono individuare le seguenti:

- Esito positivo della programmazione precedente: tutte le richieste sono state infine liquidate.
- Grande risposta del territorio: in questa regione esiste effettivamente una buona propensione da parte dei giovani a mantenere la tradizione contadina e a proseguire dunque verso il mantenimento dell'azienda di famiglia.
- Aumento del premio: il fattore economico non è trascurabile poiché in questa programmazione il premio può raggiungere i 40 mila euro.
- Fase congiunturale meno sfavorevole per alcuni settori agricoli: sembra che per alcune attività il momento storico negativo abbia ripercussioni meno incisive.

- Collegamento con altre misure individuali: se aderente alla misura 121 il giovane gode di un punteggio favorevole ed inoltre il piano aziendale rimane unico.
- Collegamento con i progetti integrati e con le azioni collettive: per quanto riguarda i PIF, i PIT e le AC con un massimo di 10 imprese proponenti, se almeno il 50% dei responsabili o corresponsabili da non oltre cinque anni è costituito da giovani il punteggio è favorevole. Nel caso di PIF e PIT con oltre 10 imprese la percentuale dei giovani scende al 30% per ottenere il medesimo punteggio favorevole. Se i giovani sono responsabili o corresponsabili da oltre cinque anni il punteggio scende.
- Priorità e graduatoria: a parità di punteggio viene attribuita priorità alle domande che prevedono il minore importo di spesa richiesto e alle domande presentate dai richiedenti più giovani.

3. L'attuazione della misura giovani nella programmazione 2000-2006

Gli interventi previsti dalla misura b – Inseidamento giovani agricoltori del PSR Friuli Venezia Giulia 2007-2013 mirano a favorire l'inserimento in agricoltura di giovani che abbiano una preparazione professionale e che siano in grado di garantire una gestione aziendale adeguata. In base a quanto disposto dal Piano, infatti, i finanziamenti sono finalizzati a:

- ridurre l'invecchiamento progressivo degli addetti del settore;
- incentivare l'inserimento dei giovani imprenditori agricoli provenienti anche da altri comparti produttivi;
- contribuire a formare una nuova imprenditorialità;
- rendere maggiormente dinamico un settore che necessita di un ri-orientamento alla qualità, alla diversificazione e all'integrazione con comparti produttivi complementari.

Gli obiettivi di misura rispetto agli obiettivi di asse risultano coincidenti per quanto riguarda:

- l'incremento della competitività dei sistemi agricoli attraverso la nuova imprenditorialità
- l'occupazione attraverso la riduzione dell'invecchiamento della popolazione agricola, ovvero il ricambio generazionale

Gli obiettivi della misura giovani sono, inoltre, coerenti con le indicazioni comunitarie essendo finalizzati al rinnovamento della popolazione produttiva nelle aree rurali. In particolare, attraverso questa misura, l'amministrazione regionale intende stabilire politiche di ricambio generazionale che mirino ad assicurare ai giovani che intendano operare scelte imprenditoriali nel settore primario, le condizioni minime necessarie all'implementazione di un progetto impresa.

Lo strumento per favorire tale processo è costituito dall'erogazione di un premio ai giovani che si insediano in un'azienda agricola in qualità di titolari o contitolari.

L'impianto legislativo regionale, pur favorendo la valorizzazione delle iniziative finalizzate al mantenimento e allo sviluppo di attività produttive agricole e occupazionali, con particolare riferimento ai giovani, non sembra dedicare un'attenzione particolare allo sviluppo di nuove imprese condotte da giovani. Questo conferma che nel Piano di Sviluppo Rurale sono stati riuniti tutti quegli interventi che in passato richiedevano una programmazione separata, sia dal punto di vista dell'impostazione che della gestione. Gli aiuti per favorire l'insediamento dei giovani in agricoltura vengono concessi sulla base della soddisfazione, da parte dei richiedenti, di alcuni requisiti e obblighi. A livello di requisiti oggettivi è stato introdotto il concetto di redditività aziendale e di rispetto dei requisiti minimi ambientali. Il suddetto Regolamento attuativo nel quale si stabilisce che:

- è necessaria la presentazione di una domanda iniziale, senza alcun allegato, da inoltrare all'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura prima dell'insediamento, e una domanda integrativa, a insediamento avvenuto. Le domande presentate vengono finanziate in base alle disponibilità finanziarie. La presentazione delle domande è aperta (a sportello aperto), ovvero può avvenire in qualsiasi momento dell'anno, non essendo prevista una data di scadenza;
- la selezione delle domande avviene sulla base di alcuni criteri. In particolare, le domande vengono finanziate secondo quanto stabilito dall'art. 17 del Regolamento Attuativo;

- il giovane agricoltore ha tre anni di tempo, a decorrere dall'insediamento, per raggiungere le condizioni di accesso, ai sensi del DPR n. 445/2000 e successive modifiche n. 963/03 e n. 817/04 (art. 12 del RA);

Gli aiuti per favorire l'insediamento dei giovani in agricoltura vengono concessi sulla base della soddisfazione, da parte dei richiedenti, di alcuni requisiti e obblighi riportati nel prospetto 1.

Prospetto 1 – Requisiti, obblighi e procedura attuativa per l'accesso al premio di primo insediamento del PSR 2007-2013

Requisiti

- età compresa tra i 18 e i 40 anni⁴⁵ alla data della decisione di concedere l'aiuto;
- possesso di "adeguate conoscenze e competenze professionali";
- insediamento per la prima volta in un'azienda agricola;
- insediamento in qualità di capo di azienda;
- dimostrare redditività economica dell'azienda;
- rispettare i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali.

Obblighi

- mantenimento del richiesto livello occupazionale per almeno cinque anni solari successivi alla data di erogazione del premio;
- acquisizione della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, entro i due anni solari successivi all'erogazione del premio
- i beneficiari che ricevono il premio massimo previsto in qualità di titolari e contitolari, si impegnano a realizzare investimenti assimilabili a quelli ammessi per la misura a – Investimenti nelle aziende agricole nei cinque anni solari successivi alla data di erogazione del premio

Procedura

Gli aiuti erogati sulla base della misura b dal Piano di Sviluppo Rurale consistono in un premio unico pari a:

- 25.000 euro per i giovani che s'insediano in qualità di unici titolari, ovvero come contitolari unitamente ad altri giovani in possesso dei prescritti requisiti, e che si impegnano a realizzare almeno un investimento assimilabile a quelli definiti dalla misura a - Investimenti nelle aziende agricole, e comunque di importo di spesa ammissibile superiore a euro 25.822,84, entro i cinque anni solari successivi alla data di erogazione del premio.
- 20.000 euro per i giovani che s'insediano in qualità di contitolari unitamente ad altri soggetti non in possesso dei prescritti requisiti per l'aiuto ai giovani e che si impegnano a realizzare almeno un investimento assimilabile a quelli definiti dalla misura a - Investimenti nelle aziende agricole, e comunque di importo di spesa ammissibile superiore a euro 25.822,84, entro i cinque anni solari successivi alla data di erogazione del premio.
- 15.000 euro per i giovani che s'insediano in qualità di unici titolari, ovvero come contitolari unitamente ad altri giovani in possesso dei prescritti requisiti.
- 10.000 euro per i giovani che s'insediano in qualità di contitolari unitamente ad altri soggetti non in possesso dei prescritti requisiti per l'aiuto ai giovani.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 1 del Regolamento 2075/2000 della Commissione del 29 settembre 2000 per le domande presentate la prima volta nel corso del 2000 la verifica dell'età del richiedente viene effettuata con esclusivo riferimento alla data di presentazione della domanda.

La Direzione Regionale Agricoltura è l'Ente gestore della misura. Essa, una volta ricevuti gli elenchi di liquidazione da parte degli Ispettorati Provinciali, formula la graduatoria dei beneficiari sulla base delle priorità, e trasmette tali elenchi all'organismo pagatore, con l'indicazione dei relativi contributi liquidabili. Notifica ai beneficiari l'accoglimento della domanda, con l'indicazione dell'anno in cui verrà espletata la liquidazione di competenza; svolge funzione di coordinamento e di vigilanza regionale. Gli Ispettorati provinciali – IPA rappresentano l'Ente attuatore. Tra le loro funzioni si annoverano: l'acquisizione delle domande, anche mediante appositi software, l'esecuzione di controlli amministrativi, la predisposizione degli elenchi di liquidazione da trasmettere all'organismo pagatore (AGEA).

Tra le principali problematiche insorte durante la fase di applicazione delle procedure sono stati riscontrati i seguenti punti deboli:

- problemi dovuti alla scarsa completezza della documentazione fornita unitamente alla domanda (in particolare difficoltà nell'acquisizione del titolo di possesso dei terreni).
- Le modifiche legislative avvenute, hanno determinato la necessità di acquisire elementi integrativi alla domanda: questa operazione ha richiesto tempi mediamente consistenti; l'allungamento dei tempi intercorrenti tra la presentazione della domanda e l'erogazione del premio, soprattutto per quanto riguarda la programmazione precedente, non è tuttavia imputabile a carenze dello schema procedurale ma è spesso dovuto a mancanza di risorse finanziarie.
- Problemi nell'assegnazione delle risorse ai diversi IPA determinati dalla scelta di redigere una graduatoria regionale e non provinciale. Una maggiore autonomia degli IPA, attraverso l'affidamento ad essi della redazione di graduatorie provinciali, e un adeguamento nella ripartizione dei fondi, potrebbe migliorare il flusso informativo tra le parti.

4. Conclusioni

Per la regione Friuli Venezia Giulia l'inserimento di giovani imprenditori in agricoltura rappresenta ancora un obiettivo centrale per la programmazione attuale. La misura b, oggi 112, nel passaggio dalla programmazione precedente a quella in corso ha subito alcuni cambiamenti che sono andati nella direzione auspicata dalla valutazione intermedia, in seguito confermata dalla valutazione ex-post. In particolare, l'erogazione del premio è ora legata alle realizzazioni specificate in un piano aziendale che deve essere presentato unitamente alla domanda. Il vincolo all'investimento aziendale da realizzare in un intervallo di tempo che parta dal momento dell'insediamento e non dal pagamento del contributo, è una delle indicazioni che ha trovato riscontro nel nuovo PSR. Tra le altre, è stato favorito l'accesso al credito poiché accanto al premio in conto capitale è ora previsto anche l'utilizzo del conto interessi, mentre ciò non era contemplato nella precedente programmazione. Il giovane è tenuto a presentare un'unica domanda una volta insediato, senza la necessità di inoltrare una pre-domanda, operazione che ha contribuito a snellire i tempi dell'iter burocratico. L'aumento del premio massimo previsto e il collegamento con altre misure del piano costituiscono, infine, fattori altrettanto determinanti per incentivare l'ingresso dei giovani in agricoltura. Una più stringente logica di intervento con coerenti ricadute operative in termini di definizione dei criteri di selezione, ovvero l'intento di rendere il premio un fattore più decisivo nella scelta dell'insediamento rispetto al passato (quando tale decisione sarebbe avvenuta indipendentemente da esso nella quasi totalità dei casi) appare chiaramente dal Regolamento attuativo di misura.

Gli imprenditori appartenenti alla fascia di età più dinamica dimostrano maggiore propensione all'innovazione e all'ambiente e ciò non poteva che essere tenuto in considerazione dagli organi di gestione delle politiche che operano per il supporto ad uno sviluppo complessivo dei territori rurali. Gli interventi finanziari collegati alla frequenza di attività formative approntano un'azione che va nella direzione dello sviluppo dei cosiddetti assetti immateriali dell'impresa. Ciò dovrebbe favorire quel processo che trasforma un'idea in impresa. Favorire l'insediamento dei giovani in agricoltura diviene così non solo politica occupazionale, ma anche politica per lo sviluppo rurale sostenibile.

LAZIO

La Politica di Sviluppo Rurale del Lazio è fortemente incentrata sulle tematiche relative all'imprenditoria giovanile in agricoltura. La rinomata tradizione produttiva regionale da anni risente del forte esodo imprenditoriale particolarmente caratterizzato dall'abbandono dei giovani. La forte concorrenzialità, in termini occupazionali, di altri settori produttivi e la pressione in termini di richiamo sociale dei centri urbani regionali solo in parte spiegano i fenomeni di esodo che spesso trovano spiegazione semplicemente nella difficoltà di avviare e condurre un'impresa.

Il PSR Lazio 2000-2006 destinava oltre 44 milioni di euro all'imprenditoria giovanile, cifra cresciuta del 68% nell'attuale fase di programmazione (74 milioni di euro) a cui vanno aggiunti i 20 milioni di euro di aiuto regionale finalizzati allo stesso obiettivo. L'interesse per i giovani è indubbio, non a caso proprio per finalizzare gli interventi ed aumentarne l'efficacia la misura funziona solo nella veste di "pacchetto".

1. Politica per i giovani agricoltori nel PSR Lazio 2000-2006.

Il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) ha rappresentato il principale strumento di programmazione tecnica e finanziaria della politica agricola regionale per il periodo 2000-2006.

Nell'ambito degli interventi previsti dall'ASSE I - *Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale* del PSR Lazio 2000-2006, è compresa la Misura I.2 – *Insedimento dei giovani agricoltori*, considerata lo strumento cardine per incentivare l'imprenditorialità giovanile in agricoltura.

L'obiettivo prioritario dell'intervento, *il miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale*, deriva dalla necessità di colmare una forte carenza, evidenziata nell'analisi della situazione nazionale e ulteriormente confermata dall'analisi regionale, nei livelli di formazione e nella struttura per età degli agricoltori. Gli obiettivi specifici rafforzano tale priorità prevedendo di *favorire il sostegno al ricambio generazionale attraverso l'insediamento di giovani agricoltori qualificati*, nonché *l'adeguamento e l'ammodernamento delle aziende agricole* in cui i giovani si insediano e, d'altro lato, un consistente rafforzamento delle attività di formazione professionale e informazione, utilizzo e sviluppo dei servizi di consulenza e gestione aziendale, tale da determinare un significativo cambiamento nei livelli di *qualificazione professionale degli imprenditori e degli addetti del settore agricolo e forestale e utilizzo dei servizi di consulenza al fine di facilitare i processi di adeguamento, modernizzazione e innovazione tecnica e organizzativa*.

L'intervento si realizza attraverso la corresponsione di:

- un premio unico al primo insediamento (max. 25.000€ nelle zone svantaggiate);
- un abbuono di interessi relativi a prestiti per le spese derivanti dall'insediamento (max. 25.000€ nelle zone svantaggiate);

Il premio è concesso ai giovani agricoltori di età inferiore ai 40 anni, in possesso di adeguate conoscenze e competenze professionali che si insediano per la prima volta, in qualità di titolari, in un'azienda agricola che impiega almeno una unità lavorativa, che sia sufficientemente redditizia e che rispetti le norme cogenti in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali.

Il sostegno è concesso secondo le seguenti condizioni di priorità:

- giovani che presentano un piano di miglioramento aziendale;
- giovani che si insediano in aziende ricadenti nelle zone delimitate dalla direttiva CEE/75/268;
- il 20% delle disponibilità finanziarie è prioritariamente riservata al primo insediamento di giovani imprenditrici. La regione si riserva, in caso di carenza di istanze ricevute da parte di imprenditrici, di modificare la sopraccitata percentuale di riserva.

La spesa pubblica programmata per la Misura, per l'intero periodo 2000-2006, è di 59,05 milioni di euro (10,5% dell'intera dotazione pubblica del PSR) di cui 29,52 milioni di euro di contributo comunitario.

Al beneficiario si richiede l'impegno a condurre l'azienda per un periodo minimo di cinque anni ed a tenere la contabilità aziendale secondo gli standard della Rete d'Informazione Contabile Agricola (RICA), rendendo disponibili a fini statistici i relativi dati, per almeno un quinquennio a decorrere dal momento dell'erogazione dell'aiuto.

Parte degli obiettivi operativi della Misura sono raggiungibili in relazione allo stretto collegamento con le Misure I.1 - “Investimenti aziendali”, in quanto l’ammissione al premio per il primo insediamento è prioritaria per il giovane che presenta un piano di miglioramento e la I.3 - “Formazione”, in quanto la formazione risulta propedeutica all’insediamento. Le Misure dell’asse II si avvantaggiano degli effetti dell’insediamento di rinnovate imprenditorialità in area agricola, come pure l’asse III si integra e si implementa con gli interventi oggetto di questa Misura⁴⁶.

La Misura tiene conto, quindi, dello stretto legame esistente tra il livello di qualificazione professionale in agricoltura ed il progressivo invecchiamento degli imprenditori. Le iniziative attivate nell’ambito della programmazione dello sviluppo rurale 2000-2006 hanno contribuito ad accelerare i processi di ricambio generazionale fornendo ai giovani imprenditori maggiori prospettive di sviluppo aziendale, soprattutto attraverso la combinazione con il sostegno all’adeguamento ed al miglioramento dell’azienda agricola. L’insediamento del giovane agricoltore ha determinato il mantenimento dell’occupazione esistente nell’azienda agricola, garantendo sia la sopravvivenza dell’attività agricola, che per la quasi totalità dei giovani agricoltori beneficiari del premio di insediamento è l’unica attività lavorativa svolta, che stabilizza occupazionale.

La scelta di adeguate priorità di intervento ha contribuito all’applicazione concreta del principio delle pari opportunità privilegiando nella selezione le donne, più deboli rispetto alle probabilità di accesso al sostegno in quanto meno rappresentate tra i potenziali beneficiari; la priorità assoluta destinata alle donne è giustificata dai più elevati livelli di disoccupazione femminile e dalle maggiori difficoltà che le donne delle aree rurali incontrano nel trovare alternative occupazionali.

2. L’attuazione della Misura I.2

Il perseguimento dell’obiettivo di favorire il ricambio generazionale attraverso l’insediamento di giovani agricoltori qualificati, l’adeguamento e l’ammodernamento delle aziende agricole è stato condizionato anche da fattori esogeni alla misura in grado di condizionarne l’efficacia. Si tratta di tensioni derivanti, in prevalenza, dalle caratteristiche organizzative della pubblica amministrazione, ma anche del sistema dell’informazione, divulgazione e formazione in agricoltura. I dati della valutazione ex post indicano che il PSR Lazio 2000-2006 ha indotto, come effetto positivo indiretto, un processo di generale ammodernamento dell’apparato produttivo regionale, dalle associazioni professionali alle strutture amministrative coinvolte nel settore agricolo e nell’erogazione dei benefici ai giovani agricoltori.

L’efficacia della misura è stata analizzata concentrando l’attenzione su: a) gli aspetti amministrativo-procedurali (es. comunicazione, domanda); e b) le caratteristiche dei beneficiari.

Aspetti amministrativo-procedurali

La Misura I.2 è stata attuata con l’emanazione di quattro avvisi pubblici, a decorrere dal 2000. L’informazione sulle possibilità d’accesso al premio di primo insediamento (Tabella 1) è stata fornita dalle organizzazioni professionali (67,5%) e da altri operatori del settore (21,5%). La comunicazione operata attraverso i media, incluso Internet, appare marginale, mentre quella resa attraverso gli uffici pubblici decentrati della Regione si è rivelata importante soprattutto nelle zone montane e svantaggiate.

Tabella 1 – Giovani agricoltori beneficiari per canale di informazione sul sostegno

Canale di informazione	Giovani beneficiari	Giovani beneficiari in zona montana e svantaggiata
Organizzazioni professionali	67,5%	68,6%
Operatori del settore	21,5%	17,6%
Uffici pubblici regionali o locali	5,7%	9,8%
Giornali o televisioni	2,4%	2,0%
Gazzetta regionale	1,9%	2,0%
Internet	1,0%	0,0%
Totale	100%	100%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 69

⁴⁶ Il PSR Lazio 2000-2006 si articola nei seguenti tre Assi principali: Asse 1 “Efficienza del sistema agricolo e agro-industriale”; Asse 2 “Diversificazione economica e qualità della vita nelle aree rurali”; Asse 3 “Agroambiente e tutela del territorio”.

Le procedure amministrative (Tabella 2) per l'ottenimento del premio non hanno causato particolari difficoltà alla maggioranza dei beneficiari (78,5%). Le difficoltà principali si sono riscontrate, più che nella fase di presentazione della domanda, in quella di ricevimento del sostegno e specialmente per i tempi di attesa elevati (9,1%). Il dato sui tempi di attesa assume un carattere significativo se congiunto alla percezione di una pubblica amministrazione carente (3,3%) e alla mole della documentazione richiesta ai beneficiari (4,8%). Sotto questo profilo, è ragionevole ritenere che esistano ulteriori margini di miglioramento nelle procedure amministrative di erogazione del sostegno.

Tabella 2 – Giovani agricoltori beneficiari per difficoltà incontrate nell'ottenimento del premio

Difficoltà incontrate	Giovani beneficiari	Giovani beneficiari in zona montana e svantaggiata
Nessuna difficoltà	78,5%	86,3%
Sì, ha incontrato difficoltà	21,5%	13,7%
<i>di cui per difficoltà dovute a</i>		
Procedure complesse	4,3%	
Tempi di attesa elevati	9,1%	7,8%
Pubblica amministrazione carente	3,3%	3,9%
Documentazione da allegare eccessiva	4,8%	2,0%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 70

La presentazione della domanda d'aiuto (Tabella 3) è avvenuta tramite i servizi tecnici offerti dalle organizzazioni professionali e i liberi professionisti o gli studi tecnici. Il livello di qualità dei servizi di assistenza tecnica è ritenuto buono (e "ottimo" soprattutto nelle zone montane e svantaggiate).

Tabella 3 – Giovani agricoltori beneficiari per tipo e qualità di assistenza tecnica utilizzata per la presentazione della domanda

Assistenza tecnica utilizzata	Giovani beneficiari	Giovani beneficiari in zona montana e svantaggiata
Organizzazioni professionali	55,4%	44,4%
<i>Insufficiente</i>		
<i>Sufficiente</i>	15,2%	7,4%
<i>Buono</i>	32,6%	22,2%
<i>Ottimo</i>	7,6%	14,8%
Liberi professionisti o studi tecnici	44,6%	55,6%
<i>Insufficiente</i>		
<i>Sufficiente</i>	4,3%	
<i>Buono</i>	16,3%	22,2%
<i>Ottimo</i>	23,9%	33,3%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 70

Sebbene la maggior parte dei giovani beneficiari ritenga che l'insediamento sarebbe ugualmente avvenuto in assenza di premio, una parte rilevante di essi (25,8%) dichiara che avrebbe costituito un'azienda con minori dotazioni strutturali (Tabella 4). In sintesi, l'aiuto ha consentito di contrarre i termini di acquisizione della titolarità aziendale ed ha favorito l'insediamento, ma ha soprattutto dimostrato un'efficacia indiretta nel rafforzamento dimensionale e strutturale delle aziende, in un contesto regionale caratterizzato da parcellizzazione produttiva e moderato adeguamento tecnologico.

Il dato relativo alla propensione all'insediamento assume una rafforzata importanza per l'insediamento in zona montana e svantaggiata, dove persistono le problematiche tipiche delle zone rurali marginali: popolazione relativamente più anziana e variazione demografica negativa, con aziende agricole a dimensione media unitaria maggiore, ma caratterizzata da una rilevante incidenza della superficie non utilizzata. In queste aree, gli interventi finalizzati a favorire la permanenza dell'attività agricola e forestale, nonché lo sviluppo di attività turistiche e complementari, preservano dal rischio di spopolamento e di perdita di identità locali.

Tabella 4 – Giovani agricoltori beneficiari per propensione all’insediamento

In assenza di incentivo pubblico l’insediamento sarebbe comunque avvenuto	Giovani beneficiari	Giovani beneficiari in zona montana e svantaggiata	Giovani donne beneficiarie
Si, costituendo la stessa azienda	64,1%	70,6%	55,7%
Si, costituendo un’azienda con minori dotazioni strutturali	25,8%	25,5%	28,6%
No	10,0%	3,9%	15,7%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 70

Le domande per gli anni 2001, 2002 e 2003 sono state selezionate e ammesse al finanziamento secondo l’ordine stabilito dalle graduatorie (Tabella 5). La raccolta delle domande è stata completata il 30 luglio 2003, nei termini stabiliti dall’ultimo avviso pubblico (DGR 1253/2002). La valutazione ha evidenziato una discontinuità temporale nell’utilizzo della Misura, le cui le modalità di gestione sono, tuttavia, risultate “estremamente semplici e consolidate” ed hanno favorito l’aumento del livello della spesa, particolarmente nei primi anni di esecuzione del piano⁴⁷. L’applicazione delle procedure durante l’intero periodo di programmazione ha, inoltre, permesso la regolare esecuzione del progetto finanziario e l’attuazione delle scelte programmatiche previste dal piano e descritte nei dispositivi di attuazione.

Le modalità di selezione introdotte negli avvisi pubblici, in attuazione della Misura, hanno orientato la domanda secondo due principali obiettivi:

- a) un buon livello di partecipazione dei giovani agricoltori anche alla Misura I.1 di aiuto agli investimenti aziendali (il 35% dei beneficiari della Misura I.2 ha ricevuto contestualmente il beneficio della Misura I.1);
- b) l’insediamento dei giovani agricoltori nei territori della Regione caratterizzati da svantaggi naturali e/o da ritardi nello sviluppo socio-economico (il 26% dei beneficiari della Misura I.2 si è insediato in aziende localizzate in zone montane e svantaggiate).

Dal 2004, la Giunta regionale ha autorizzato il ricorso ad Aiuti di Stato aggiuntivi per il completo finanziamento, fino ad esaurimento della graduatoria⁴⁸.

Il 64% delle domande è stato finanziato nel triennio 2000-2002. Questa quota relativamente elevata di domande finanziate nel triennio è da ricondurre, in parte, al finanziamento, nel 2000, di 284 domande ritenute ammissibili, ma non finanziate per carenza di risorse, nella precedente programmazione (1994-1999) e alla consistente richiesta del 2001, quale probabile conseguenza della sospensione (al termine del 1997) della raccolta delle richieste di erogazione dei fondi.

⁴⁷ INEA, *Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura*, Rapporto 2001/2002 (par. 2.7.7 Alcune considerazioni sulla programmazione a favore dei giovani nei programmi italiani a finalità strutturale), pagg. 63-64: la elevata incidenza della dotazione finanziaria assegnata dalle Regioni alle misure di insediamento dei giovani agricoltori, “[...] è spiegata, in una qualche misura, dalla relativa facilità di gestione della politica dal punto di vista burocratico – amministrativo (come si è visto, lo strumento principale per incentivare l’insediamento è costituito da un premio una tantum erogato sulla base di una semplice domanda da parte dell’imprenditore) e dalla rapidità di erogazione del contributo che, in tal modo, contribuisce in modo rilevante ad evitare l’eventuale perdita di risorse, prevista in caso di mancato utilizzo dei fondi.”

⁴⁸ DGR 21maggio 2004 n. 404.

Tabella 5 – Domande finanziate per anno e per zona

Anno di finanziamento	Zone svantaggiate		Zone ordinarie		Totale		
	Domande finanziate	Importo (euro)	Domande finanziate	Importo (euro)	Domande finanziate	%	Importo (euro)
2000	79	1.180.000	206	3.076.374	285	10%	4.256.374
2001	135	3.369.998	487	9.739.906	622	22%	13.109.905
2002	226	5.644.999	678	13.560.018	904	32%	19.205.018
2003	74	1.850.000	152	3.039.998	226	8%	4.889.998
2004	237	5.920.000	556	11.119.990	793	28%	17.039.990
2005	6	150.000	28	560.000	34	1%	710.000
2006			2	40.000	2	0%	40.000
Totale PSR	757	18.114.997	2.109	41.136.287	2.866	100%	59.251.284
%	26%	31%	74%	69%	100%		100%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 66

Le caratteristiche dei beneficiari e le tipologie aziendali. I giovani agricoltori beneficiari del premio di insediamento sono in prevalenza distribuiti nella fascia di età compresa tra 18 e 30 anni (59,4% del totale). Considerato come base 100 il dato regionale relativo ai conduttori di età inferiore a 40 anni (Censimento generale dell'agricoltura, anno 2000), si stima che il sostegno abbia determinato nella regione un incremento del 15,2% del numero totale di giovani conduttori. Gli incrementi più elevati si registrano nelle classi di età inferiore (+88,7% nella fascia di età 18-25 anni) a causa della minore (preesistente) presenza nel settore di giovani conduttori di età inferiore a 30 anni (Tabella 6). Tenuto conto di tale fenomeno statistico, la variazione relativa a tale classe di età indica, comunque, una notevole efficacia del premio all'insediamento.

Tabella 6 – Giovani agricoltori beneficiari per classi di età e confronto con la situazione regionale

Classi di età	Giovani agricoltori beneficiari		Conduttori agricoli di età inferiore a 40 anni (anno 2000)		Incremento % C = A/B
	A (n.)	%	B (n.)	%	
18 – 25 anni	925	32,3%	1.043	5,6%	88,7%
26 – 30 anni	776	27,1%	2.302	12,2%	33,7%
31 – 35 anni	639	22,3%	5.576	29,6%	11,5%
36 < 40 anni	526	18,3%	9.907	52,6%	5,3%
Totale	2.866	100%	18.828	100%	15,2%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 66

L'incidenza percentuale della partecipazione di donne (Tabella 7) alla Misura (38% circa) è maggiore della quota di conduttrici di età inferiore a 40 anni (35,1%) rilevata nella regione (Censimento generale dell'agricoltura, anno 2000). L'effetto del sostegno è particolarmente favorevole e determina un maggiore incremento percentuale delle donne (+16,4%) rispetto agli uomini (+14,6%). Sotto questo profilo, la Misura ha prodotto un risultato coerente con la Strategia europea, dimostrando l'efficacia delle politiche integrate in materia di imprenditoria femminile e uguaglianza di genere. A tale proposito, è utile rammentare che il maggiore incremento di donne beneficiarie rispetto agli uomini è stato conseguito nonostante le alterne fasi congiunturali del periodo (2000-2006).

Tabella 7 – Giovani agricoltori beneficiari per genere e confronto con la situazione regionale

Genere	Giovani agricoltori beneficiari		Conduttori agricoli di età inferiore a 40 anni (anno 2000)		Incremento % C = A/B
	A (n.)	%	B (n.)	%	
Donne	1.085	37,9%	6.613	35,1%	16,4%
Uomini	1.781	62,1%	12.215	64,9%	14,6%
Totale	2.866	100%	18.828	100%	15,2%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 66

I giovani agricoltori beneficiari del sostegno si insediano prevalentemente in zone ordinarie (0,48 giovani ogni 100 Ha di superficie agricola utilizzata), diverse da quelle montane e svantaggiate (0,27 giovani ogni

100 Ha). Il sostegno dimostra dunque una maggiore efficacia nelle zone ordinarie rispetto alle zone montane e svantaggiate (Tabella 8) dove comunque si consolida come intervento proattivo.

Tabella 8 – Giovani agricoltori beneficiari per localizzazione e densità del sostegno

Zone	Giovani agricoltori beneficiari		SAU		
	A (n.)	%	B (Ha)	%	C = A/B*100
Montane e svantaggiate	757	26,4%	284.800	39,0%	0,27
Ordinarie	2.109	73,6%	439.519	61,0%	0,48
Totale	2.866	100%	724.319	100%	0,40

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 67

Una quota rilevante dei beneficiari (35,4%) si insedia per proseguire l'attività agricola familiare, per mancanza di alternative di lavoro (22%), ma anche per lo stile di vita che caratterizza l'attività agricola (23%). L'analisi delle motivazioni dei beneficiari (Tabella 9) indica che le donne (32,9%) e i giovani in zone montane e svantaggiate (37,3%) si insediano nel mondo agricolo soprattutto per conseguire un reddito più elevato.

Tuttavia, l'aggregazione dei dati riguardanti i beneficiari in zona montana e svantaggiata relativi alle scelte di insediamento "per mantenere l'attività agricola familiare" (17,6%) e "perché attratto dallo stile di vita" (11,8%) indica una incoraggiante tendenza di natura culturale e sociologica: quasi il trenta per cento dei beneficiari nelle zone più "difficili" per l'attività agricola conserva motivazioni diverse dalla mera acquisizione di reddito.

Tabella 9 – Giovani agricoltori beneficiari per motivazione all'insediamento

Motivazioni	Giovani beneficiari	Giovani beneficiari in zona montana e svantaggiata	Giovani donne beneficiarie
Per mantenere l'attività agricola familiare	35,4%	17,6%	8,6%
Perché attratto dallo stile di vita che accompagna l'attività agricola	23,0%	11,8%	21,4%
Per mancanza di alternative occupazionali	22,0%	15,7%	25,7%
Per aumentare il reddito familiare globale	10,0%	17,6%	11,4%
Per conseguire un reddito più elevato	9,6%	37,3%	32,9%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 69

Una quota superiore al 72% dei beneficiari ha utilizzato il premio di primo insediamento per l'adattamento/adequamento delle aziende agricole. Il 33,5% dei nuovi insediati ha inoltre usufruito dello specifico contributo fornito dalla Misura I.1 "Investimenti aziendali"⁴⁹.

Resta, tuttavia, piuttosto limitato il ricorso ad un insieme combinato di misure in grado di assicurare migliori condizioni per lo sviluppo dell'impresa. La parte prevalente dei giovani insediati (71% circa) frequenta corsi di formazione professionale⁵⁰. I giovani beneficiari scelgono la formazione soprattutto per acquisire il requisito di capacità professionale (Tabella 10). Nelle zone montane e svantaggiate, la formazione relativa alla "qualità delle produzioni" (9,1%) e alla "sicurezza sui luoghi di lavoro" (13,6%) ha valori nettamente superiori alla media.

⁴⁹ Fonte: Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 71.

⁵⁰ Idem.

Tabella 10 – Formazione dei giovani agricoltori beneficiari dopo l'insediamento

Formazione	Giovani beneficiari che partecipano ad attività formative	Giovani beneficiari che partecipano ad attività formative in zona montana e svantaggiata
Acquisizione qualifica professionale	69,0%	77,3%
Gestione aziendale	4,2%	0,0%
Informatica	5,6%	0,0%
Patentino fitosanitario	5,6%	0,0%
Qualità delle produzioni	5,7%	9,1%
Sicurezza sui luoghi di lavoro	9,9%	13,6%
Totale	100%	100%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 71

In termini di orientamento produttivo, predominano le aziende con seminativi (21%) e le orto-floricole (18%) dove maggiore è l'intensità del lavoro. Le aziende zootecniche (22%) sono prevalentemente interessate da allevamenti bovini, da latte (9%) o da carne (4%), mentre gli altri allevamenti (ovini, suini, avicunicoli) riguardano il restante 8%⁵¹. L'agricoltura biologica (15,4%) e integrata (10,3%) rappresentano, per i giovani agricoltori, una quota consistente del sistema di produzione regionale, mentre risulta inferiore la frequenza di aziende con produzioni a denominazione di origine, tipiche o tradizionali (Tabella 11).

Tabella 11 – Aziende dei giovani agricoltori beneficiari con produzioni di qualità per provincia

Produzioni di qualità	FR	LT	RI	RM	VT	Totale
Biologica	14,3%	5,0%	31,3%	13,3%	25,0%	15,4%
Integrata	14,3%	2,5%	0,0%	16,7%	20,8%	10,3%
DOCG, DOC, IGT	0,0%	2,5%	0,0%	10,0%	4,2%	4,3%
DOP, IGP, STG	0,0%	2,5%	0,0%	6,7%	4,2%	3,4%
Altro	0,0%	7,5%	0,0%	0,0%	8,3%	4,3%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 68

L'utilizzo dei servizi di consulenza per aspetti diversi dalla presentazione della domanda risulta scarsamente diffuso: raggiunge appena il 5,4 % in media e il 7,4% dei giovani agricoltori beneficiari nelle zone montane e svantaggiate (Tabella 12). Le tecniche di produzione e l'assistenza nella gestione amministrativa assumono una importanza in assoluto predominante per i giovani beneficiari.

Tabella 12 – Utilizzo dei servizi di consulenza da parte dei giovani agricoltori beneficiari

Utilizzo dei servizi di consulenza	Giovani beneficiari	Giovani beneficiari in zona montana e svantaggiata
Dopo l'insediamento, ha utilizzato servizi di consulenza	5,4%	7,4%
- tecniche di produzione	2,2%	3,7%
- norme sicurezza sul lavoro	1,1%	0,0%
- gestione amministrativa	2,2%	3,7%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 72

Il fabbisogno di assistenza tecnica è elevato rispetto alle prospettive di sviluppo aziendali (Tabella 13). La metà circa dei giovani agricoltori prevede di utilizzare i servizi di consulenza, specialmente per l'adeguamento ai criteri di gestione obbligatori (CGO), alle norme riguardanti le buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) e alla disciplina in materia di sicurezza sul lavoro.

⁵¹ Fonte: Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 67

Tabella 13 – Previsione di utilizzo dei servizi di consulenza da parte dei giovani

L'azienda intende iniziare/continuare a utilizzare la consulenza	Giovani beneficiari	Giovani beneficiari in zona montana e svantaggiata
Si, riguardo a:	48,9%	48,1%
- standard e norme obbligatorie in materia di CGO, BCAA, sicurezza sul lavoro	84,4%	92,3%
- standard e norme non obbligatorie in materia di CGO, BCAA, sicurezza sul lavoro	13,3%	0,0%
- tecniche di produzione	0,0%	0,0%
- gestione amministrativa	2,2%	7,7%
- qualità delle produzioni	4,4%	7,7%
- altre tematiche	2,2%	7,7%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 72

L'effetto del sostegno all'insediamento è decisamente incentivante, considerata l'ampia copertura dei costi (Tabella 14). La maggior parte dei giovani agricoltori ha dovuto sostenere, principalmente, le spese di istruzione della pratica e di assistenza tecnica per la presentazione della domanda. La quota di beneficiari che ha dovuto affrontare spese per l'aggiornamento professionale è invece molto inferiore (10%), posto che l'organizzazione di corsi di formazione per i giovani agricoltori è spesso a carico della Regione. Mentre i costi per "altre imposte e tasse a carico del giovane" (34,0%), hanno avuto un peso in media superiore ai 1.000 euro in occasione dell'insediamento.

Tabella 14 – Giovani agricoltori beneficiari e costi relativi all'insediamento

Costi relativi all'insediamento (esclusi gli investimenti aziendali)	Giovani agricoltori beneficiari (%)	Importo medio (Euro)
Giovani agricoltori che hanno sostenuto costi relativi all'insediamento	94,3%	21.220
<i>di cui costi relativi a:</i>		
- Corsi di aggiornamento per l'acquisizione delle competenze	10,0%	581
- Istruzione delle pratiche (comprese eventuali spese notarili)	78,9%	596
- Spese per assistenza tecnica (per la presentazione della domanda)	63,2%	723
- Altre imposte e tasse a carico del giovane	34,0%	1.114
- Spese adeguamento norme vigenti	7,2%	4.373
- Costruzione / adeguamento di fabbricati per abitazione principale	3,8%	9.000
- Acquisizione di quote ereditarie	0,5%	1.000

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 73

Nelle ipotesi in cui il premio non abbia garantito il recupero delle spese complessivamente sostenute dai giovani beneficiari, l'effetto incentivante è comunque consistito nelle maggiori possibilità di accedere ad altre Misure del PSR o ad altre fonti di finanziamento regionale garantite dall'acquisizione della titolarità aziendale.

Quanto alla tipologia degli investimenti, il 60% circa dei giovani agricoltori beneficiari realizza investimenti per il rinnovo dei macchinari agricoli (Tabella 15). Il dato percentuale delle scelte relative all'investimento per macchinari è in sostanza omologo nelle zone svantaggiate (52,6%) e per le donne beneficiarie (57,4%), ma con importi medi maggiori.

Tabella 15 – Giovani agricoltori beneficiari per tipologia di investimento realizzato

Tipo di investimento realizzato	Giovani agricoltori beneficiari (%)		Giovani agricoltori in zona svantaggiata (%)		Giovani donne beneficiarie (%)	
	%	Importo medio (euro)	%	Importo medio (euro)	%	Importo medio (euro)
Fabbricati aziendali (comprese serre)	35,8%	73.460	26,3%	91.371	29,8%	66.772
Macchinari agricoli	59,6%	53.067	52,6%	75.661	57,4%	63.589
Miglioramenti fondiari	18,5%	10.266	13,2%	12.200	14,9%	7.143
Impianti colturali	13,9%	61.436	15,8%	13.398	14,9%	14.755
Diritti di produzione e bestiame	17,2%	16.498	28,9%	21.949	21,3%	7.400
Investimenti per attività extracaratteristiche	6,0%	221.817	10,5%	272.160	10,6%	285.027

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 74

Le modalità di insediamento (Tabella 16) indicano che i giovani rilevano l'azienda tramite sostituzione parziale (14,4%) o totale (67,9%) del precedente conduttore che è, nella quasi totalità dei casi, un familiare. Il ricorso all'affitto è la modalità prevalente di acquisizione dell'azienda, mentre l'acquisto è frequente in caso di creazione di una nuova azienda agricola.

Tabella 16 – Giovani agricoltori beneficiari per modalità di insediamento

Modalità di insediamento	Giovani agricoltori beneficiari	di cui tramite acquisto	di cui tramite affitto	di cui tramite successione
Giovani agricoltori rilevati da agricoltori, tramite sostituzione totale	67,9%	8,5%	84,5%	7,0%
Giovani agricoltori rilevati da agricoltori, tramite sostituzione parziale	14,4%	6,7%	93,3%	0,0%
Giovani agricoltori che creano una nuova azienda agricola	17,7%	35,1%	64,9%	0,0%
Totale	100%	12,9%	82,3%	4,8%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 75

Nel triennio 2000-2002 l'indice di permanenza in attività dei beneficiari è assolutamente elevato (93,9%) nei cinque anni successivi all'insediamento (Tabella 17). Soltanto il 6,1% dei giovani agricoltori cessa l'attività: l'1,3% prima di cinque anni dall'erogazione del premio ed il 4,8% dopo cinque anni. Il tasso totale di abbandono per le donne (5,6%) e per i giovani insediati in zone montane o svantaggiate (5,7%) è leggermente più contenuto.

Tabella 17 – Permanenza in attività dei giovani agricoltori beneficiari

Giovani agricoltori beneficiari	Totale	In zona montana e svantaggiata	Donne
Giovani agricoltori beneficiari insediati negli anni 2000, 2001, 2002 registrati dalle CCIAA (n.)	1.737	414	611
- che abbandonano l'attività prima di 5 anni dall'insediamento (n.)	22	0	4
% di abbandono prima dei 5 anni	1,3%	0,0%	0,7%
- che abbandonano l'attività dopo 5 anni dall'insediamento (n.)	84	23	31
% di abbandono dopo i 5 anni	4,8%	5,6%	5,1%
- che abbandonano l'attività dopo l'insediamento (n. totale)	106	23	35
% di abbandono totale	6,1%	5,6%	5,7%
Permanenza in attività (%)	93,9%	94,4%	94,3%

Fonte: Elaborazione su dati Regione Lazio, Rapporto di Valutazione Ex Post (Ottobre 2008), p. 76

La valutazione ex post conferma l'efficacia dell'intervento rispetto all'insediamento, al mantenimento dell'occupazione e alla permanenza in attività dei giovani agricoltori beneficiari. In questo senso, è utile segnalare la consistente flessione del numero di nuovi giovani titolari di aziende agricole in seguito alla sospensione della raccolta delle domande nel 2003, con la decisione di approvare le domande in graduatoria fino ad esaurimento della dotazione finanziaria attribuita alla Misura per l'intero periodo 2000-2006.

3. L'impostazione della politica per i giovani agricoltori nel PSR Lazio 2007-2013.

Nel PSR 2007-2013 è confermato l'obiettivo di favorire i processi di ricambio generazionale attraverso l'insediamento di giovani agricoltori qualificati, l'adeguamento e l'ammodernamento delle aziende agricole. Il supporto al rinnovamento generazionale ed alla formazione di un'adeguata capacità professionale dei giovani viene espresso, sia attraverso la priorità riservata ai giovani agricoltori al primo insediamento per l'accesso alle iniziative di formazione, sia con l'esclusivo sostegno ai giovani agricoltori fornito dall'azione di tutoraggio.

Il processo di ricambio generazionale concorre all'obiettivo dell'aumento della competitività del settore agricolo in quanto la capacità di adeguamento del sistema agricolo regionale alle nuove dinamiche competitive è fortemente condizionata dalla sua capacità di rinnovamento, attraverso la continuità dell'azienda agricola e l'aumento delle sue capacità tecniche, organizzative e relazionali.

Nel Lazio, il rapporto tra conduttori di aziende agricole di età inferiore ai 35 anni e quelli di età superiore ai 55 anni raggiunge appena il 4%, contro un rapporto del 6% in Italia e del 18% nell'UE a 25. È evidente, quindi, una scarsa capacità di rinnovo generazionale e di creazione di un'imprenditorialità dinamica orientata all'innovazione e allo sviluppo. Dato il trend, evidenziato nell'ultimo decennio dall'andamento regionale dei capi azienda suddivisi per fascia di età, è prevedibile un acutizzarsi della situazione, a causa della progressiva diminuzione della partecipazione di giovani all'attività agricola rispetto ad una sostanziale permanenza di conduttori sopra i 55 anni. È prevedibile che nel 2013, in assenza di sostegno al ricambio generazionale, l'incidenza di giovani conduttori sul totale dei capi azienda raggiungerà il 3%, evidenziando un peggioramento anche rispetto al trend nazionale, che presenta una diminuzione dell'incidenza meno marcata.

Il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori potrebbe, invece, determinare una crescita di tale rapporto che, date la disponibilità finanziaria, si stima non superiore al 5,4% del totale dei capi di azienda.

Il perseguimento dell'obiettivo specifico è, quindi, legato ad azioni volte al ricambio generazionale, alla qualificazione professionale ed all'ammodernamento delle aziende agricole, ma anche alla integrazione territoriale e di filiera, in modo da perseguire significativi livelli di partecipazione della giovane imprenditoria ai processi di aggregazione settoriale e di sviluppo delle aree rurali.

3.1 La Misura - *Insedimento dei giovani agricoltori nel PSR Lazio 2007-2013*

La strategia regionale rivolta ai processi di ricambio generazionale si sostanzia, prevalentemente, nella concessione di un aiuto ai giovani imprenditori per l'attivazione di iniziative aziendali che prevedono, contestualmente, la realizzazione di investimenti capaci di incrementare il valore aggiunto aziendale.

Le due finalità operative proprie della Misura sono: a) l'insediamento di giovani agricoltori in possesso di adeguate qualifiche e competenze professionali; e b) il potenziamento delle dotazioni strutturali, adeguamento e modernizzazione, finalizzando il 70% almeno dell'aiuto alla realizzazione degli investimenti programmati nel piano aziendale.

La Misura prevede:

- un contributo unico al primo insediamento (max. 40.000€ per i giovani agricoltori che si insediano aderendo ad un progetto di filiera o territoriale);
- un abbuono di interessi per un importo capitalizzato non superiore a 30.000€.

Le due forme di sostegno sono cumulabili, ma la loro combinazione non può essere superiore a 55.000€. La Misura prevede priorità per gli insediamenti che avvengono in Aree C (aree rurali intermedie) e in Aree D (aree rurali con problemi complessivi di sviluppo).

La Misura stabilisce che non è riconosciuto il sostegno a giovani agricoltori che si insediano in aziende create dal frazionamento di aziende esistenti.

La presentazione da parte dei giovani agricoltori di un piano aziendale, oltre a costituire un requisito obbligatorio, rappresenta il motore dei processi di sviluppo dell'azienda agricola, ponendosi come sintesi degli interventi che i neo-insediati provvederanno a realizzare attraverso il contributo di altre Misure del PSR (progetto integrato aziendale).

Come nella precedente programmazione, al beneficiario si richiede l'impegno a condurre l'azienda per un periodo minimo di cinque anni ed a tenere la contabilità aziendale secondo gli standard della Rete d'Informazione Contabile Agricola (RICA), rendendo disponibili a fini statistici i relativi dati, per almeno un quinquennio a decorrere dal momento dell'erogazione dell'aiuto. Questi due requisiti hanno un valore strategico che si estende ampiamente oltre la specifica Misura e si basa da un lato sulla permanenza del giovane nel settore, con le connesse opportunità di miglioramento nella gestione e di innovazione tecnologica; dall'altro, sulla possibilità di monitorare nel tempo gli effetti degli interventi nelle aziende e, più in generale, per seguire l'evoluzione tecnico-economica delle aziende beneficiarie.

La strategia regionale per i giovani agricoltori è strettamente legata alle seguenti Misure del piano:

- Misura 121: l'insediamento giovani è correlato alla realizzazione di un piano di investimento per l'ammodernamento dell'azienda agricola per aumentarne la competitività;
- Misura 113: il ricambio generazionale è supportato anche dalla concessione di agevolazioni ai conduttori più anziani che decidono di abbandonare l'attività a favore del subentro di giovani imprenditori e di processi di adeguamento strutturale delle aziende agricole;
- Misure 111 e 114: azioni volte alla qualificazione professionale (formazione e tutoraggio, informazione e aggiornamento, servizi di assistenza e consulenza).

In particolare, la strategia regionale prevede la realizzazione di percorsi di sviluppo orientati alla qualità delle produzioni ed all'innovazione (compreso lo sviluppo della filiera agro-energetica) individuati come prioritari a livello comunitario e nazionale.

Sono in sinergia con la Misura tutti quegli interventi volti a sostenere le imprese agricole, in quanto il ricambio generazionale è individuato tra le priorità tematiche della strategia complessiva del programma, con un'azione orizzontale che si sviluppa attraverso tutti gli Assi, concedendo ai giovani una priorità di accesso. Ciò accade, in particolare, per le Misure relative all'ammodernamento delle aziende agricole (Misura 121) ed alla partecipazione ai sistemi di qualità alimentare (Misura 132) che prevedono una priorità anche per le donne.

Nell'Asse II sono previste specifiche priorità per giovani e donne nelle Misure 211 e 212, che intervengono in zone svantaggiate interessate dai fenomeni di senilizzazione; come pure nella Misura 213 (Natura 2000), nelle Azioni agroambientali 214.1 (produzione integrata), 214.2 (agricoltura biologica) e 214.11 (sostanza organica), cioè nelle tipologie di impegni che richiedono, o comunque incentivano, anche l'avvio di più radicali processi di riconversione dell'intero sistema di produzione aziendale.

L'Asse III concorre all'obiettivo stabilendo accessi preferenziali ai giovani agricoltori e all'imprenditoria femminile (nel caso della Misura 312 - Microimprese è stabilita anche una riserva di risorse pari al 40%) sugli interventi afferenti alla diversificazione dell'economia. Tali preferenze, però, non sono previste negli

interventi di formazione e informazione (Misura 331) che sostengono la creazione di nuova imprenditorialità e nuova forza lavoro.

Assegnare l'accesso prioritario ai giovani e alle donne risponde alla “duplice esigenza di garantire la continuità e il rafforzamento del tessuto imprenditoriale e di creare occasioni di tenuta e crescita dei livelli socio-demografici”. In particolare si riconosce il ruolo centrale svolto dai giovani e dalle donne nei processi di ammodernamento, di innovazione, di diversificazione settoriale e territoriale.

BASILICATA

L'abbandono del settore agricolo e gli alti tassi di abbandono delle aree rurali sono tra i principali problemi con cui si confronta la politica regionale in termini di predisposizione di strumenti programmatici per la crescita economica e il miglioramento della qualità della vita di una regione ad altissimi tassi di ruralità come la Basilicata.

L'elaborazione delle strategie di intervento è fortemente incentrata sulla messa a punto di strumenti innovativi, oltre che adeguati ai fabbisogni, capaci di contrastare le dinamiche sopra citate e di massimizzare l'efficacia dell'intervento.

Non a caso le misure a favore dei giovani conduttori sono un punto centrale dei programmi di intervento, mentre le soluzioni adottate, se pure con molte difficoltà, tentano di sperimentare modelli non convenzionali di intervento volti a concentrare le risorse disponibili sulle specifiche problematiche.

L'analisi di seguito riportata è uno spaccato delle strategie adottate nella passata programmazione, delle difficoltà incontrate, intermini di attuazione, e dei correttivi introdotti, nell'attuale fase programmatica.

1. L'evoluzione della misura giovani in agricoltura nel POR 2000-2006

Nel periodo di programmazione 2000-2006 le politiche regionali giovanili in agricoltura hanno trovato finanziamento prevalentemente attraverso la Misura IV.10 - *Imprenditoria giovanile* finanziata dal Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006. Questo strumento è considerato strategico in quanto serve a ridare slancio al settore e fronteggiare le nuove sfide del mercato globale, a rivitalizzare le aree rurali, a favorire il ricambio generazionale e ad inserire i giovani disoccupati in modo da sviluppare nuove attività produttive che completino e diversifichino la filiera produttiva regionale. Gli obiettivi che si vogliono raggiungere sono:

- far nascere nuove imprese in campo agricolo e forestale e simultaneamente far restare i giovani nelle aree di appartenenza;
- promuovere l'ampliamento della base produttiva per rendere possibile la costituzione di imprese efficienti e competitive.

La Misura è stata elaborata come un pacchetto integrato di agevolazioni: la concessione del premio di primo insediamento a favore dei giovani agricoltori⁵² era collegata alle azioni di formazione per il settore⁵³ e alle Misure del POR agli investimenti nelle aziende agricole, alla diversificazione all'attività aziendale, alla commercializzazione dei prodotti di qualità, al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e alla silvicoltura produttiva attraverso un sistema di priorità per i giovani imprenditori⁵⁴.

Alla Misura *Imprenditoria giovanile*, attivata attraverso un bando pubblicato nel 2001, hanno risposto 2.045 giovani. Dopo una prima graduatoria che finanziava 451 beneficiari nel 2004 e successivamente nel 2005 sono stati approvati due scorrimenti della stessa e, a dicembre 2007, con un premio di 15.500 euro, sono stati finanziati 1.134 giovani imprenditori (il 55% delle richieste pervenute).

⁵² L'imprenditore agricolo che si insedia per la prima volta in azienda in qualità di capo azienda deve essere al di sotto dei 40 anni di età.

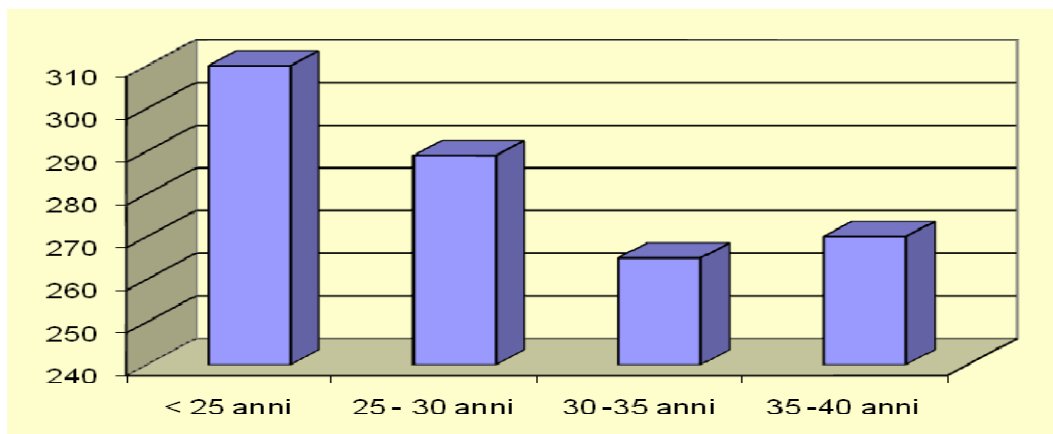
⁵³ L'erogazione del premio primo insediamento era vincolata al possesso delle conoscenze e delle competenze professionali da acquisire anche attraverso la misura "Formazione".

⁵⁴ Nell'ambito del POR i giovani imprenditori oltre ad avere delle priorità al momento della formazione della graduatoria hanno una maggiorazione del contributo di 5 punti percentuali; con il Reg. CE n.1783/03 la percentuale di aiuto ai giovani può raggiungere il 50% o il 60% nelle zone svantaggiate.

A dicembre 2007 con una spesa di 17.577.000 Euro è stato erogato l'88% del programmato (20 milioni di euro); per il raggiungimento del target finanziario la Regione Basilicata ha predisposto nel 2008 un nuovo bando pubblico. L'avanzamento fisico di Misura, rappresentato dai premi erogati, evidenzia una realizzazione notevolmente superiore a quella prevista per fine programma (400 giovani insediati) con una realizzazione percentuale di circa il 200% del target previsto; per quanto riguarda l'indicatore di risultato (aziende condotte da giovani su aziende beneficiarie) la Misura IV.10 ha superato il risultato previsto.

Differenziando i giovani imprenditori beneficiari per classi di età risulta maggiormente rappresentata la classe inferiore ai 30 anni ed in particolare quella sotto i 25 anni per il 27%.

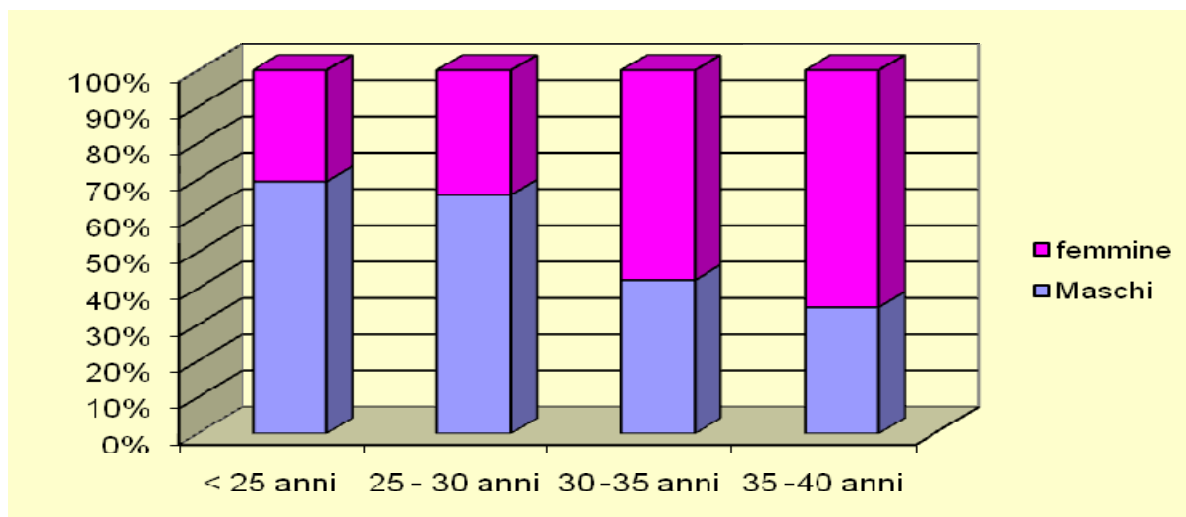
Figura 1 - Finanziamenti per classe di età



Fonte: elaborazione INEA dati Regione Basilicata- MONIT

Oltre il 46% dei giovani imprenditori è rappresentato da donne grazie alla priorità a favore dell'ingresso in agricoltura di giovani donne prevista dalla misura IV.10 e dal bando applicativo; tuttavia le imprenditrici donne appartengono alle classi sopra ai 30 anni di età ovvero quella meno numerosa.

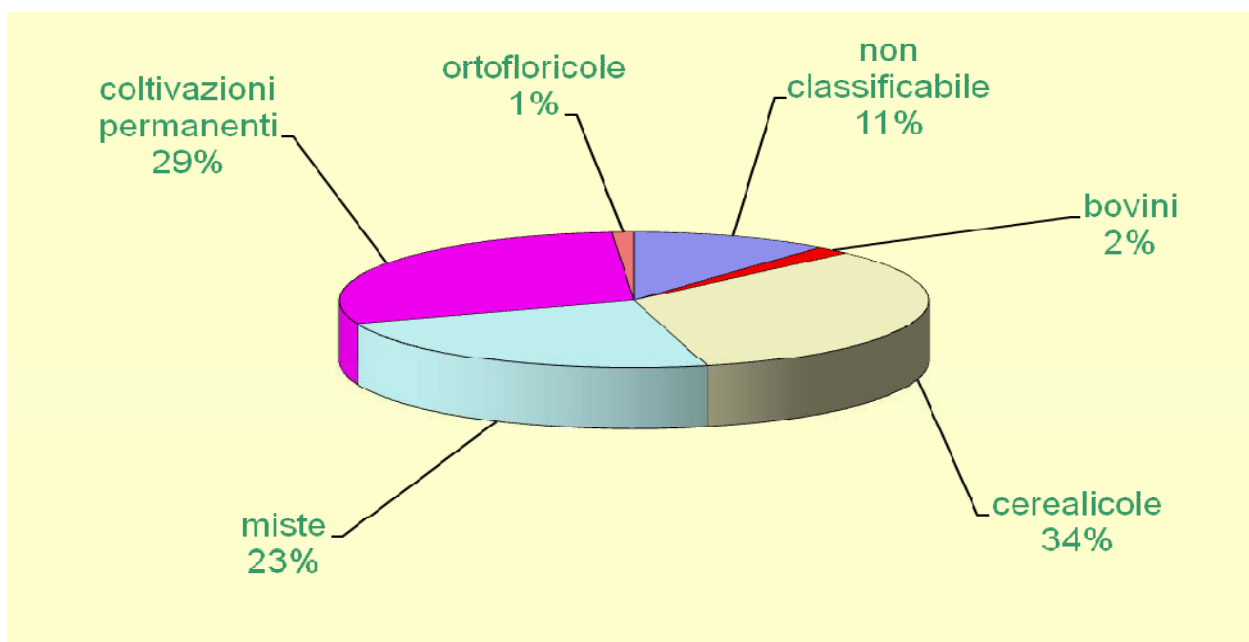
Figura 2 - Giovani imprenditori per classi di età e sesso



Fonte: elaborazione INEA dati Regione Basilicata- MONIT

Relativamente alle domande ammesse a finanziamento emerge una preponderanza di aziende cerealicole (34%) e ad orientamento misto (43%).

Figura 3 - Orientamento Tecnico aziende beneficiarie Misura primo insediamento



Fonte: Elaborazione INEA dati Regione Basilicata

La scelta della Regione di collegare il premio ai giovani con le azioni formative previste dalla misura IV.17 ha comportato tuttavia un ritardo nell'applicazione: 33 corsi di formazione di cui 18 relativi alla gestione e comunicazione di impresa ma anche alle tecniche di produzione e allevamento e 15 per migliorare la conoscenza tecnica ed economica per un finanziamento totale di 900.000 euro.

La Misura "Imprenditoria giovanile" era collegata per via di un sistema di priorità ad altre Misure del POR. Nella tabella⁵⁵ che segue è riportato il numero di giovani imprenditori ed il contributo concesso; è immediatamente osservabile una robusta partecipazione dei giovani imprenditori lucani ai bandi di finanziamento ciò testimonia dell'esistenza di un tessuto imprenditoriale regionale giovane e particolarmente attento agli accadimenti del mercato sia di tipo economico e sia finanziario.

⁵⁵ Nella tabella non sono riportate le informazioni sulla Misura IV.12 Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli in quanto fra le società beneficiarie non risulta alcuna partecipazione di giovani che avevano diritto ad una priorità in graduatoria e ad un aiuto maggiorato del 5%.

Tabella 1 - La risposta dei giovani imprenditori ai bandi del POR Basilicata 2000-2006

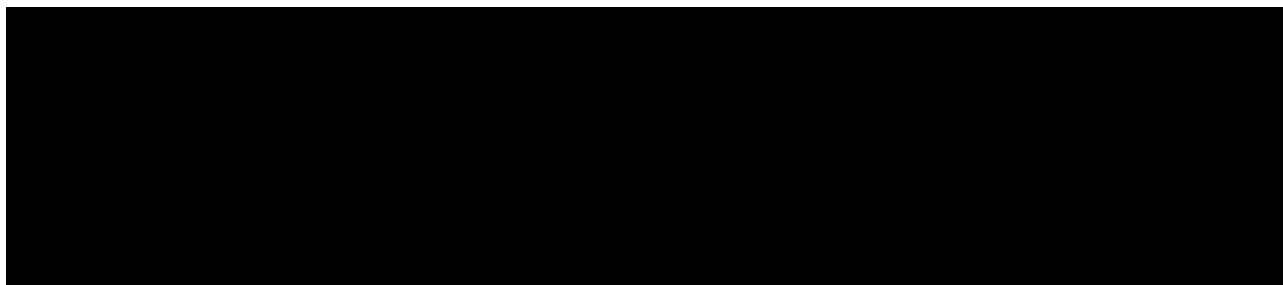
	Misura IV.8 Investimenti nelle aziende agricole	Misura IV.9 Diversificazione attività aziendale	Misura IV.11 Commercializzazione dei prodotti di qualità	Misura IV.13 Silvicoltura produttiva	Totale
Imprenditori agricoli nr.	1.804	66	40	52	1.962
Giovani imprenditori nr.	1.202	37	15	20	1.274
% Giovani imprenditori	92	56	38	39	65
Spesa erogata Meuro	64	3,4	0,9	1,1	69,4

Fonte: Elaborazione INEA su dati Regione Basilicata

I giovani imprenditori finanziati attraverso la Misura IV.8 costituiscono il 92% del totale dei beneficiari raggiungendo una spesa di 64 milioni di euro. Nella Misura IV.9 la partecipazione dei giovani passa al 56% con una spesa erogata di 3,4 milioni di euro e scende al 38% e al 39% nelle Misure IV.11 e IV.13 approssimativamente con 1 Meuro di spesa erogata. Complessivamente i giovani che hanno beneficiato degli aiuti POR 2000-2006 sono stati 2.408 (comprende anche i beneficiari della Misura IV.10 Imprenditoria giovanile), circa il 79% delle iniziative finanziate con un investimento medio di circa 67 Meuro. I giovani imprenditori che hanno ricevuto il finanziamento si localizzano per il 22% nell'area nel Vulture e del metapontino, con il 10% nella Val d'Agri e nella collina materna, ossia nelle aree più vocate alle attività primarie, dove per ragioni orografiche ed organizzative il settore primario risulta maggiormente competitivo.

Come anticipato, a maggio 2008 la regione Basilicata ha pubblicato il II Bando per la presentazione delle domande di contributo per il sostegno all'imprenditoria giovanile dove il premio di primo insediamento passa da 15.500 a 20.000 euro. Questo bando pubblicato quando il POR FEOGA si presenta con un avanzamento finanziario avanzato (impegni pari al 96% e pagamenti di circa il 75%) non ha la possibilità di riproporre quel carattere di integrazione e di collegamento alle varie Misure che ha caratterizzato la prima versione del Bando del 2001 e risulta così ancorato unicamente al premio di primo insediamento. Va qui evidenziato, tuttavia, che la pubblicazione del Bando si ricollega alla strategia di politica regionale "Patto giovani" programma quinquennale che è finalizzato a sostenere la partecipazione e l'accesso dei giovani alle opportunità di formazione, di lavoro e sviluppo che si creano a livello regionale. Per il settore agricolo il *Patto Giovani* prevede iniziative dirette alla promozione e allo sviluppo dell'imprenditoria agricola giovanile, favorendo il ricambio generazionale e l'inserimento dei giovani disoccupati, per ridare slancio al settore di fronte alle nuove sfide del mercato globale nonché a sviluppare nuove attività produttive che consentono di completare e diversificare le filiere produttive.

Tabella 2 – II bando, beneficiari per classi di età e sesso



Fonte: Elaborazione INEA su dati Regione Basilicata

Sono risultati idonei al finanziamento della Misura *Imprenditoria giovanile* 165 giovani sotto i 40 anni di età di cui il 36% è costituito da donne; la classe di età maggiormente rappresentata è quella fra i 25-30 anni. Ad oggi, ancora non sono stati concessi i premi ai beneficiari ma è in corso la determina di pagamento.

Si può concludere che in Basilicata, attraverso la Misura *Imprenditoria giovanile* del POR 2000-2006, è stato costruito uno “zoccolo duro” di imprese giovani che dovranno rispondere alle sfide del mercato e della nuova programmazione regionale che fa riferimento ai principi consolidati dello sviluppo rurale (preferenza rurale, approccio integrato, ecc), ai canoni della pianificazione strategica (ottimizzazione delle risorse, approccio concentrato verso obiettivi strategici condivisi, ecc) e ai criteri della qualità della spesa (sinergie fra le Misure del PSR, concentrazione settoriale e territoriale, ecc).

2. Gli interventi per i giovani agricoltori nella programmazione 2007-2013

Il PSR Basilicata 2007-2013, rispetto al precedente periodo di programmazione, aumenta la dotazione finanziaria per la misura di primo insediamento del 9%, stanziando 17,8 milioni di euro a cui vanno aggiunte le risorse attinenti alle altre misure attivate attraverso il *Pacchetto giovani*, strumento previsto per l’attuazione della misura. Le risorse finanziarie destinate e la modalità di attuazione prevista sembrano sottolineare una scelta regionale volta a concentrarsi sulle dinamiche dell’imprenditorialità agricola al fine di “aggredire” il problema dell’abbandono dell’agricoltura e delle aree rurali.

Per la realizzazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 la regione Basilicata, in linea con gli indirizzi del Piano Strategico Nazionale (PSN), ha individuato quale modalità attuativa la *progettazione integrata* e il *pacchetto di Misure* che consentono di migliorare le sinergie fra i diversi strumenti di programmazione regionale e la massima partecipazione ai processi di crescita dei sistemi produttivi e del territorio. Nello specifico il *Pacchetto Giovani*, è costituito da più Misure integrate fra loro per funzioni, spazio e tempo ed è finalizzato a favorire il ricambio generazionale in agricoltura offrendo ai giovani imprenditori nuove opportunità. Partecipano al Pacchetto le Misure: 111 - Azioni nel campo della formazione professionale e dell’informazione, 112 – Insediamento di giovani agricoltori, 114 – Ricorso ai servizi di consulenza agricola e forestale, 121 – Ammodernamento delle aziende agricole. Al fine di favorire le opportune sinergie con le altre politiche regionali/nazionali a favore dei giovani, nonché un’omogenea erogazione dei servizi preliminari al bando e in fase di attuazione per il *pacchetto giovani* è stata adottata una regionale dove il Dipartimento Agricoltura definisce gli obiettivi, le priorità e predispone le procedure per l’attivazione delle Misure previste in maniera contestuale. Pertanto, la Regione nel rispetto delle regole della concorrenza, della trasparenza degli atti, della selezione e dei requisiti previsti dalle norme comunitarie, nazionali e regionali in materia emana il bando per la selezione delle domande e successivamente valuta il pacchetto presentato sulla base di un apposita griglia di selezione.

Il pacchetto giovani è riservato esclusivamente a imprenditori agricoli di età inferiore a 40 anni, che si insediano per la prima volta in azienda, che possiedano un’idea progettuale e che dimostrino ed assicurino nel tempo un reddito adeguato ad almeno un’unità lavorativa.

La positiva riuscita del *pacchetto giovani* in termini di efficacia e efficienza risulta ancora una volta, come nella programmazione precedente, la modalità di attuazione della Misura 112 *Insedimento di giovani imprenditori* che mira a favorire il ricambio generazionale nel contesto produttivo regionale attraverso azioni volte:

- ⇒ direttamente al raggiungimento dell'obiettivo prioritario di Asse I "Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno al ricambio generazionale".
- ⇒ indirettamente al perseguimento degli obiettivi specifici "Consolidare e sviluppare la qualità delle produzioni agricole e forestali" e "Sostenere le imprese agricole e gli operatori forestali attraverso l'introduzione di innovazioni di prodotto, di processo e organizzative".

I requisiti di accesso della Misura, in linea con il reg. CE n. 1698/05, sono relativi all'età, alla conoscenza e competenza e alla presentazione di un Piano di Sviluppo aziendale. Infatti, il giovane agricoltore deve avere un'età inferiore a 40 anni e deve insediarsi in un'azienda agricola per la prima volta in qualità di capo dell'azienda; deve presentare un Piano per lo sviluppo dell'attività aziendale e deve possedere conoscenze e competenze professionali adeguate, dimostrate attraverso il possesso di uno dei titoli di studio ad indirizzo agrario e/o esperienza lavorativa⁵⁶. L'aiuto erogato per il primo insediamento di un giovane agricoltore è pari, al massimo, a 55.000 euro. Il premio è concesso in eventuali due soluzioni successive e si compone di importi diversi che scaturiscono dal Piano di Sviluppo Aziendale presentato dal giovane imprenditore all'atto della domanda di aiuto.

Tabella 3 – Modalità e valore di erogazione del premio di primo insediamento

<i>FASE 1</i>	<i>FASE 2</i>
Il premio varia da un minimo di 15.000 ad un massimo di 40.000 euro e può essere corrisposto in una o due soluzioni. La quantificazione sarà realizzata in base della valutazione del Piano di sviluppo aziendale.	Sarà possibile un ulteriore incentivo, pari massimo a 15.000 euro, nel caso in cui il premio si combini con l'abbuono di interesse

Fonte: PSR Basilicata 2007-2013

Il ricorso all'abbuono di interesse è stata una scelta regionale finalizzata ad agevolare l'accesso al credito da parte dei giovani imprenditori ed evitare possibili problemi nella fase di attuazione del Piano Aziendale che dovrà essere realizzato entro 5 anni dalla data di decisione di concessione individuale del sostegno.

Il Piano di Sviluppo Aziendale è dunque l'elemento strategico per la riuscita della Misura *Insedimento di giovani agricoltori* pertanto deve fornire informazioni sulla situazione iniziale, gli obiettivi individuati per lo sviluppo delle attività imprenditoriali e aziendali nonché gli interventi proposti per il loro raggiungimento, individuare uno specifico crono programma delle attività, calcolare il reddito aziendale ed il piano finanziario.

Ad oggi la regione Basilicata non ha ancora attivato il Bando per la concessione di aiuti/premio.

⁵⁶ Il possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate sono dimostrate attraverso il possesso di uno dei titoli di studio ad indirizzo agrario fra quelli previsti dall'ordinamento vigente nell'ambito dei cicli di istruzione superiore, e/o un'esperienza formativa per il rilascio della qualifica di imprenditore agricolo professionale (per un minimo di 150 ore, attestata da Enti formatori ufficialmente riconosciuti dalla Regione) e/o esperienza lavorativa (minimo 3 anni come coadiutore familiare, o come operaio agricolo) salvo i casi previsti da specifica deroga.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il POR ha contribuito all'insediamento di un numero significativo di giovani agricoltori, tendenza che conferma gli esiti positivi della precedente programmazione(...). Nel complesso, comunque, si ritiene positivo il ruolo del POR nella sopravvivenza del settore agricolo nel suo insieme: tra il 2002 ed il 2004, le imprese agricole insediate grazie al POR rappresentano circa il 27% del totale delle nuove imprese registrate nel settore agricolo (Fonte Movimprese). Un ulteriore rafforzamento degli effetti del POR in questo senso deriva dall'impegno che i giovani agricoltori insediati si assumono di svolgere l'attività di imprenditore agricolo per almeno 5 anni a decorrere dalla data di concessione dell'aiuto (Aggiornamento Valutazione intermedia POR 2000-2006).

Considerando le ulteriori implementazioni dei dati finanziari, procedurali e fisici presentati nel presente lavoro, la Misura ha superato il target fissato nel documento di programmazione 2000-2006. Tuttavia, il mancato avvio della Misura I - Prepensionamento del Piano di Sviluppo rurale 2000-2006 ha limitato l'efficacia della Misura IV.10 ed in particolare la possibilità di integrare il primo insediamento alla cessione delle aziende agricole (integrazione di due Fondi comunitari) precludendo la possibilità a molti di poter contare su superfici agricole più ampie ma anche di irrobustire l'attività agricola dell'azienda cedente.

La Programmazione di Sviluppo Rurale regionale per il periodo 2007-2013 in relazione all'incentivazione dell'imprenditoria giovanile in ambito agricolo ha attivato il *Pacchetto giovani* che ha consentito di superare alcune criticità riscontrate nella vecchia programmazione. Infatti, tramite il pacchetto il giovane agricoltore accede contestualmente alle Misure che vi sono indicate e con il Piano di Sviluppo Aziendale individua il reddito aziendale che sarà ottenuto attivando gli investimenti richiesti e ne presenta il relativo crono-programma. Comunque le Misure presenti nel *Pacchetto giovani* rientrano esclusivamente nell'Asse 1 del PSR e non si propone alcun collegamento con l'Asse III che potrebbe risultare, per le sue specifiche caratteristiche, particolarmente stimolante per i giovani imprenditori senza considerare, tra l'altro, che nella precedente programmazione la Misura di diversificazione aziendale (Misura IV.9) ha ricevuto, a livello regionale, un buon consenso: oltre il 50% dei beneficiari era rappresentato da giovani.

In considerazione del buon andamento della politica agricola giovanile regionale evidenziato in questo lavoro attraverso il raggiungimento dei target di programmazione fissati per il periodo 2000-2006 non rimane che verificare nel tempo se tali risultati si trasformino in benefici per le imprese stesse (in termini di redditività e di partecipazione ai progetti di sviluppo locale) nonché per le aree rurali lucane stesse così come programmato a livello regionale attraverso il Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013.

SICILIA

L'invecchiamento della popolazione agricola e la volontà di promuovere l'insediamento di giovani agricoltori sono da sempre un punto cardine della politica di sviluppo rurale siciliana. Le scelte regionali in questo senso non si limitano alla destinazione di risorse ingenti per la misura, ma si sono basate anche su procedure attuative e strumenti di azioni capaci di aumentare l'efficacia del premio di primo insediamento. Questo ha portato a risultati di tutto rispetto che non solo hanno aggredito con forza il problema del ricambio generazionale ma hanno portato anche risultati in termini di competitività delle aziende agricole⁵⁷

1. La politica per l'insediamento dei giovani agricoltori nel POR Sicilia 2000-2006

Nel periodo di programmazione 2000-2006 il principale strumento di attuazione della politica regionale a favore dell'imprenditoria giovanile in agricoltura è stato il POR Sicilia con la misura n. 4.07 "Insediamento dei giovani agricoltori", mirata ad incentivare i giovani di età compresa tra i 18 e i 40 anni ad insediarsi per la prima volta nel settore in qualità di capo-azienda ed assumendo la responsabilità civile e fiscale della gestione agricola o la corresponsabilità nel caso di società, associazioni o cooperative.

Capitalizzando la precedente esperienza del POP 1994-1999, che aveva contribuito all'insediamento di 2.760 giovani lasciando però ben 5.766 istanze in giacenza a causa della mancanza di fondi, fin dall'inizio della programmazione 2000-2006 la Regione ha voluto destinare alla misura una cospicua dotazione finanziaria (circa 129,6 milioni di euro). Al contempo, al fine di attuare una politica quanto più aperta al maggior numero possibile di beneficiari, rispondente alle grandi aspettative delle categorie agricole presenti nel territorio, ha scelto di mantenere l'importo del sostegno al primo insediamento a livelli più contenuti rispetto a quello massimo ammissibile previsto dal Reg. CE 1257/99. L'importo stabilito, pari a 20.000,00 euro per giovane insediato, da assegnare in conto capitale o in abbuono di interessi, ha comunque ampiamente superato i 12.082 euro erogati con il precedente programma.

Rispetto al precedente periodo di programmazione, inoltre, eccetto il mantenimento di alcuni obblighi da parte dei beneficiari, quali ad esempio la tenuta della contabilità aziendale e la stabilità temporale dell'attività agricola (almeno 6 anni a decorrere dalla data del decreto di concessione dell'aiuto), sono stati introdotti grandi cambiamenti: l'accesso alla misura è stato esteso ai giovani imprenditori non a titolo principale, prima esclusi; è stato abolito il vincolo del livello minimo di capacità occupazionale precedentemente fissato di 280 giornate lavorative; sono state altresì allargate le maglie alle aziende con ordinamenti estensivi mediante il ricorso ad una redditività presunta, calcolata come Reddito Lordo Standard Aziendale (RLSA).

Infine, per ottemperare alle condizioni previste dall'art. 8 del Reg. CE 1257/99, ai giovani agricoltori capo-azienda sono stati richiesti tre requisiti: il possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate⁵⁸, il rispetto delle norme minime previste dalla normativa in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, ed una redditività di almeno 8 UDE considerata quale presupposto importante a garanzia della permanenza dei giovani nel settore.

I giovani privi dei requisiti di ammissibilità ma con una redditività aziendale al momento dell'insediamento pari già ad almeno 2 UDE hanno potuto comunque beneficiare di un periodo di "adattamento" dell'azienda della durata massima di tre anni. Durante questo periodo, infatti, hanno potuto realizzare gli investimenti necessari al raggiungimento del requisito delle 8 UDE, previa presentazione di un apposito piano di miglioramento aziendale, usufruendo tra l'altro di una specifica azione di assistenza offerta dai Servizi allo

⁵⁷ Per ulteriori approfondimenti sull'efficacia dell'intervento qui analizzato oltre che alla lettura del presente capitolo si rimanda a Gatto E., Trisorio A.: *Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura. Rapporto 2001/2002*. INEA, Roma 2003 e 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.

⁵⁸ Questo requisito si considera raggiunto attraverso il conseguimento dei seguenti titoli:

- titolo di studio di livello universitario in campo agrario, forestale o veterinario;
- diploma di scuola media superiore a indirizzo agrario;
- attestato di frequenza e superamento di corsi di formazione professionale, avviati ai sensi della normativa regionale, nazionale o comunitaria, ed attinenti alla qualifica professionale richiesta.

Sviluppo dell'Amministrazione regionale. Per far sì che anche questi giovani potessero fronteggiare agevolmente le spese correlate al primo insediamento, inoltre, la misura ha previsto l'eventuale erogazione dell'aiuto in due soluzioni, ossia con un anticipo pari al 50% al momento dell'emissione del decreto di concessione dell'aiuto ed il saldo al raggiungimento dei requisiti minimi richiesti, pena la restituzione delle somme ricevute e dei relativi interessi legali.

La misura ha prodotto un effetto di stimolo molto importante sul processo di ricambio generazionale degli imprenditori agricoli siciliani. Fin dal primo anno di attuazione (2002), infatti, è stata oggetto di una grande risposta progettuale su tutto il territorio della regione che ha avallato le analisi⁵⁹ e le scelte del decisore pubblico all'avvio del programma.

Nell'intero periodo di attuazione, in risposta alla crescita del numero di insediamenti, la dotazione finanziaria della misura, interamente di provenienza pubblica e con un tasso di partecipazione comunitario del 75%, è stata più volte rimodulata. Le risorse originariamente programmate al momento di avvio del programma, pari come già detto a circa 129,6 milioni di euro, sono state infine incrementate a 245,8 milioni di euro (Regione siciliana, 2008c) risultando, tuttavia, ancora insufficienti a soddisfare il numero complessivo delle domande ammissibili.

2. Analisi dell'attuazione della misura 4.07 "Insediamento dei giovani agricoltori"

La Regione Sicilia è attualmente impegnata nella conclusione della fase di attuazione della misura per l'insediamento dei giovani agricoltori. A parte l'iter procedurale relativo alle istanze pregresse, nel complesso sono stati emanati quattro bandi: il primo è stato pubblicato l'11 gennaio 2002; il secondo (*Bando 2003-2006*) reca la data del 28 febbraio 2003; il terzo ed il quarto, pubblicati, rispettivamente, il 30 gennaio 2004 ed il 16 settembre 2005, in realtà non rappresentano dei veri e propri bandi bensì la riapertura dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione al secondo bando, nonché i provvedimenti con cui è stata incrementata la dotazione finanziaria per assicurare la copertura anche delle istanze afferenti alle annualità 2004 e 2005. Lo stato di attuazione di questi iter procedurali, al 31 ottobre 2008, è sinteticamente rappresentato nella tabella seguente.

I dati in tabella mostrano come nel complesso siano stati istruiti 12.904 progetti. Anche le 1.460 istanze pregresse, sovvenzionate con le risorse della programmazione 2000-2006 grazie alle disposizioni del Reg. CE 1763/01, hanno contribuito in maniera significativa (11,3%) alla implementazione della misura. Queste istanze, tutte realizzate entro il 31 dicembre 2001, hanno superato l'esame di conformità al Reg. CE 1257/99 che l'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste ha compiuto a seguito della pubblicazione delle Disposizioni attuative (Circolare n. 307 del 5 dicembre 2001). A ciascuna di esse è stato assegnato un aiuto di 12.082,00 euro, come nel periodo 1994-1999, mentre, come già precedentemente detto, alle domande partecipanti ai nuovi bandi della programmazione 2000-2006 è stato riservato un premio di 20.000,00 euro. Per il rischio di insufficienza dei fondi la Regione ha peraltro rinunciato all'opportunità offerta dal Reg. CE 1783/2003 circa l'introduzione di un sostegno supplementare dell'importo massimo di 5.000,00 euro a favore dei giovani che si stessero avvalendo di servizi di consulenza agricola correlati al primo insediamento. Ad oggi tutti i giovani che figurano nelle graduatorie definitive delle istanze ammissibili hanno ricevuto un decreto di concessione dell'aiuto da parte dell'Ispettorato Provinciale all'Agricoltura competente nel territorio⁶⁰. Fino all'ultima data utile per l'esigibilità delle spese del POR 2000-2006 (30 giugno 2009)⁶¹, l'Amministrazione regionale procederà all'erogazione delle seconde quote degli aiuti; l'onere amministrativo è ancora alto: con riferimento al bando del 2005 i dati riportati nella tabella 1 mostrano una percentuale di progetti conclusi ancora molto bassa (27,7%) rispetto al totale (4.352).

⁵⁹Nel POR Sicilia 2000-2006 (Regione siciliana, 2000b) la gravità del fenomeno dell'invecchiamento dei conduttori agricoli è chiaramente documentata con i seguenti dati: il 69,3% dei conduttori agricoli della regione è di età superiore ai 55 anni contro una media italiana del 67%, il 43,4% ha più di 65 anni; i conduttori con meno di 35 anni sono solo il 3,8% del totale, in particolare quelli con meno di 25 anni sono lo 0,3%.

⁶⁰ Per tutti i bandi afferenti a misure del POR Sicilia 2000-2006 finanziate dalle risorse del FEOGA ed a gestione decentrata è competente l'Ispettorato Provinciale all'Agricoltura nel cui territorio ricade la prevalenza della superficie aziendale.

⁶¹ Per poter beneficiare del saldo del premio i giovani che entro tale data non avranno ancora raggiunto i requisiti richiesti dalla misura dovranno presentare una fidejussione bancaria o una polizza assicurativa di importo pari all'intero premio e della durata sino al 31 dicembre 2010 (Regione, 2008c).

Tabella 1 – Stato di attuazione della misura 4.07 del POR Sicilia 2000-2006

Iter procedurale	Anni	Atto di avvio dell'iter procedurale	Costo euro	Progetti				Progetti avviati			Progetti conclusi			Pro con pro
				Numero	%	Impegni euro	pagamenti euro	Numero	Impegni euro	pagamenti euro	Numero	Impegni euro	pagamenti euro	
Pregresso		Circolare n. 307 del 05.12.2001	17.615.556,00	1.460	11,3	17.772.620,00	17.369.886,66	68	821.576,00	430.924,66	1.392	16.951.044,00	16.938.962,00	9
1° Bando	2002	Bando in GURS n.3 del 11.01.2002	26.220.000,00	1.294	10,0	26.120.000,00	25.590.000,00	53	1.080.000,00	550.000,00	1.241	25.040.000,00	25.040.000,00	9
2° Bando	2003/2006	Bando in GURS n.10 del 28.02.2003	48.990.000,00	2.353	18,2	48.700.000,00	47.720.000,00	119	2.500.000,00	1.530.000,00	2.234	46.200.000,00	46.190.000,00	9
3° Bando	2004	Riapertura dei termini in GURS n.5 del 30.01.2004	71.810.000,00	3.445	26,7	71.150.000,00	66.650.000,00	444	9.160.000,00	4.670.000,00	3.001	61.990.000,00	61.980.000,00	8
4° Bando	2005	Riapertura dei termini in GURS n.39 del 16.09.2005	90.690.000,00	4.352	33,8	90.240.000,00	57.570.000,00	3.146	65.480.000,00	32.810.000,00	1.206	24.760.000,00	24.760.000,00	2
Totali			255.325.556,00	12.904	100,0	253.982.620,00	214.899.886,66	3.830	79.041.576,00	39.990.924,66	9.074	174.941.044,00	174.908.962,00	7

Fonte: Elaborazioni INEA su dati della Regione Sicilia – Assessorato Agricoltura e Foreste.

Al 31 ottobre 2008 l'avanzamento finanziario della misura è molto soddisfacente, sia in termini di impegni che di pagamenti. Nel complesso sono stati impegnati 254,1 milioni di euro (tabella 2)⁶² e si è registrato un overbooking rispetto al costo totale della misura pari a 8,3 milioni di euro, mentre i pagamenti si attestano pari a 214,9 milioni di euro, con una capacità di pagamento (rapporto tra l'ammontare dei pagamenti e l'ultima dotazione finanziaria della misura) dell'87,4% ed una capacità di utilizzo (rapporto tra l'ammontare dei pagamenti e quello degli impegni) complessivamente dell'84,6%. Tuttavia, il vero tiraggio della misura si può evidenziare soltanto a paragone della sua dotazione finanziaria iniziale: in tal caso, infatti, la capacità di impegno raggiunge il 196% mentre la capacità di pagamento si attesta pari al 165,8%. La Regione intende garantire la copertura finanziaria di tutti i progetti avviati operando nel 2009 una ulteriore rimodulazione finanziaria del programma.

Tabella 2 – Efficienza finanziaria della misura 4.07 del POR Sicilia 2000-2006 a livello provinciale

Provincia	Costo ammesso	Impegni	Ripartizione provinciale degli impegni	Pagamenti	Ripartizione provinciale dei pagamenti	Pagamenti/Impegni
	euro		%		%	
Agrigento	28.144.254,00	28.144.254,00	11,1	24.073.844,00	11,2	85,5
Caltanissetta	15.229.840,00	15.229.840,00	6,0	13.493.594,00	6,3	88,6
Catania	37.254.350,00	37.254.350,00	14,7	29.912.063,00	13,9	80,3
Enna	41.040.692,00	41.040.692,00	16,1	32.804.651,00	15,3	79,9
Messina	10.844.478,00	10.844.478,00	4,3	9.522.396,00	4,4	87,8
Palermo	39.743.906,02	39.743.906,00	15,6	33.461.619,00	15,6	84,2
Ragusa	38.268.418,00	38.268.418,00	15,1	32.931.488,66	15,3	86,1
Siracusa	25.273.940,00	25.273.940,00	9,9	22.223.530,00	10,3	87,9
Trapani	18.362.742,00	18.362.742,00	7,2	16.526.701,00	7,7	90,0
Totale	254.162.620,02	254.162.620,00	100,0	214.949.886,66	100,0	84,6

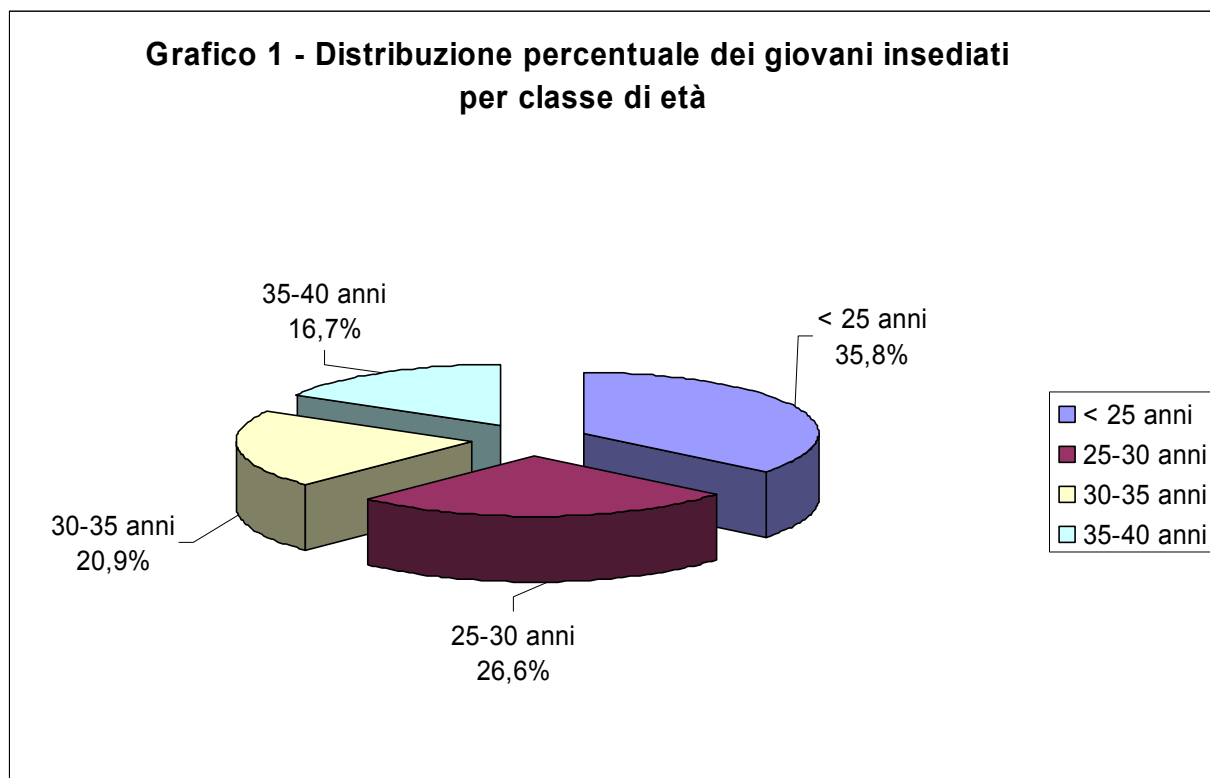
Fonte: Elaborazioni INEA su dati della Regione Sicilia – Assessorato Agricoltura e Foreste.

Proseguendo nella nostra disamina, l'elevato livello di efficienza finanziaria della misura 4.07 è associato al pieno raggiungimento dell'obiettivo di realizzazione: il target finale di 8.000 nuovi giovani imprenditori agricoli, stimato in sede di valutazione *ex ante* e poi innalzato a 11.500 con la revisione intermedia del programma, è stato ampiamente superato con l'insediamento, al 31 ottobre 2008, di 13.104 giovani. Questo dato differisce dal totale del numero dei progetti indicato nella tabella 1 perché nel caso di imprese costituite in forma societaria si sono potuti insediare più giovani.

La misura ha avuto il maggior successo tra la schiera dei più giovani: i dati riferiti alla distribuzione dei beneficiari per classe di età mostrano, infatti, come il 35,8% degli insediamenti abbia riguardato giovani con meno di 25 anni, il 26,6% giovani con età compresa tra 25 e 30 anni, il 20,9% giovani tra 30 e 35 anni, mentre i giovani che hanno superato il 35° anno di età rappresentano il restante 16,7%.

⁶² I valori indicati nella tabella 2 sono stati ricavati dal sistema di monitoraggio del POR 2000-2006. La differenza tra l'ammontare degli impegni e dei pagamenti indicati in tabella e quelli concernenti il totale dei progetti della tabella 1 è da attribuirsi al fatto che questi ultimi valori sono stati calcolati al netto delle quote relative a reveche di concessioni e recuperi di somme disposti dall'Amministrazione regionale.

Grafico 1 - Distribuzione percentuale dei giovani insediati per classe di età

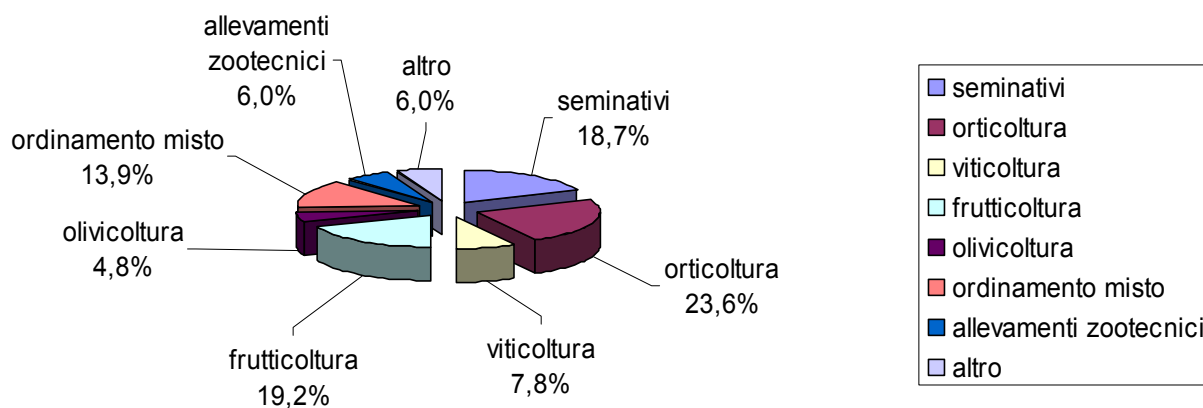


Fonte: Elaborazioni INEA su dati della Regione Sicilia – Assessorato Agricoltura e Foreste.

La distribuzione dei giovani per orientamento produttivo evidenzia una netta incidenza degli insediamenti con ordinamenti colturali intensivi: il 23,6% dei giovani si occupa di orticoltura, il 19,2% di frutticoltura, il 7,8% di viticoltura, il 4,8% di olivicoltura, il 6,0% di allevamenti zootecnici. Una quota rilevante di giovani (18,7%), comunque, ha adottato ordinamenti estensivi incentrati sulla coltivazione “tradizionale” dei seminativi ed ancora un altro 13,9% si è insediato in aziende con un ordinamento produttivo misto, indice di una scarsa specializzazione dell’attività agricola.

In una regione come la Sicilia, dove la superficie media aziendale si aggira intorno ai 5 ettari, l’ordinamento produttivo dell’azienda ha certamente giocato un ruolo di primo piano nel raggiungimento della soglia minima di redditività richiesta per beneficiare dell’aiuto all’insediamento. Resta comunque estremamente positivo il fatto che siano stati principalmente interessati dal ringiovanimento della classe imprenditoriale quegli ordinamenti produttivi che, per il loro grado di intensità e specializzazione e per il maggior valore aggiunto delle produzioni, sono potenzialmente più competitivi. Per questi, infatti, la presenza dei giovani funge da catalizzatore, essendo essa frequentemente correlata ad un livello di istruzione e di conoscenze tale da favorire l’adozione di tecniche di coltivazione innovative e metodi di gestione dell’azienda più rispettosi dell’ambiente, l’ottenimento di produzioni certificate, la fornitura di beni e servizi diversificati, la creazione di relazioni commerciali ed, in generale, una certa dinamicità dell’impresa anche in risposta ai cambiamenti dell’ambiente economico di contorno.

Grafico 2- Distribuzione dei giovani insediati per ordinamento produttivo aziendale



Fonte: Elaborazioni INEA su dati della Regione Sicilia – Assessorato Agricoltura e Foreste.

Con riferimento all'aspetto dell'efficacia, si presume che la misura abbia contribuito positivamente al miglioramento della "quota di aziende condotte da giovani rispetto al totale". Bisogna premettere che nel 2000, anno di avvio del POR ed ultimo anno di osservazione per cui sono disponibili dati statistici ufficiali sull'età dei capi-azienda, sul totale di 365.346 aziende agricole presenti nella regione (Fonte: ISTAT, 2000), l'incidenza delle aziende con capo azienda di età inferiore ai 40 anni era del 10,4% (37.920). Tuttavia, sarebbe bene considerare che sin dagli anni '90 la numerosità delle aziende agricole siciliane segue un trend decrescente che, con una contrazione rispetto al 2000 del 15,5%, l'ha fatta precipitare nel 2005 a 246.992 unità. Se non abbiamo alcuna informazione sull'età dei conduttori in uscita, sappiamo però con certezza che quelli in entrata ai sensi della misura 4.07 sono giovani, con competenze e conoscenze professionali superiori rispetto alla situazione media regionale, sottoposti all'obbligo della tenuta della contabilità, che impone l'emersione di sacche di lavoro nero e di elusione fiscale, assoggettati ad un regime di controlli per quanto concerne il rispetto delle norme sull'ambiente e l'igiene e benessere degli animali. Consideriamo anche che gli impatti potenziali della misura sono stati limitati entro i confini del 15% del totale delle aziende agricole che al 2000 risultava avere una redditività di almeno 8 UDE.

I risultati raggiunti, allora, non potranno che essere considerati più che soddisfacenti. Essi inducono alla riflessione che anche altri fattori di contesto, di ordine organizzativo e procedurale, hanno potuto influenzare l'attuazione della misura nella direzione desiderata. Tra questi merita di essere menzionato il pieno coordinamento delle attività tra l'ufficio regionale responsabile della misura a livello centrale e gli uffici periferici dell'Assessorato (Ispettorati Provinciali all'Agricoltura) che a livello provinciale si sono occupati della predisposizione delle graduatorie e delle fasi d'istruttoria, pagamento, controllo e monitoraggio. Considerate le migliaia di istanze partecipanti a ciascun bando, infatti, appare evidente l'impegno dell'amministrazione regionale nella gestione della misura.

3. Le integrazioni con le altre misure del PSR e del POR Sicilia 2000-2006

Dalla disamina della lunga lista di criteri di selezione e di priorità riportata nella scheda del Complemento di programmazione⁶³ si evince una certa attenzione della misura verso i territori della regione a maggiore

⁶³ I criteri di selezione della misura 4.07 fanno riferimento alle seguenti voci:

- giovani imprenditori e relative aziende che posseggano al momento della concessione tutti i requisiti previsti dalla misura;

valenza ambientale (parchi, riserve, SIC ed altri) o meno favoriti (isole minori ed aree svantaggiate ai sensi della Direttiva CEE 268/75), l'imprenditoria femminile e quelle realtà imprenditoriali più orientate alla realizzazione di investimenti ed all'introduzione di innovazioni.

Alla luce del fatto che con l'approssimarsi della chiusura della fase di attuazione tutte le domande ritenute ammissibili dall'amministrazione regionale sono state almeno una volta oggetto di finanziamento, è possibile affermare che questi criteri di selezione non siano stati in definitiva determinanti ai fini della qualità del parco progettuale, se non per quel semplice meccanismo di competizione derivante dalla partecipazione ad un bando pubblico che induce un'impresa candidata a mettere a punto nel progetto e nell'eventuale piano di miglioramento aziendale la migliore ipotesi di sviluppo.

Da questo punto di vista, l'aspetto dell'integrazione tra la misura rivolta all'insediamento dei giovani in agricoltura ed altri interventi della programmazione 2000-2006, è stato molto importante non soltanto per gli esiti della misura 4.07, e dunque per l'ottenimento degli aiuti da parte dei beneficiari, ma anche, se non soprattutto, nell'ambito delle altre misure, per le tante opportunità offerte dal riconoscimento dello status di *giovane imprenditore capo-azienda*, ad esempio la maggiorazione delle aliquote di contributo o l'attribuzione di priorità nelle graduatorie dei bandi o in fase di istruttoria delle istanze.

Annoveriamo in primo luogo la misura D "Prepensionamento" del PSR Sicilia 2000-2006, finalizzata ad accelerare il ricambio generazionale in agricoltura incentivando la cessione delle attività da parte degli agricoltori più anziani non aventi ancora età da pensionamento, a favore di soggetti più giovani e dunque più propensi a migliorare la redditività dell'azienda o a convertirne le superfici verso usi extra agricoli.

Nei tre bandi della misura D che hanno avuto luogo dal 2001 al 2003 la cessione in favore dei giovani insediati ai sensi della misura 4.07 del POR ha determinato una priorità di finanziamento, seconda per importanza alla cessione dei terreni in favore di organismi di ricomposizione fondiaria.

La sinergia tra le due misure è stata oggetto di uno specifico quesito valutativo (IV.1.A) della metodologia comunitaria (Commissione Europea, 2000). Le aziende rilevate da giovani imprenditori beneficiari del premio al primo insediamento sono state 53 e rappresentano il 70,6% del numero complessivo di prepensionamenti (75). Il collegamento tra le due misure ha determinato una anticipazione nei tempi di cessione dell'attività agricola che si è manifestata nella riduzione dell'età media dei cedenti dai 62,5 ai 59 anni, mentre l'età media dei giovani rilevati è stata di 27 anni. Purtroppo la sinergia tra le due misure in questione non ha potuto esprimersi a pieno poiché le risorse finanziarie programmate per la misura D sono state sufficienti per un numero limitato di istanze.

Per quanto riguarda l'integrazione tra la misura per l'insediamento dei giovani imprenditori e la misura F "Agroambiente" del PSR, sembra opportuno rilevare una chiara esplicitazione nei criteri di selezione della prima misura mentre è stato creato un collegamento soltanto indiretto nei bandi delle 6 azioni⁶⁴ della misura

-
- giovani imprenditori che si insediano in aziende ricadenti nelle isole minori, nelle aree svantaggiate e nelle aree protette (parchi, riserve, SIC, ecc.);
 - rilevatori agricoli di cui alla misura "Prepensionamento" del PSR della Regione Sicilia;
 - giovani che si insediano in aziende sottoposte o che si sottoporranno a misure agroambientali;
 - giovani imprenditori che si insediano a seguito di acquisto ai sensi della misura 4.11;
 - innovazione di processo e/o di prodotto proposta dal piano di miglioramento aziendale;
 - capacità professionale;
 - adozione in azienda di sistemi di qualità;
 - incremento occupazionale, con particolare riferimento a quello femminile;
 - insediamento la cui produzione prevalente risulta inserita in un contesto di filiera;
 - giovane imprenditore di sesso femminile.
 - imprese associate con prevalenza di giovani insediati ai sensi della 4.07 di sesso femminile.

A parità di punteggio, inoltre, sono applicate in ordine decrescente le seguenti condizioni di priorità in favore di:

- donne;
- giovani imprenditori che si insediano in terreni confiscati per motivi di mafia;
- rilevatori agricoli di cui alla misura "Prepensionamento" del PSR Regione Sicilia;
- giovani imprenditori che si insediano a seguito di acquisto ai sensi della misura 4.11;
- giovani imprenditori che si insediano in aziende ricadenti nelle isole minori, nelle aree svantaggiate e nelle aree protette (parchi, riserve, SIC, ecc.).

⁶⁴ Le azioni della misura F "Agroambiente" sono: Azione F1a "Metodi di produzione integrata e l'azione", F1b "Introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura e della zootecnia biologica", Azione F2 "Sistemi foraggieri estensivi, cura del paesaggio e interventi antierosivi", Azione F3 "Ricostituzione e/o mantenimento del paesaggio agrario tradizionale, di spazi naturali e seminaturali", Azione F4a "Ritiro dei seminativi dalla produzione per scopi ambientali", Azione F4b "Allevamento di specie animali locali in pericolo di estinzione".

a finalità agroambientale, laddove, relativamente alle caratteristiche del richiedente, si è cercato di favorire tutti gli imprenditori giovani con età inferiore a 40 anni e non soltanto quelli insediati con la misura 4.07. Un maggiore interesse, invece, è stato riservato nel caso di donne: alle domande agroambientali delle giovani imprenditrici agricole della misura 4.07 è stata attribuita una “priorità finanziaria” assoluta, purché non fossero trascorsi più di sei anni dalla data del decreto di concessione dell’aiuto al primo insediamento.

In tema di integrazione un esempio di “buona prassi” è stato rappresentato dal collegamento tra la misura 4.07 e la misura del POR n. 4.08 “Formazione”: i corsi formativi della durata di 180 ore specificatamente mirati al conseguimento della qualifica di “capo-azienda” hanno contribuito al raggiungimento del requisito minimo delle conoscenze e competenze professionali richiesto ai giovani per l’accesso al premio all’insediamento, formandoli su tematiche tecniche, gestionali, qualitative ed ambientali legate allo sviluppo delle aree rurali siciliane. Un consistente impiego di risorse finanziarie in tale direzione⁶⁵ ha inteso prevenire una possibile criticità della misura 4.07 legata alla bassa età media dei beneficiari (il 35,8% ha un’età inferiore ai 25 anni) che, se da un lato rappresenta il primo indice dell’accelerazione impressa al ricambio generazionale del tessuto imprenditoriale da parte della politica regionale per l’insediamento, dall’altro, essendo spesso accompagnato da un livello di competenze ed esperienze poco consolidato, potrebbe rappresentare un punto di debolezza nella strategia per la competitività del settore agricolo.

E’ importante ricordare in questa sede che le opportunità offerte dal POR Sicilia a copertura dei costi correlati all’insediamento non hanno riguardato soltanto la misura 4.07: ai giovani, infatti, è stata data la possibilità di richiedere il premio per l’insediamento contestualmente alla partecipazione ai bandi di altre misure: 4.06, 4.10, 4.11 e 4.15 per l’azione A “Investimenti per attività agrituristiche”.

Così i giovani hanno potuto accedere al sostegno finanziario della misura 4.06 “Irrobustimento delle filiere agricole e zootecnica” per la realizzazione degli investimenti necessari al raggiungimento dei requisiti minimi aziendali, della misura 4.10 “Sostegno e tutela delle attività forestali” per realizzare gli investimenti aziendali legati all’attività di trasformazione e commercializzazione delle produzioni silvicole, della misura 4.11 “Ricomposizione fondiaria” per ampliare la superficie aziendale mediante permuta migliorativa ed acquisti, ampliamenti e assegnazioni di terreni, ed ancora della misura 4.15 “Promozione dell’adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali” per la realizzazione di investimenti finalizzati alle attività agrituristiche.

Queste opportunità non sono state certamente di secondaria importanza per tutti quei giovani che, accostandosi per la prima volta al mondo agricolo come titolari di impresa, non avrebbero potuto offrire grandi garanzie agli istituti di credito. Senza contare che, una volta avviata l’impresa, il riconoscimento dello status di giovane imprenditore, ovvero del possesso dei requisiti minimi previsti dalla misura 4.07, ha potuto generare ancora nuove opportunità di sviluppo: entro cinque anni dalla data di insediamento, ad esempio, la misura 4.06 riconosce ai giovani imprenditori una maggiorazione del livello di aiuto agli investimenti pari al 10% rispetto ad altre imprese. Detta maggiorazione è valida anche nel caso di aziende associate aventi un numero di giovani imprenditori pari almeno al 50% del totale dei soci.

Come vedremo nel successivo paragrafo, l’idea di integrazione tra l’intervento a favore del primo insediamento dei giovani in agricoltura e le altre misure è stata rafforzata ed ha trovato compimento nella programmazione 2007-2013, in quella forma di progettazione integrata a livello aziendale prevista nel Piano Strategico Nazionale (PSN) 2007-2013 col nome di “pacchetto giovani”.

In tema di collegamento con le politiche del I Pilastro, invece, un esempio di integrazione si evince dai bandi di selezione pubblica del “Piano regionale di ristrutturazione e riconversione dei vigneti della Regione Sicilia”⁶⁶ ai sensi dei Regolamenti comunitari n. 1493/99 (OCM “Vino”) e n. 1227/00, che ai soggetti con età inferiore ai 40 anni aventi la qualifica di “giovane imprenditore” e già insediati nelle aziende oggetto di intervento hanno riconosciuto dei punteggi premiali di gran peso.

Infine va ricordato che nell’attuazione della misura 4.07 è stata riservata una quota finanziaria ai territori interessati dai Progetti Integrati Territoriali (PIT)⁶⁷, progetti sui quali la programmazione delle politiche

⁶⁵ Al 31 ottobre 2008, gli interventi di formazione finalizzati al conseguimento della qualifica di “capo-azienda” costituiscono il 60,2% del numero complessivo di corsi organizzati ai sensi della misura 4.08.

⁶⁶ Il “Piano regionale di ristrutturazione e riconversione dei vigneti della Regione Sicilia”, approvato con Decreto Assessoriale del 20 marzo 2001 e modificato con Decreto Assessoriale n. 481 del 10 maggio 2004, si propone come obiettivo l’adeguamento della qualità della produzione di vino alla domanda del mercato attraverso l’istituzione di un regime di aiuti alle imprese per la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti.

⁶⁷ I PIT sono strumenti operativi del POR promossi da enti territoriali, quali ad esempio Comuni o Province, assimilabili a pacchetti di azioni afferenti a uno o più Assi del Programma, sia pubbliche che private, intersettoriali, combinate secondo i principi dell’integrazione e della concentrazione territoriale, sulla base dell’idea-forza di sviluppo

regionali ha molto investito nel periodo 2000-2006 per incentivare sul territorio il rispetto del principio di sostenibilità, la crescita occupazionale dell'economia locale e la generazione di effetti moltiplicatori a partire dalla capacità di attivare risorse economiche private o derivanti da altre forme di finanziamento non direttamente di origine regionale. Due PIT in particolare, quello n. 3 "Comprensorio di Gela" e quello n. 18 denominato "Alcino", in provincia di Trapani, hanno proposto *criteri aggiuntivi* per i giovani imprenditori in raccordo con la misura 4.07. Le risorse finanziarie destinate a questi PIT ammontano complessivamente a 801.966,11 euro, alquanto esigue – rappresentano poco più dello 0,3% del costo totale della misura – per far presupporre in questo ambito un reale effetto leva della progettazione integrata territoriale rispetto al semplice funzionamento dei bandi.

4. La politica per i giovani agricoltori nel PSR Sicilia 2007-2013

Per quanto descritto nei precedenti paragrafi, la misura 4.07 del POR Sicilia 2000-2006 ha avuto un grandissimo successo applicativo, riuscendo ad utilizzare tutte le risorse finanziarie assegnate e persino quelle aggiuntive provenienti dalla rimodulazione finanziaria di altre misure del POR. L'insediamento dei giovani in agricoltura è considerato, in Sicilia, come un'importante opportunità sulla quale vale la pena di puntare ed investire, anche perché non sempre - soprattutto nelle aree rurali della regione classificate come aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (aree C e D della territorializzazione del PSR Sicilia 2007-2013) - gli altri settori economici offrono valide alternative occupazionali. Non dimentichiamo infatti che in Sicilia il tasso di disoccupazione ha raggiunto il valore del 26,5% (ISTAT, 2001); inoltre *"il rischio di impoverimento demografico in particolare nelle fasce più giovani della popolazione e di abbandono dei centri, con conseguente contrazione delle forze lavoro in alcuni settori chiave, rappresenta in alcune aree maggiormente rurali l'ostacolo maggiore alla qualificazione delle imprese e alla diversificazione dell'economia. Tali aree sono, infatti, caratterizzate dall'invecchiamento della popolazione legato anche all'emigrazione verso le aree urbanizzate dei giovani scolarizzati"* (Regione siciliana, 2008a).

Il fenomeno della senilizzazione degli agricoltori è in buona parte fisiologico ed in parte legato al fatto che le nuove generazioni guardano con maggiore interesse e spostano le proprie aspirazioni verso settori con maggiore redditività, minore complessità nella produzione e minori rischi di impresa rispetto all'agricoltura. Nelle società rurali dell'isola altri condizionamenti pongono freno al processo del ricambio generazionale. Analizzando le imprese che in passato hanno beneficiato del premio al primo insediamento (INEA, 2005), infatti, si è frequentemente notato che i giovani, pur avendo acquisito regolarmente la titolarità dell'impresa ai fini civili e fiscali, hanno assunto fittiziamente la responsabilità della gestione tecnica dell'azienda, lasciandola nella realtà nelle mani del genitore. Questi, molto spesso anziano, per motivi principalmente culturali, rimane legato alla cura e custodia della terra fino a quando le forze glielo consentono. Non a caso in Sicilia il rapporto tra gli agricoltori con età inferiore a 35 anni e quelli con età superiore ai 55 è piuttosto basso (5,6%), anche se non lontano dal dato medio nazionale (6%); inoltre, il problema della senilizzazione degli addetti del settore agricolo è in generale congiunto ad un insufficiente livello di conoscenze tecnico-professionali, non sempre compensato dal bagaglio di esperienze, e ad una bassa propensione agli investimenti ed alle innovazioni.

Nello scenario dell'agricoltura regionale, a fronte di fattori competitivi di grande rilevanza come la presenza di comprensori fortemente vocati all'ottenimento di produzioni certificate e di condizioni ambientali favorevoli a produzioni stagionalizzate e diversificate, il fattore "uomo", e in particolare la parte giovanile, ancor poco rappresentativa o poco motivata, rappresenta ancora un elemento di grande debolezza, mentre sempre maggiore è il rischio che il gap manageriale individuato nei confronti di altre aree geografiche possa accentuarsi.

Partendo da queste considerazioni, la politica regionale a favore dei giovani agricoltori messa a punto nel PSR 2007-2013 ha posto l'accento sulla priorità del "ringiovanimento del tessuto imprenditoriale" piuttosto che sulla generica voce del "sostegno al ricambio generazionale", ed ha individuato nella misura 112 "Insediamento di giovani agricoltori" il fulcro di intervento per incentivare l'ingresso nel settore primario di giovani imprenditori qualificati e dinamici, disposti a realizzare investimenti di lungo periodo per l'ammodernamento delle aziende e l'adozione di innovazioni, nel rispetto dei principi della salvaguardia ambientale, dello sviluppo sostenibile e della qualità delle produzioni.

esplicitata e condivisa dai diversi attori dello sviluppo locale, in modo da ricondurre i singoli interventi ad un modello gestionale unitario, organico ed efficace.

La nuova misura 112 “Insediamento di giovani agricoltori” mette in gioco una dotazione finanziaria di tutto rispetto (90 milioni di euro), che rappresenta il 10% della dotazione dell’Asse per il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale e il 4% dell’intera dotazione finanziaria del PSR.

In continuità con la programmazione 2000/06 si è scelto di proseguire l’attività di sostegno ai nuovi insediamenti di giovani imprenditori capo-azienda, rafforzando l’efficacia dell’azione e concentrando le risorse unicamente verso quelle iniziative che possono offrire una maggiore garanzia di permanenza e competitività, ovvero di genesi di effetti durevoli nel tempo. La misura 112 assolve a questo compito attraverso l’erogazione di un aiuto al primo insediamento di 40.000 euro ed un modus operandi senz’altro più selettivo rispetto al passato: il primo vincolo consiste nel raggiungimento di una dimensione economica aziendale pari a 10 UDE per le aziende situate nelle aree rurali C e D e a 12 UDE nelle aree urbane (aree A) ed in quelle rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (aree B).

In risposta alle esigenze formulate da più categorie economiche e sociali in una fase della predisposizione del PSR alquanto animata sul piano del confronto col partenariato, anche i giovani con una redditività aziendale di almeno 8 UDE (5 UDE nelle isole minori)⁶⁸ potranno concorrere alla misura 112 impegnandosi nella realizzazione di un progetto di sviluppo aziendale mirato al raggiungimento dei livelli di reddito minimi sopra riportati. Analogamente, la Regione ha consentito l’accesso agli incentivi previsti dalla misura 121 “Ammodernamento delle aziende agricole” con un livello reddituale ante intervento non inferiore a 8 UDE soltanto ai giovani che hanno beneficiato del premio per l’insediamento nel corso della programmazione 2000/2006, sempre a condizione che attraverso la realizzazione dell’investimento si raggiungano le soglie minime delle 10 e 12 UDE.

Il secondo vincolo-opportunità è l’inserimento della misura all’interno del “Pacchetto giovani”, la modalità di attuazione, scelta dalla Regione siciliana tra le diverse indicate dal PSN, che si prefigge lo scopo di favorire l’adozione dell’approccio progettuale integrato a livello aziendale dando al giovane la possibilità di pianificare una strategia di impresa globale ed unitaria avendo come riferimento i propri obiettivi di crescita ed alcune misure di intervento del PSR.

In tal modo l’intervento della politica regionale di sviluppo rurale a favore del ricambio generazionale dei conduttori agricoli e dell’imprenditoria giovanile non sarà limitato al solo sostegno all’ingresso e alla permanenza dei giovani nel settore, ma favorirà l’integrazione con altri strumenti mirati alla crescita delle capacità tecnico-professionali ed imprenditoriali (attraverso il ricorso alle misure 111 “Interventi di formazione professionale e azioni di informazione” e 114 “Utilizzo dei servizi di consulenza in agricoltura e silvicoltura”), incidendo dunque anche sulla competitività e sulle potenzialità di sviluppo settoriale.

A differenza del precedente periodo di programmazione, quando sui miglioramenti agrari e fondiari delle aziende soggette ad un periodo di adattamento per il raggiungimento dei requisiti, non si avevano prescrizioni e vincoli particolari, con la nuova misura 112 del PSR Sicilia 2007-2013 il vero vincolo sta nel fatto che tutti i giovani sono tenuti a reinvestire in azienda un importo complessivo non inferiore al doppio del premio percepito ai sensi della misura 112 e non superiore ai 500.000 euro (in analogia alla misura 121). Nel pacchetto giovani è d’obbligo il ricorso ad almeno una delle seguenti misure concernenti investimenti:

- a) 121 “Ammodernamento delle aziende agricole”;
- b) 122 “Accrescimento del valore economico delle foreste”;
- c) 221”Primo imboscamento di terreni agricoli”;
- d) 311”Diversificazione in attività non agricole”.

Il premio all’insediamento non sarà più fine a se stesso ma grazie ad esso i giovani potranno disporre del capitale sufficiente ad anticipare la quota privata del costo delle opere di ampliamento, ristrutturazione, ammodernamento, adattamento ai fini del rispetto dei requisiti comunitari, riconversione e diversificazione aziendale. Anche i giovani che non potranno contare su garanzie sufficienti all’accesso al mercato creditizio, ad esempio, potranno avviare la propria impresa e far fronte alle difficoltà connesse all’insediamento.

La domanda di finanziamento dovrà essere corredata da un piano di sviluppo aziendale nel quale dovrà emergere il disegno strategico complessivo dell’azienda ed il collegamento funzionale tra gli interventi proposti nell’ambito di ciascuna misura. Il piano aziendale dovrà descrivere almeno i seguenti elementi:

⁶⁸ Con riferimento alla dimensione aziendale in termini di UDE (unità di dimensione economica) si conferma in Sicilia la prevalenza delle aziende di piccola dimensione; infatti il 57,9% non raggiunge le 4 UDE, le aziende fino ad 8 UDE rappresentano il 74,3%; da 8 a 12 UDE il 7,6%, mentre le aziende oltre 12 UDE sono il 17,7%.

- a) la situazione iniziale dell'azienda agricola (descrizione del soggetto richiedente, localizzazione territoriale, dimensioni e caratteristiche geo-morfologiche dell'azienda, aspetti strutturali, aspetti occupazionali, prospettive di sviluppo, eventuali attività di trasformazione e commercializzazione) con l'indicazione della ripartizione colturale, della dotazione di strutture, macchine, impianti ed attrezzature;
- b) gli obiettivi da raggiungere per assicurare lo sviluppo della nuova azienda e le azioni da attuare, per tappe essenziali;
- c) gli investimenti materiali ed immateriali da realizzare con relativo crono-programma, compresi gli investimenti volti all'adeguamento aziendale ai requisiti comunitari previsti dalle norme, da conseguire al massimo entro 36 mesi dalla data di insediamento.
- d) il piano economico ante e post intervento, nel primo dovranno essere quantificate le risorse finanziarie necessarie e le relative fonti di approvvigionamento;
- e) i fabbisogni formativi e di consulenza individuati sulla base degli obiettivi previsti nel piano, con particolare riferimento alle tematiche ambientali.

Al fine di evitare il frazionamento delle aziende esistenti, che si è spesso verificato nella precedente programmazione, l'insediamento di più giovani nell'azienda di famiglia potrà avvenire solamente in forma societaria (in forma di cooperative o di società di persone o di società di capitali).

In tutti i casi di insediamento in forma societaria, inoltre, saranno applicate condizioni equivalenti a quelle richieste per l'insediamento di un unico giovane agricoltore capo azienda ed il premio al primo insediamento sarà limitato ad un solo individuo.

In definitiva, è possibile affermare che, mentre nel corso della programmazione 2000-2006 la Regione ha puntato a massimizzare il numero degli insediamenti, adesso con il PSR Sicilia 2007-2013 ed il "pacchetto giovani" si vuole dare un maggior peso all'aspetto della qualità progettuale e concentrare le risorse finanziarie esclusivamente verso le imprese più salde, aperte alle innovazioni ed anche in grado di assumersi con maggiore consapevolezza i rischi d'impresa. Resta comunque considerevole l'obiettivo di insediare in agricoltura altri 2.250 giovani.

Lista delle sigle e acronimi utilizzati

AC – Azioni collettive	Mipaaf – Ministero delle politiche agricole, agroalimentari e forestali
AGEA – Agenzia per le erogazioni in agricoltura	OCM – Organizzazione comune di mercato
AVEPA - Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura	PA – Provincia Autonoma
BCAA – Buone condizioni agronomiche e ambientali	PAN – Programma attuativo nazionale
C/c – Conto capitale	PIF – Progetti integrati di filiera
CGO – Criteri di gestione obbligatoria	PIT – Progetti integrati territoriali
CE – Commissione europea	POP – Programma operativo plurifondo
CEE – Comunità economiche europee	POR – Programma operativo regionale
CUAA -	PG – Pacchetto giovani
DGR – Delibera di Giunta Regionale	PSL – Programma di sviluppo locale
DI – Domande individuali	PSR – Programmi di sviluppo rurale
FAS – Fondo aree sotto utilizzate	QCMV – Quadro comunitario di monitoraggio e valutazione
FEASR – Fondo Europeo per l’agricoltura e lo sviluppo rurale	RA – Regolamento attuativo
FEOGA – Fondo Europeo agricolo di orientamento e garanzia	RICA – Rete d’informazione contabile agricola
FESR – Fondo Europeo per lo sviluppo regionale	SIAN – Sistema informativo agricolo nazionale
FSE – Fondo sociale Europeo	SAU – Superficie agricola utilizzata
IAP – Imprenditore agricolo a titolo principale	UDE – Unità di dimensione economica
Meuro – milioni di euro	UE – Unione Europea

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.
- 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.
- Cutrano S.: *PSR 2007-2013: primi risultati* relazione presentata nell'ambito del Convegno dal titolo "Programma di Sviluppo Rurale: prime valutazioni ed indirizzi futuri", 26/01/2009, Agriest, Udine 2009.
- D'Oronzio M.A.: *L'imprenditoria giovanile in agricoltura. Applicazione delle leggi di incentivazione in Basilicata*. INEA Sede regionale per la Basilicata, Potenza 2002.
- 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 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.
- E&Y: *Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia del POR Basilicata 2000-2006*. Potenza 2005.
- INEA, *I Rapporto di monitoraggio POR Basilicata – parte Feoga 2000 – 2006*, INEA Sede regionale per la Basilicata, Potenza 2002.
- 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.
- Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia - Direzione Regionale Agricoltura: *Regolamento applicativo della "misura 112 - Insediamento di giovani agricoltori" del Programma di sviluppo rurale 2007-2013*, Decreto del Presidente della Regione n.58 del 12 febbraio 2008.
- Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia - Direzione Regionale Agricoltura - *Regolamento generale di attuazione del Programma di sviluppo rurale 2007-2013*. Decreto del Presidente della Regione n.54 del 12 febbraio 2008.
- Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia - Direzione Regionale Agricoltura *Valutazione ex-post del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006*, Rapporto di Valutazione, 19/12/2008.

Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia - Direzione Regionale Agricoltura *Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 Relazione Annuale* (vari anni).

Regione Basilicata: *Rapporto Annuale di Esecuzione POR Basilicata 2000-2006*. Annate varie

Regione Basilicata: *Rapporto Annuale di Esecuzione PSR Basilicata 2000-2006*. Annate varie.

Regione Siciliana, *POR Sicilia 2000/2006 Dec. C (2000) 2348 dell'8.8.2000*, Palermo (2000a).

Regione Siciliana, *Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006 Allegato I: Le tendenze di fondo del sistema agroalimentare siciliano – Analisi dei normali sbocchi di mercato*, Palermo (2000b).

Regione Siciliana, *Complemento di Programmazione*, adottato con deliberazione della Giunta regionale n. 149 del 21 marzo 2001.

Regione Siciliana, *Piano regionale di ristrutturazione e riconversione dei vigneti della Regione Sicilia*, Palermo 2001b.

Regione Siciliana, *Rapporto di valutazione intermedia al POR Sicilia 2000-06. Parte analitica III – La valutazione dei risultati e dei primi impatti*, Palermo 2003.

Regione Siciliana, *Servizio di valutazione intermedia al POR Sicilia 2000-06. Parte analitica IV – “Approfondimenti tematici”*, Palermo 2003.

Regione Siciliana, *Aggiornamento Valutazione Intermedia del POR Sicilia 2000-2006*, Palermo 2005.

Regione Siciliana, *POR Sicilia 2000/2006*, approvato dalla CE con Decisione C (2006) 7291, adottato dalla Giunta regionale con delibera n. 12/2007.

Regione Siciliana, *PSR Sicilia 2007-2013*, gennaio 2008.

Regione Siciliana, *Rapporto di valutazione ex post del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Siciliana 2000-2006*, Palermo 2008b.

Regione Siciliana, *Complemento di Programmazione*, adottato con deliberazione della Giunta regionale n. 304 del 12 dicembre 2008.

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,

Tarangoli 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.

Università degli Studi di Udine – Facoltà di Agraria, *Monitoraggio del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Friuli-Venezia Giulia, Tomo A e B*. Udine 2002.

Università degli Studi di Udine – Facoltà di Agraria, *Valutazione Intermedia del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Friuli-Venezia Giulia*. Udine 2003

Università degli Studi di Udine, *Relazione di Aggiornamento Valutazione intermedia del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Friuli-Venezia Giulia*. Udine 2005.

Siti internet consultati:

www.inea.it

www.istat.it

www.psr Sicilia.it

www.euroinfosicilia.it

www.politicheagricole.gov.it

www.reterurale.it