



# Gioventù frustrata

Se l'agricoltura italiana perde il treno del ricambio generazionale

# Indice

<b>Introduzione</b> .....	2
<b>CAP 1 - Il ricambio che non c'è</b> .....	3
1.2 I numeri del ricambio generazionale .....	3
1.3 Strumenti e politiche per i giovani agricoltori .....	4
<b>CAP 2 - PAC: risorse in crescita, ma ancora insufficienti</b> .....	6
2.1 Il sostegno al reddito: soldi a pioggia dal primo pilastro .....	7
2.2 Meriti e demeriti del Primo insediamento .....	8
<b>CAP 3 - Oltre la PAC: gli strumenti complementari</b> .....	12
3.1 Terre e mutui, il ruolo di ISMEA.....	13
3.2 Lo sconosciuto potenziale delle terre pubbliche .....	14
<b>Conclusioni</b> .....	16
<b>Note</b> .....	18

# Introduzione

Decine di volte in questi anni abbiamo letto di un **ritorno dei giovani alla terra**, della loro spiccata vocazione alla sostenibilità, del desiderio di recuperare un contatto con la natura che diventa volano di economia per i territori rurali. Storie che accendono una fiammella di speranza, dipingendo un controesodo verso le campagne in costante spopolamento dal dopoguerra.

Si tratta, però, di **una narrativa che oscilla fra l'ottimistico e il palesemente falso**. Purtroppo, dai dati più aggiornati raccolti dai principali istituti di ricerca in Italia ed Europa, elaborati da Terra!, emerge che il trend è del tutto opposto. **Il ricambio generazionale nel settore agricolo non è fermo al palo, ma addirittura negativo**. E questo perfino di fronte a un crollo verticale delle aziende agricole che prosegue da decenni. L'agricoltura è un settore che, come in tutta Europa, va progressivamente industrializzandosi, e nel processo getta fuori mercato, giorno dopo giorno, una produzione familiare e di piccola scala che però ancora costituisce l'ossatura del nostro settore primario.

La domanda è: per quanto?

L'interrogativo brucia nella nostra quotidianità, essendo convinti che l'urgente **transizione verso l'agroecologia** non possa prescindere dall'esistenza e dalla moltiplicazione delle realtà di piccola e media dimensione, biodiverse, indipendenti dalla chimica di sintesi e orientate al mercato interno. **Il ricambio generazionale è una chiave imprescindibile per favorire l'emersione di questo arcipelago di piccole agricolture**, alle quali ancorare - attraverso le politiche pubbliche - il diritto di accesso a un cibo di qualità per i consumatori urbani e rurali.

Nelle pagine che seguiranno **raccontiamo chi sono oggi i giovani che provano ad avviare un'azienda agricola**, quali sono le loro necessità e cosa fanno le istituzioni per metterli nelle condizioni di lavorare. **Formuliamo, infine, raccomandazioni per rafforzare o modificare gli strumenti normativi** pensati per favorire il ricambio generazionale, così che possano includere presto molti potenziali beneficiari che oggi rinunciano in partenza a coltivare il loro sogno: un campo agricolo.

# CAP 1 – Il ricambio che non c'è

## 1.1 Chi sono i giovani agricoltori?

Esiste una difficoltà oggettiva nel tracciare l'identikit dei giovani agricoltori, che viene dalle diverse definizioni adottate di volta in volta. In questa ricerca ragioneremo principalmente intorno a quella utilizzata nell'ambito della Politica agricola comune (PAC), che individua come **giovani agricoltori le persone fino a 40 anni compiuti che si insediano per la prima volta a capo di un'azienda.**

Per capire meglio chi sono questi giovani, prenderemo in prestito una ricerca condotta dalla ricercatrice del CREA Serena Tarangioli per la Rete Rurale Nazionale nel 2018, che traccia un profilo dei giovani agricoltori in Italia. **Si tratta di persone che hanno un titolo di studio medio-alto, generalmente provengono da famiglie con una qualche attività legata al settore agricolo, sono in maggioranza maschi e gestiscono il 16% della SAU, ma a loro è riconducibile circa il 20% della produzione standard<sup>1</sup> (l'unità di misura utilizzata per armonizzare i calcoli). Gestiscono mediamente aziende con colture/allevamenti ad alto valore aggiunto, che richiedono impegni di capitale e lavoro. Hanno imprese con processi produttivi informatizzati, gestiscono circa il 38% delle imprese biologiche registrate in Italia (con punte di circa il 45% in Sicilia, Sardegna e Liguria). Fanno ricorso soprattutto alle politiche del secondo pilastro della PAC.**

Negli ultimi anni i trend non sono cambiati, se è vero che il nuovo censimento ISTAT dell'agricoltura racconta di una **gioventù agricola composta per il 70% da diplomati e laureati.** A un carotaggio più profondo, però, emerge come i tre quarti di loro abbiano conseguito un titolo di studio in ambito non agrario: su circa 105 mila aziende gestite da persone entro i 40 anni, solo 20 mila hanno a capo una persona con diploma superiore o laurea in agraria.

Da questa prima disamina sembra emergere che **la formazione specialistica non sia determinante negli attuali percorsi di ricambio generazionale** in agricoltura.

## 1.2 I numeri del ricambio generazionale

La domanda successiva, a questo punto, è se - oltre la formazione - i meccanismi che oggi determinano l'ingresso dei giovani in agricoltura siano efficaci. Per capire se i numeri mostrano un turnover soddisfacente occorre rivolgersi nuovamente all'ISTAT, che da poco ha pubblicato

il suo nuovo censimento dell'agricoltura. **Nel 2020 i capi azienda fino a 40 anni sono il 9,3%, in calo dall'11,5% del 2010.** Significa che gli ingressi dei giovani in agricoltura sono stati molto pochi: secondo una stima del centro studi Divulga<sup>2</sup>, i nuovi insediamenti sostenuti da fondi PAC sarebbero stati circa 20 mila nell'ultimo settennio di programmazione (2014-2020). Significa 3 mila giovani l'anno, mentre in Francia - paese in cui il numero di aziende agricole non arriva al 30% di quelle italiane - sono circa 9 mila<sup>3</sup>.

In sostanza, **la categoria dei "giovani" occupa una percentuale inferiore sul totale dei capi azienda rispetto a dieci anni fa**, nonostante il forte calo del numero di aziende agricole, sceso a 1.133.000 circa nel 2020, -30% sul 2010 (quando erano 1,6 milioni).

In numeri assoluti parliamo di 104 mila persone contro 186 mila del censimento precedente, quando le aziende agricole erano 1.6 milioni. **La flessione si avverte soprattutto al sud e nelle isole, dove in dieci anni c'è stato quasi un dimezzamento** delle aziende giovani. A questi dati possiamo aggiungere che i conduttori che gestiscono un'attività agricola da meno di tre anni sono appena 55 mila, mentre quelli con oltre 10 anni di esperienza alla guida di un'azienda sono 838 mila, a dimostrazione che la vita delle realtà condotte da giovani è piuttosto breve. I dati ci raccontano quindi una storia diversa dalla vulgata che periodicamente alimenta false speranze di ritorno alla terra. Questo ritorno non si sta verificando, almeno non nei numeri necessari a sostenere un ricambio generazionale sempre più urgente nel settore primario, che oggi conta un 57,5% di capi azienda over 60.

Le condizioni possono essere diverse, ma tutte concorrono a determinare **un ambiente non favorevole allo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura.** La mancanza di liquidità è inoltre una probabile causa della **crescita del regime dell'affitto rispetto alla proprietà.** Oggi dal dato complessivo emerge che le aziende completamente affittate sono il 10%, contro il 4,7% del 2010<sup>4</sup>. Ancora più significativo è guardare alle sole aziende giovani: dalle tavole ISTAT pubblicate il 23 settembre scorso, emerge che sono affittate la metà (57 mila) delle aziende gestite da giovani entro i 40 anni, che hanno superficie complessiva doppia rispetto alle aziende giovani di proprietà (1,1 milioni di ettari contro 525 mila). Interessante notare che **solo un 10% delle aziende gestite da under 40 (circa 12 mila) svolge anche un'attività sociale** (fattoria didattica, agricoltura sociale, agriturismo ecc.).

### 1.3 Strumenti e politiche per i giovani agricoltori

I numeri raccontano che **oggi l'agricoltura è sempre meno un mestiere per giovani.** Le ragioni per cui il ricambio generazionale è fondamentalmente bloccato possono essere molteplici: lavorare con la terra, ad esempio, potrebbe essere percepito come un'occupazione

squalificante in una società il cui immaginario è plasmato dal racconto di futuri dominati dalla tecnologia, dove il lavoro fisico è sempre meno presente e l'automazione rende la quotidianità semplice e libera dalla fatica. Ma ci sono anche motivi molto più pratici della costruzione mediatica di immaginari sfavorevoli alla vita rurale. Possiamo rintracciarli nella precarizzazione del lavoro che ha afflitto gli ultimi trent'anni di storia italiana, scoraggiando l'accumulo di risparmio privato e riducendo la possibilità di investire in attività imprenditoriali per una quota crescente di persone, in particolare i giovani e in particolare nel settore agricolo. A questo fattore chiave del declino della partecipazione giovanile alla produzione primaria, si aggiunge **l'inadeguatezza degli strumenti normativi che dovrebbero sostenere il ricambio generazionale** e dei fondi connessi.

Per ottenere un sostegno pubblico all'avvio di un'attività agricola, i giovani attingono principalmente alle risorse della Politica agricola comune (PAC)<sup>5</sup>, mentre un ruolo più marginale lo giocano strumenti messi in campo dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo e alimentare (ISMEA).

Tuttavia, come detto in precedenza, i dati censuari fanno pensare che l'impegno pubblico per il ricambio generazionale in agricoltura sia ancora molto al di sotto delle necessità. Come vedremo, infatti, **le risorse risultano troppo scarse, la burocrazia ne rallenta la distribuzione e il contesto economico non favorisce gli investimenti.**

## CAP 2 - PAC: risorse in crescita, ma ancora insufficienti

Con un monte di risorse pari a 387 miliardi in sette anni (un terzo del bilancio europeo), **la Politica agricola comune è il principale strumento di supporto all'agricoltura** per i governi del vecchio continente. I contributi sono incanalati in due fondi diversi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), che questo settennio varrà 291,1 miliardi di euro, e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che ammonta a 95,5 miliardi di euro.

La nuova programmazione doveva coprire il settennato 2021-2027, ma con la pandemia i negoziati sulla riforma della PAC sono andati a rilento. L'effetto è che le nuove regole sono slittate di due anni, e varranno solo per il quinquennio 2023-2027. Il ricambio generazionale è uno dei 10 obiettivi strategici della PAC, nonostante le risorse totali destinate dal regolamento europeo siano inferiori a quelle allocate per la maggior parte degli altri obiettivi.

Nell'ultima programmazione (2014-2020), fra primo e secondo pilastro, per i giovani agricoltori sono stati stanziati 897 milioni di euro (tra fondi UE e cofinanziamento nazionale) rispetto ai 769 milioni di euro della programmazione 2007-13<sup>6</sup>. E oggi? Il nuovo regolamento approvato dalle istituzioni europee nel 2021, stabilisce che i paesi membri debbano distribuire **almeno il 3% dei pagamenti diretti ai giovani agricoltori**, sotto forma di sostegno al reddito o agli investimenti, o di aiuti all'avvio dell'attività. La percentuale è stata innalzata dal precedente 2%. Le modalità pratiche con cui applicare questa prescrizione (così come tutte le altre) sono definite dai singoli paesi attraverso un Piano strategico nazionale (PSN). Il piano definisce una strategia generale ed elenca una serie di interventi che il governo e le regioni possono attivare, destinando in totale **poco più di 1 miliardo di euro** al ricambio generazionale.

L'allocazione dei fondi previsti per il primo e il secondo pilastro non è rigida, ma presenta alcune flessibilità. Per consentire agli stati membri di adattare la PAC alle rispettive priorità, infatti, l'UE permette di trasferire parte delle risorse da un pilastro all'altro per determinati scopi, tra cui il sostegno ai giovani agricoltori. L'importante, dice il Regolamento Ue 2021/2115<sup>7</sup>, è destinare una quota minima a ciascun obiettivo. Per il ricambio generazionale, l'Italia deve garantire complessivamente almeno 108,8 milioni di euro per anno.

Il nostro paese utilizzerà la flessibilità spacchettando questo 3% in due quote: il 2% andrà a sostenere il reddito dei giovani agricoltori (352 milioni di euro, circa 70 all'anno) e l'1% (circa 36 milioni all'anno) verrà passato al secondo pilastro e utilizzato dalle regioni come dotazione aggiuntiva all'ammontare di loro competenza destinato al ricambio generazionale. In tutto, la

cifra dovrebbe superare di poco il miliardo di euro: **350 milioni sul primo pilastro e 318 sul secondo, cui si aggiungeranno 390 milioni di cofinanziamento nazionale.**

## 2.1 Il sostegno al reddito: soldi a pioggia dal primo pilastro

Il sostegno complementare al reddito - pagato con i fondi del primo pilastro - dovrebbe fornire ai giovani agricoltori un supporto aggiuntivo nella fase successiva all'avviamento dell'attività. **L'importo per ettaro tra il 2023 e il 2027 sarà pari a 150 euro**, cioè il 50% del valore medio della cifra già erogata normalmente a tutti gli agricoltori come sostegno di base al reddito (300 in Italia), e **sarà versato alle aziende giovani per i primi 90 ettari e per un periodo di 5 anni.**

Questi criteri, tuttavia, non sembrano ideali per rendere il supporto realmente efficace. Lo dice uno studio del 2017 della Corte dei Conti europea<sup>8</sup>, che partiva dalla domanda: “Il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori è ben concepito per contribuire efficacemente a un migliore ricambio generazionale?”. La conclusione generale era piuttosto sconsolante: “il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori si basa su **una logica di intervento poco definita, senza alcun risultato previsto e impatto specificato.** Dovrebbe essere meglio mirato a promuovere un efficace ricambio generazionale”. Per quanto riguarda i fondi garantiti dal primo pilastro per i giovani agricoltori, la Corte concludeva che “l'aiuto non si basa su una solida valutazione del fabbisogno e il suo obiettivo non rispecchia l'obiettivo generale di favorire il ricambio generazionale”, perché “in assenza di una valutazione del fabbisogno l'aiuto è erogato in forma standardizzata (pagamento annuo per ettaro), in un importo e in una tempistica in cui non è chiaro quali esigenze specifiche diverse dal reddito aggiuntivo siano affrontate”. In pratica **il denaro elargito per i giovani è poco e va a chi ha già un terreno, senza quindi favorire l'accesso alla terra.** Stesso discorso per l'accesso al capitale: non si sa se i beneficiari di questi pagamenti diretti abbiano davvero bisogno di capitale o credito per investire e consolidare le aziende.

Data la difficoltà di far fiorire un ricambio generazionale poderoso nel settore agricolo con queste risorse, **si potrebbero apportare correttivi aumentando, nella prossima programmazione, i fondi a disposizione dei giovani.** Allo stesso modo, per favorire piccoli e medi produttori (che in Italia sono la larghissima maggioranza), si potrebbe **abbassare il tetto del sostegno complementare al reddito dagli attuali primi 90 ettari ai primi 20 o 30**, pari a due-tre volte l'azienda media italiana. Infatti, è improbabile che un agricoltore entri nel settore con un'azienda molto più grande, a meno che non subentri al proprio genitore o parente. In questo secondo caso, però, il sostegno al reddito farebbe poca differenza rispetto alla dimensione economica nella quale entrerebbe ad operare. Un discorso simile vale per le misure di primo insediamento contenute nel secondo pilastro della PAC, quello dedicato allo sviluppo rurale.



## 2.2 Meriti e demeriti del Primo insediamento

I fondi destinati al secondo pilastro della PAC, quello per lo sviluppo rurale, sono gestiti dalle Regioni ed erogati per il sostegno al cosiddetto “**primo insediamento**” di agricoltori fino a 40 anni compiuti. Questi soggetti devono elaborare **piani aziendali che verranno vagliati dalle Autorità regionali di gestione dei fondi PAC**, le quali stileranno la lista dei progetti ammissibili per poi finanziarli. Lo stanziamento per chi si insedia viene chiamato “premio” e va utilizzato (nella maggior parte dei casi) entro 2-3 anni. Ciascuna regione, coerentemente con il proprio contesto, è libera di destinare all’intervento risorse aggiuntive a quelle definite dal regolamento europeo (e normalmente lo fa). Nell’ultima programmazione il finanziamento per ciascun piano aziendale ammontava (da regolamento UE) a un massimo di 70 mila euro. **Nel 2023-2027 l’importo sale a 100 mila euro**, ma è un numero del tutto orientativo, nel senso che l’intera cifra non è quasi mai accordata dalle regioni, che spesso fissano tetti più bassi al premio per il primo insediamento. Oltretutto, **queste soglie e gli altri criteri variano da regione a regione, con l’effetto di generare disparità fra le aziende dei rispettivi territori**. Due giovani con aziende e progetti molto simili, ma residenti in due regioni diverse, potrebbero così avere destini opposti per la loro domanda di primo insediamento, per via delle differenti barriere all’accesso poste dalle istituzioni.

In ogni caso, è questa la misura cardine pensata dall’Unione europea per incoraggiare il ricambio generazionale. Come ricostruisce in un articolo Francesco Piras<sup>9</sup>, economista di ISMEA specializzato in politiche agricole per i giovani, “il sostegno ai giovani agricoltori attraverso la misura di primo insediamento del secondo pilastro rappresenta lo strumento principe delle politiche destinate ai giovani agricoltori. Questo tipo di sostegno compare per la prima volta nel 2000 venendo successivamente riconfermato nel 2007, nel 2014 e ora nel 2021”. Solo nel 2014 viene affiancato a questa misura il sostegno complementare al reddito erogato tramite il primo pilastro. Il primo insediamento è universalmente utilizzato come un sostegno in fase di start-up, dal momento che il giovane agricoltore nei primi anni non percepisce reddito dalle attività che svolge.

Per fare domanda di fondi per il primo insediamento occorre soddisfare alcuni requisiti. In teoria, il quadro europeo suggerisce di valutare le richieste di **chiunque abbia fino a 40 anni compiuti**. In Italia la definizione prevede anche che un giovane agricoltore sia considerato tale “se assume il controllo effettivo e duraturo dell’azienda agricola”, ovvero se apre **una partita IVA come azienda individuale o, nel caso di società, se detiene una quota rilevante del capitale, partecipa al processo decisionale e provvede alla gestione corrente**. Sovente però, a questi requisiti ne vengono aggiunti altri dalle regioni, che vogliono assicurarsi che il giovane abbia davvero assunto la titolarità dell’azienda. Oltre alla richiesta di **garantire una certa produzione standard** attraverso il piano aziendale, è frequente che per accedere ai bandi occorra presentare i documenti di apertura di una partita IVA e **la prova di iscrizione all’INPS**

**come imprenditore agricolo professionale (IAP)** o coltivatore diretto (CD). Questi ostacoli al libero accesso dovrebbero servire a scoraggiare i “finti insediamenti”, che si verificano quando un agricoltore anziano simula di aver passato la titolarità dell’azienda a un figlio solo per godere dell’aiuto pubblico, mentre resta saldamente a capo dell’attività.

Tuttavia, le restrizioni disincentivano la partecipazione. **Un giovane non ha interesse ad aprire una partita IVA o a prendere la qualifica di imprenditore agricolo professionale se non è certo di ottenere i fondi per insediarsi.** Allo stesso modo, soprattutto se proviene da un contesto extra-agricolo, **non è incoraggiato a diventare IAP, qualifica che per legge obbliga a fare dell’agricoltura un lavoro a tempo pieno.** Chi non subentra a un parente agricoltore, e quindi non prende le redini di un’azienda già esistente e consolidata, avrebbe spesso bisogno di conservare un secondo lavoro, sperimentarsi part-time in campo agricolo e solo successivamente passare a tempo pieno. Secondo la Rete Rurale Nazionale<sup>10</sup>, occorrerebbe quindi essere più flessibili e **non obbligare chi partecipa al bando per il primo insediamento a produrre subito partita IVA e qualifica di IAP.** La cosa più razionale parrebbe cancellare la richiesta di qualificarsi come IAP, mentre spostare quella della partita IVA solo al momento in cui il giovane è certo di poter davvero ottenere l’aiuto. Alcune Regioni hanno adottato questa linea (coerente fra l’altro con le disposizioni europee<sup>11</sup>) e non chiedono ulteriori condizioni ai beneficiari. Tuttavia, ne restano otto (Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Toscana, Veneto, Umbria, Marche e Calabria) che riconfermano per la prossima programmazione lo scoglio della qualifica di IAP, da conseguire prima (Lombardia) o dopo l’ottenimento del premio.

La Rete critica anche la struttura dei piani aziendali con cui gran parte dei giovani agricoltori fa richiesta di aiuti PSR: “Pongono molto l’accento sugli elementi che servono per raggiungere i punteggi previsti dai bandi, ma non consentono una visione chiara e prospettica delle attività sviluppate realmente, soprattutto in termini di remuneratività”<sup>12</sup>. Il piano aziendale è infatti frequentemente scritto da tecnici esterni, che lo disegnano in funzione delle probabilità di accoglimento dell’istanza da parte dell’Autorità di gestione piuttosto che sulle esigenze reali dell’azienda. Il risultato è che si rischia di premiare idee poco sostenibili e non calibrate rispetto alle reali possibilità dell’agricoltore.

Il problema può anche essere letto al contrario: **le regioni valutano i piani in base a parametri non realistici per il volume di affari che può fare un’azienda giovane.** In particolare, scrive la RRN, “la presenza di vincoli dimensionali ed economici minimi definiti dall’Autorità di gestione del PSR per l’accesso alla misura, basati ad esempio sulla produzione standard, costringe a dichiarare e assumere posizioni che alterano quella che era l’originaria idea, conferendo alle aziende una dimensione produttiva non in linea e comunque sovra-strutturata rispetto alle competenze e alle disponibilità economiche di un neo-insediato. In altre parole, si rischia di invertire pericolosamente il processo decisionale: il progetto è scritto per poter accedere al premio, mentre dovrebbe essere il contrario. Il premio deve invece facilitare la

realizzazione di un progetto imprenditoriale correttamente dimensionato alle effettive possibilità del neo-imprenditore”. **Solo le province autonome di Trento e Bolzano hanno scelto di non introdurre questo collo di bottiglia.** Addirittura la provincia di Trento giustifica così la decisione nei documenti inviati alla Commissione Europea: “Sulla base dell’esperienza pregressa del PSR la forbice di produzione standard ha escluso alcune realtà aziendali sia di piccola che grande dimensione. La realtà trentina e montana in generale deve avere come priorità il recupero e mantenimento di tutte le imprese nuove e preesistenti sul territorio in quanto ogni insediamento non concluso favorevolmente o ogni impresa che chiude sono una sconfitta della PAC e della politica agricola locale e abbandono delle valli, perdita del presidio del territorio, aumento della superficie forestale”.

Al vincolo della produzione standard si aggiunge, nella maggior parte dei territori, la **lentezza burocratica nell’approvazione dei progetti vincenti e nella successiva erogazione dei fondi.** Secondo un’analisi interna del Centro Studi Divulga su statistiche primarie riferite ai PSR 2014-2020<sup>13</sup>, sono state presentate oltre 41,4 mila domande di primo insediamento nella scorsa programmazione. Di queste, meno della metà (20.216) sono state ammesse a finanziamento e appena 13.205 effettivamente pagate. In pratica, un richiedente su due è stato escluso dagli aiuti e poco più della metà dei progetti approvati ha ricevuto ad oggi il finanziamento dalla regione. Sembra evidente che, con tempi così dilatati, sia alto il rischio di finanziare progetti che nel frattempo sono diventati obsoleti.

Non basta: soprattutto quando si tratta di nuovi agricoltori, i fondi del primo insediamento sono ben lontani dall’essere sufficienti per affrontare le spese iniziali, che vanno dalla terra ai mezzi di produzione. In Italia, poi, queste barriere economiche sono particolarmente alte e contribuiscono a scoraggiare i giovani, trasformando il primo insediamento in una misura che supporta più che altro il passaggio di consegne nell’ambito di famiglie di agricoltori che già possiedono terreni e macchinari. Come si legge in un’analisi di Francesco Piras (ISMEA), non si tratta di “un effettivo nuovo insediamento con giovani che addirittura provengono da un contesto extra agricolo”. Più in generale, secondo l’esperto, “appare ormai chiaro come l’obiettivo di favorire nuovi insediamenti debba tener conto delle specifiche esigenze dei giovani non appartenenti a famiglie agricole, prevedendo quindi interventi tesi, da una parte a favorire l’accesso ai capitali e alla terra e, dall’altra permettendo a questa tipologia di nuovi imprenditori agricoli di accedere a **specifici contributi per la realizzazione di piccole o piccolissime imprese da condurre anche in part-time** e con la possibilità di poter contare, almeno nella fase di *start-up*, su una diversificazione di reddito anche da attività extra-agricole”.

Non va sottovalutata inoltre, secondo la ricercatrice del CREA Francesca Giarè, la mancanza un supporto specialistico, o meglio la mancata connessione con la misura del primo insediamento: “Le possibilità di consulenza e formazione per gli agricoltori ci sono - spiega la ricercatrice - ma non sono collegate al primo insediamento. Dovrebbero invece costituire un pacchetto.

L'assistenza tecnica e la formazione dovrebbero essere vincolate all'erogazione del premio, in modo che i giovani che avviano un'attività grazie agli aiuti pubblici vengano seguiti nei primi anni e acquisiscano le competenze necessarie alla gestione aziendale. Molte aziende familiari chiudono proprio per mancanza di capacità manageriali, una carenza dovuta al fatto che non c'è stata un'opportuna trasmissione di competenze”.

Come abbiamo visto, i problemi che affliggono il ricambio generazionale sono molteplici e gli strumenti per affrontarlo andrebbero perfezionati. Per incentivare il passaggio di consegne tra agricoltori anziani e giovani che provengono da contesti extra agricoli, nelle prime versioni del Piano Strategico Nazionale della PAC era stato introdotto un **sostegno alla cooperazione per il rinnovo generazionale**<sup>14</sup>. L'intervento doveva promuovere la collaborazione tra agricoltori over 65 e giovani fino a 40 anni, non proprietari di terreni. Su questa misura erano stati investiti solo 11 milioni di euro, pensati per supportare il passaggio della gestione dell'attività da un soggetto all'altro: l'imprenditore anziano avrebbe firmato un contratto di affiancamento che lo impegna a trasferire al giovane le proprie competenze, mentre quest'ultimo avrebbe accettato la presa in carico dell'impresa, sulla base di un piano aziendale presentato insieme al contratto. **L'efficacia dell'intervento non potrà essere valutata, perché è stato espunto dalla nuova e definitiva versione del PSN.** Un'occasione persa, anche se si sarebbe trattato di un intervento sottofinanziato e di difficile applicazione: l'incontro fra agricoltori anziani e giovani volenterosi senza terra, infatti, non è detto che avvenga spontaneamente. A ciò si aggiungono fattori di contesto, come ad esempio quelli descritti da un dossier del Coordinamento europeo Via Campesina<sup>15</sup>: in alcuni paesi, spiega l'organizzazione, i regimi pensionistici inadeguati portano gli agricoltori più anziani, con pensioni troppo basse, a rimanere nel settore per utilizzare gli aiuti per il sostegno al reddito come integrazione della pensione. Un sistema pensionistico inadeguato contribuirebbe dunque a rendere difficoltoso il ricambio generazionale. L'Italia è certamente uno di questi e, anche se ha una legge (la n. 154/2016) che introduce strumenti di facilitazione del passaggio di consegne in ambito agricolo. La legge di bilancio 2018<sup>16</sup> ha dettagliato il testo, disciplinando le forme di affiancamento che ora permettono il passaggio di azienda da agricoltori over 65 o pensionati a giovani (non proprietari di terreni agricoli) fra 18 e 40 anni, anche in forma associata.

# CAP 3 - Oltre la PAC: gli strumenti complementari

Come abbiamo visto, le politiche europee sono insufficienti a sostenere il complesso turnover nel settore agricolo. A questo si aggiunge la condizione strutturale dei giovani in Italia, che scontano sovente una carenza di risorse da utilizzare come garanzie quando vanno in banca a chiedere un mutuo per l'acquisto di terreni o macchinari. Lo dimostra un documento del CREA, che elenca come principali richieste dei giovani agricoltori garanzie, facilitazioni e accesso al credito, seguite da supporto alla commercializzazione e accesso ai fattori produttivi (la terra in primo luogo). In ultimo vengono la consulenza e la formazione. Le nuove leve si scontrano infatti con un sistema creditizio che di rado concede mutui superiori ai vent'anni, e più spesso non li concede affatto<sup>17</sup>. Molti giovani, quindi, iniziano prendendo i terreni in affitto o in comodato d'uso, nonostante i canoni anche qui proibitivi (v. box).

## Terra salata

In Italia i terreni agricoli costano mediamente il doppio della Germania e il triplo della Francia. Secondo le indagini sul mercato fondiario svolte dal CREA<sup>18</sup>, oggi nel nostro paese un ettaro di terreno si paga mediamente 21 mila euro, con una forbice che va però dai 54 mila euro del Trentino ai 7 mila della Sardegna. In generale al Nord-Ovest la media è 29 mila euro, al Nord-Est 42 mila, al centro 15 mila, al Sud 13 mila e nelle isole quasi 9 mila.

Secondo i dati Eurostat (2020)<sup>19</sup>, siamo il terzo paese europeo per costo medio dell'ettaro di terreno agricolo: davanti a noi solo l'Olanda (circa 70 mila euro) e il Lussemburgo. A chiudere la classifica la Croazia, con poco più di 3 mila euro. L'affitto in Italia è invece il più caro d'Europa (837 euro/ha), con l'Olanda che ci segue da vicino (819 euro).

Su queste basi è complesso costruire il ricambio generazionale, tenendo conto che l'Italia è l'unico paese europeo in cui i salari sono diminuiti rispetto al 1990<sup>20</sup> e il reddito agricolo nel 2020 è calato tre volte di più rispetto alla media europea<sup>21</sup>. Senza una strategia nazionale che punti a risolvere queste criticità, i giovani in agricoltura non torneranno facilmente.

Per tentare di ridurre il divario fra le necessità dei nuovi agricoltori e un contesto ostile, gli interventi previsti dalla PAC sono quindi affiancati e integrati da strumenti nazionali che hanno l'intento di favorire la creazione e lo sviluppo di imprese agricole giovani, facilitare l'accesso alla terra e al credito.

### 3.1 Terre e mutui, il ruolo di ISMEA

L'organismo deputato a sostenere le aziende giovani in Italia è ISMEA, l'Istituto di servizi per il mercato agricolo e alimentare<sup>22</sup>, un ente pubblico con la missione di fornire servizi finanziari ai soggetti della filiera alimentare e analisi di mercato. Nata nel 1987, l'ISMEA era inizialmente solo un istituto di ricerca. Nel 1999 ha assorbito la Cassa per la formazione della proprietà contadina, nata nel 1948 per acquistare terreni, lottizzarli e venderli a coltivatori diretti in un'opera di riordino e ricomposizione fondiaria. Dal '65, la Cassa aveva assunto anche nuove funzioni: fornire credito agevolato, garanzie e finanziamenti alle aziende agricole che volevano consolidarsi e investire.

Oggi, dunque, l'ISMEA svolge entrambi gli incarichi e nel tempo ha messo a punto strumenti rivolti specificamente ai giovani. Attraverso un regime di aiuto denominato “**Agevolazioni per l'insediamento di giovani in agricoltura**”<sup>23</sup>, promuove l'acquisto di terreni da parte dei giovani agricoltori fornendo un mutuo a tasso agevolato condizionato alla realizzazione di un piano aziendale. Si tratta di una misura pensata per allargare aziende esistenti o acquisire superfici precedentemente avute in affitto, ma i numeri non sono impressionanti. Secondo un documento del 2020 pubblicato dalla Rete Rurale Nazionale nel 2020, “negli ultimi due anni sono stati 151 i giovani insediati grazie all'intervento ISMEA. Le risorse finanziarie messe in campo sono state 116 milioni di euro per un totale di 6 mila ettari”.

Per ampliare aziende esistenti, ma anche per favorire il subentro da parte di giovani a imprenditori anziani, esiste anche un altro strumento, chiamato “**Più impresa**”<sup>24</sup>, finanziato con i proventi della Banca delle terre agricole e che da aprile 2021 ad oggi ha convalidato 167 domande per 123 milioni di euro. Sostiene per un periodo tra 5 e 15 anni gli investimenti delle aziende giovani, fornendo mutui a tasso agevolato (fino al 60% delle spese ammissibili) e contributi a fondo perduto (fino al 35% delle spese ammissibili) per un massimo di 1,5 milioni di euro. L'impresa che chiede aiuto a ISMEA, tuttavia, deve fornire garanzie pari all'intero importo del mutuo. Garanzie che l'istituto stesso fornisce con strumenti ad hoc per l'accesso al credito non soltanto dei giovani<sup>25</sup>: rilascia fidejussioni (che coprono eventuali debiti dell'impresa con le banche), cogaranzie (che integrano le garanzie insufficienti dell'impresa richiedente un finanziamento) e controgaranzie (assicura cioè le garanzie già fornite da un Confidi, consorzio di garanzia collettiva dei fidi spesso utilizzato in agricoltura).

Accanto a questo set di misure, che però hanno un impatto limitato sul ricambio generazionale, ISMEA schiera il suo strumento più famoso: la **Banca delle terre agricole**<sup>26</sup>. Istituita con la legge n. 154/2016, la banca mira ad avere un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni agricoli che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti. Il ruolo di ISMEA è mettere in vetrina le terre abbandonate e stimolare l'acquisto da parte di privati. La Banca, aggiornata ogni sei mesi, può essere alimentata sia con i

terreni derivanti da acquisizioni realizzate dalla stessa ISMEA, sia con i terreni appartenenti a regioni, province autonome o altri soggetti pubblici.

Le vendite si realizzano tramite asta (finora ne sono state fatte cinque) e per i giovani l'unica agevolazione è - una volta vinta la procedura competitiva - la rateizzazione del pagamento a base d'asta in importi semestrali per un massimo di trent'anni<sup>27</sup>.

Nel 2022 sono stati messi all'asta, per la quinta edizione del bando, 827 terreni per 19.800 ettari totali e 312 milioni di euro in valore. Nel 2021 i terreni erano 624, per 16.000 ettari e 255 milioni. Tuttavia, i numeri delle assegnazioni fatte finora in 5 edizioni del bando non sono così alti: parliamo di 320 terreni per un totale di 12 mila ettari e 120 milioni di euro di base d'asta (10 mila euro ad ettaro in media)<sup>28</sup>. Si può azzardare che siano state **assegnate aziende medio-grandi** (37 ettari di media), ma non sono chiare le cifre finali di aggiudicazione delle aste. **In ogni caso, non sembrano alla portata della maggior parte dei giovani.**

### 3.2 Lo sconosciuto potenziale delle terre pubbliche

La Banca nazionale gestita da ISMEA è uno strumento parallelo e differente rispetto alle Banche della terra regionali, più orientate alla concessione in affitto di terreni che di solito appartengono a enti pubblici: ne esistono in Piemonte, Liguria, Toscana, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Abruzzo, Campania, Molise, Basilicata, Puglia e Sicilia. Nella maggior parte dei casi, però, non sono operative o sono scarsamente utilizzate<sup>29</sup>. Le regioni che non hanno istituito banche della terra hanno talvolta sopperito organizzando bandi di assegnazione degli appezzamenti pubblici incolti, nei quali si dava priorità ai giovani fino a 40 anni. Altre volte sono stati i comuni a proporre la misura. In questo contesto enormemente frammentato **non è chiaro quanti ettari di terreno agricolo di proprietà pubblica esistano in Italia, né in quale stato siano**. Perché qualità e fertilità del suolo sono parametri fondamentali da rilevare, per evitare di mettere a disposizione dei giovani agricoltori suoli che richiedono un'attività di rigenerazione troppo onerosa per tornare produttivi.

Fino ad oggi il programma più efficace di supporto alle amministrazioni locali per il censimento dei terreni pubblici è costituito dal **progetto SIBaTer** dell'ANCI<sup>30</sup>, finanziato da fondi europei e diretto ai Comuni delle 8 regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia). In meno di quattro anni SIBaTer ha offerto supporto tecnico a 914 Comuni, con il censimento di circa 11 mila ettari di terreni in stato abbandono situati nelle aree fragili<sup>31</sup>.

Investire sulla messa in affitto o in concessione dei terreni pubblici abbandonati potrebbe essere il perno di una nuova strategia tesa a rilanciare il ricambio generazionale, una strategia capace di andare incontro ai potenziali nuovi agricoltori che intendono entrare nel settore senza però

disporre di grandi capitali o terreni. Per sistematizzare l'offerta, però, **occorre un censimento nazionale che, per essere portato a termine, necessita della collaborazione di tutta la filiera istituzionale**, dal Ministero delle Politiche agricole agli assessorati Regionali, fino ai responsabili comunali. Dal livello comunale, infatti, devono pervenire alle regioni le informazioni sulle proprietà pubbliche ad uso agricolo individuate nei piani regolatori.



# Conclusioni

Da questa ricerca **l'Italia emerge come un ambiente piuttosto ostile al ricambio generazionale nel settore primario**. Pur partendo da una posizione più favorevole di altri paesi all'inclusione di nuove leve, grazie alla sua tradizione di piccola agricoltura familiare fortemente legata al territorio, il nostro paese non riesce a costruire una strategia abbastanza solida.

Così **i giovani, primo argine contro l'emorragia di aziende agricole che stiamo osservando** da decenni, si trovano a combattere con **ostacoli burocratici, fondi insufficienti, politiche e strumenti troppo ingessati e orientati a uno sviluppo insostenibile**. Per chi non possiede già un'azienda di famiglia o un discreto capitale, è quasi impossibile darsi alla vita rurale con un progetto economico e produttivo.

Altre condizioni al contorno non facilitano le cose, a partire dai **costi dei terreni, ai primi posti in Europa sia per la vendita che per l'affitto**, mentre al contrario redditi e salari si contraggono.

Come invertire la tendenza?

Innanzitutto **umentando il supporto economico per i giovani**, perché il 3% dei fondi PAC è insufficiente a conseguire l'imponente trasformazione di cui abbiamo bisogno. Inoltre sono soldi spesi male: occorre **redistribuire verso il basso le risorse che passano per il primo pilastro**, tagliando fuori aziende medie e grandi e riservando il sostegno complementare al reddito a piccoli e medi agricoltori giovani. Una sperimentazione potrebbe essere fatta mettendo **un tetto a 30 ettari di superficie agricola utilizzata**, cosa che permetterebbe, a risorse invariate, di almeno triplicare l'importo per ettaro attualmente fissato per questa misura (che paga i primi 90 ettari di tutte le aziende giovani).

Una riforma degli aiuti incanalati nel secondo pilastro, invece, dovrebbe prendere di mira innanzitutto le pastoie burocratiche che limitano l'accesso ai bandi per il primo insediamento. **Non dovrebbe esistere un obbligo di qualificarsi come imprenditore agricolo professionale (IAP)**, né prima né dopo l'ottenimento degli aiuti. **Non dovrebbe essere richiesta una produzione standard**, come già avviene nelle province autonome di Trento e Bolzano. Altri parametri di sostenibilità ecologica, economica e sociale dovrebbero guidare la valutazione dei piani aziendali. Al contrario di quel che accade oggi, dovrebbe essere favorito l'accesso di giovani che prevedono - almeno per i primi anni - una **attività agricola part-time**, così da allargare la platea dei potenziali beneficiari dei premi di primo insediamento ed evitare che rimanga una misura per il passaggio di consegne intrafamiliare.

Al di là degli strumenti previsti dalla Politica agricola comune, occorrerebbe mettere mano anche a quelli costruiti dall'ISMEA. La **Banca della terra** dovrebbe essere indirizzata con più forza verso la missione del ricambio generazionale e organizzare **bandi per l'affitto delle terre pubbliche, invece che alienare con la vendita il patrimonio fondiario della collettività.**

Per attivare questo processo con criterio, tuttavia, è indispensabile che il Ministero delle Politiche Agricole si coordini con regioni e comuni, disponendo **un censimento delle terre pubbliche abbandonate a uso agricolo.** Oggi in Italia ciascun ente locale va per la propria strada, non esiste una strategia organica né tantomeno una mappa delle risorse fondiarie che pure sarebbe la base per costruire politiche per l'accesso alla terra dei giovani. Questo vuoto è l'esempio lampante di come il paese abbia rinunciato a governare il fenomeno da cui dipende il suo futuro produttivo.

L'ultima raccomandazione è dunque di carattere più generale e assume i toni di una esortazione diretta alle istituzioni nazionali e locali: non c'è altro tempo da perdere, vogliamo vedere un impegno concreto e misurabile della politica sul settore agricolo, che non può più essere gestito assecondando le richieste dei gruppi di interesse più potenti e influenti. **Chiediamo una politica del cibo che abbia l'obiettivo di una transizione verso l'agroecologia imperniata su un ricambio generazionale più inclusivo e rapido.** Questa discussione deve cominciare subito. Prima che sia troppo tardi.

# Note

- 
- <sup>1</sup> <https://bit.ly/3GxEeOf>
  - <sup>2</sup> [https://www.divulgastudi.it/wp-content/uploads/2022/04/Primo\\_Rapporto\\_Giovani.pdf](https://www.divulgastudi.it/wp-content/uploads/2022/04/Primo_Rapporto_Giovani.pdf)
  - <sup>3</sup> <https://bit.ly/3XeJnSa>
  - <sup>4</sup> <https://www.istat.it/storage/7-Censimento-agricoltura-Infografiche/1.pdf>
  - <sup>5</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_en)
  - <sup>6</sup> <https://bit.ly/3vThGmm>
  - <sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&from=IT>
  - <sup>8</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_10/SR\\_YOUNG\\_FARMERS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_10/SR_YOUNG_FARMERS_EN.pdf)
  - <sup>9</sup> <https://bit.ly/3vThGmm>
  - <sup>10</sup> <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22312>
  - <sup>11</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>
  - <sup>12</sup> <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22312>
  - <sup>13</sup> [https://www.divulgastudi.it/wp-content/uploads/2022/04/Primo\\_Rapporto\\_Giovani.pdf](https://www.divulgastudi.it/wp-content/uploads/2022/04/Primo_Rapporto_Giovani.pdf)
  - <sup>14</sup> <https://bit.ly/3X1icL4>
  - <sup>15</sup> [https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2021/07/IT\\_position\\_document\\_CAP\\_ecvc\\_youth.pdf](https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2021/07/IT_position_document_CAP_ecvc_youth.pdf)
  - <sup>16</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg>
  - <sup>17</sup> <https://bit.ly/3X1icL4>
  - <sup>18</sup> <https://bit.ly/3Xmoncc>
  - <sup>19</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211130-2>
  - <sup>20</sup> <https://bit.ly/3QswsK6>
  - <sup>21</sup> <https://bit.ly/3QvxzZR>
  - <sup>22</sup> <https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6>
  - <sup>23</sup> <https://www.ismea.it/fondiaro-giovani>
  - <sup>24</sup> <https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9406>
  - <sup>25</sup> <https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/113>
  - <sup>26</sup> <https://www.ismea.it/banca-delle-terre>
  - <sup>27</sup> <https://www.ismea.it/flex/TemplatesUSR/assets/bta/Criteri-per-la-vendita-dei-terreni-ISMEA.pdf>
  - <sup>28</sup> <https://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11925>
  - <sup>29</sup> <https://bit.ly/3k1vhW2>
  - <sup>30</sup> <https://www.sibater.it/>
  - <sup>31</sup> <https://bit.ly/3Czg7Ok>



con il sostegno di



gennaio 2023