

Modelli di previsione degli effetti della politica di set-aside Benedetto Rocchi*

1. Premessa

Il 25 Aprile del 1988, con l'approvazione del Regolamento n. 1094, la Comunità Economica Europea ha avviato la politica di ritiro dei seminativi dalla produzione. A tre anni di distanza il provvedimento continua a far discutere di sè nel nostro paese, per le sue caratteristiche così estranee alla tradizione del mondo agricolo italiano e per i delicati equilibri socio-economici che ne risultano coinvolti, per i quali spesso si teme, forse non a torto, una irreversibile degenerazione.

Proposto come strumento complementare ad una politica dei prezzi sempre più tesa a ridurre le eccedenze, il set-aside, di fatto, è entrato a far parte di un pacchetto integrato di misure tra loro anche molto diverse (estensivazioni e riconversione delle produzioni, prepensionamento, sostegno ai redditi agricoli) che trova la sua collocazione all'interno della politica delle strutture. Forse è questa ambiguità di fondo che ha consentito al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, in un singolare caso di eterogenesi dei fini, di interpretare e proporre il provvedimento alla stregua di un "ammortizzatore" dell'impatto sulle imprese agricole, e soprattutto su quelle più vicine alla marginalità, di una fase inevitabile di prezzi agricoli calanti¹. Solo questo esempio basti a dare un'idea degli interrogativi che una politica, per certi versi "radicale" come quella che incentiva il ritiro dalla produzione dei seminativi, attuata negli ultimi anni di un secolo che ai suoi inizi vedeva il nostro paese protagonista di imponenti sforzi nella bonifica, suscita inevitabilmente nell'economista agrario e nell'estimatore.

*Dottorando di r. in Economia e pianificazione forestale - Dipartimento Economico-Estimativo Agrario e Forestale dell'Università di Firenze.

1) Cfr. INCORONATOS., *Relazione* tenuta in occasione della presentazione di un modello di stima delle superfici interessate al set-aside e all'estensivazione in Emilia Romagna presso l'INEA, Roma, 23 Marzo 1990 ed anche SALVATICI S., *Strutture, foreste e ambiente in Italia nell'ambito della politica comunitaria*, "Agricoltura", 206-1990.

2. Alcuni modelli previsionali degli effetti della politica di set-aside.

Nell'ambito del dibattito sviluppatosi in Italia sul set-aside, una particolare attenzione meritano i tentativi di previsione dei risultati del provvedimento: l'obiettivo della quantificazione, infatti, implica l'esplicitazione, anche solo a livello formale, del modello interpretativo della realtà studiata su cui si basa la stima. Nel presente lavoro passerò in rassegna tre tentativi di stima delle superfici interessate al provvedimento², confrontandone le ipotesi sottese relative al comportamento degli imprenditori ed alle differenziazioni territoriali e tecnologiche dell'agricoltura, concludendo con alcune riflessioni alla luce dei primi dati resi noti dall'AIMA sull'effettiva applicazione del provvedimento nei primi tre anni successivi alla sua promulgazione. Prima di procedere a tale confronto descriverò brevemente le caratteristiche generali dei tre contributi.

La previsione proposta da Barbero e ripresa da Zezza, in una versione più recente e dettagliata, più che stimare le superfici che effettivamente saranno interessate dal provvedimento, si limita a confrontare i dati relativi alla redditività delle colture per un campione rappresentativo della banca dati INEA con l'importo dei premi previsti dal provvedimento: lo scopo è quello di quantificare gli ettari di seminativo che, a livello nazionale, forniscono attualmente un reddito netto minore del premio per il ritiro dalla produzione; tale condizione è infatti vista come condizione minimale perchè gli imprenditori prendano in considerazione il set-aside, anche se la decisione definitiva coinvolgerà numerosi altri fattori. In sostanza l'analisi di Barbero e Zezza quantifica le superfici per le quali gli imprenditori si porranno il problema se richiedere il ritiro oppure no.

Più complessa l'analisi condotta da Giacomini e Merlo con l'obiettivo di stimare e localizzare le superfici che potranno essere interessate da set-aside ed estensivazione in Emilia Romagna. Le previsioni vengono ricavate da un modello di programmazione lineare che massimizza il

2) BARBERO G., *Il set-aside in Italia: una stima quantitativa dei possibili effetti*, "Genio Rurale", 5 - 1989 (la stessa stima viene presentata in versione ampliata in ZEZZA A., *Set-aside ed aiuto ai redditi agricoli: problematiche alla luce di una analisi quantitativa attraverso la Banca Dati INEA*, "Rivista di Economia Agraria", 3 - 1990); GIACOMINI C., MERLO M., *Proposta di un modello per la stima delle superfici interessate al set-aside e all'estensivazione nell'Emilia Romagna: obiettivi, ipotesi, metodologia adottata e struttura del modello*, relazione di presentazione della ricerca, INEA, Roma, 23 Marzo 1990; GOTTARDO, C. SILLANI S., *Il problema del set-aside in una prospettiva regionale*, "Genio Rurale", 5 - 1989.

reddito lordo dell'agricoltura regionale³. In esso i processi produttivi considerati vengono differenziati per cinque classi di dimensione aziendale (rappresentanti diversi livelli tecnologici) e per ambiti territoriali coerenti con la normativa regionale (province, fasce altimetriche, comprensori); i margini lordi dei processi produttivi sono stati ricavati dai dati delle contabilità aziendali rilevate dall'Ente Regionale di Sviluppo Agricolo. Resa coerente la massimizzazione della funzione obiettivo con la situazione precedente all'introduzione della normativa⁴, il modello è stato utilizzato per una serie di simulazioni che introducono, tra i possibili utilizzi dei seminativi, quelli previsti dal provvedimento con i relativi premi.

Sempre riferita ad una realtà regionale, il Friuli Venezia Giulia, è la stima proposta da Gottardo e Sillani. Le superfici a seminativo della regione⁵ vengono suddivise per fasce altimetriche ed attribuite a quattro tipologie aziendali caratterizzate da un diverso grado di fissità delle spese per manodopera e meccanizzazione⁶; i redditi delle colture vengono stimati come percentuali della PLV tenendo presente tale suddivisione. Le superfici che si prevede saranno interessate dal ritiro sono quelle per le quali il rapporto tra premio e reddito della coltura precedente è maggiore o uguale ad un coefficiente "z" che tiene conto della diversa rischiosità delle opzioni previste dalla normativa⁷ e dalla diversa propensione al ritiro degli imprenditori nelle varie fasce altimetriche. La stima viene ripetuta per tre diverse strategie di applicazione del decreto da parte della Regione, nell'ipotesi che essa privilegi in particolari zone l'applicazione della misura con fini di protezione e valorizzazione dell'ambiente; viene analizzata la stabilità dei risultati al variare del premio concesso.

3) Ottenuto come somma dei margini lordi dei processi produttivi attuati al netto del costo del lavoro.

4) I vincoli relativi alle superfici impegnate in ciascun processo produttivo, alla dotazione di scorte vive ed alla disponibilità di manodopera sono stati desunti dal censimento dell'agricoltura del 1982.

5) Al netto degli appezzamenti non contigui con estensione inferiore a 0,5 ettari (ricavati dai dati del censimento 1982) in quanto non accantonabili ai sensi del regolamento.

6) In base al censimento del 1982 vengono distinte: a) aziende "capitalistiche" a titolo principale (macchine in proprietà; più di 100 giornate di lavoro oppure conduttore a tempo pieno); b) aziende "capitalistiche non a titolo principale (macchine in proprietà; meno di 100 gg di lavoro e conduttore a tempo parziale); aziende "non capitalistiche" a titolo principale (come in a ma con macchine di terzi); d) aziende "non capitalistiche" non a titolo principale (come in b ma con macchine di terzi).

7) Nel modello vengono considerati solo riposo totale e rimboschimento.

3. Ipotesi sui criteri di scelta degli imprenditori.

Una prima importante differenziazione da rilevare tra i tre tentativi di stima è quella relativa alle ipotesi sul tipo di ottica nella quale l'imprenditore si pone nel prendere una decisione in relazione al set-aside: di breve o di medio-lungo periodo. La prima ipotesi viene senz'altro assunta da Giacomini e Merlo che giustificano la scelta del reddito lordo come parametro da confrontare col premio per decidere o meno l'attuazione del ritiro, affermando che "...il set-aside è un processo alternativo ai seminativi e l'estensivazione comporta l'adozione di pratiche colturali meno intensive su processi produttivi già in atto. In entrambi i casi la scelta non dovrebbe incidere, quindi, sulle strutture aziendali"⁸. Un'ottica analoga viene assunta anche da Gottardo e Sillani per i quali è proprio l'organizzazione aziendale, con la presenza o meno di costi fissi per manodopera e meccanizzazione, la variabile decisiva nella decisione di ritiro dei seminativi: "...il reddito da compensare con il premio varierà a seconda che il costo del lavoro e della meccanizzazione siano per l'azienda un costo fisso o variabile rispetto alla superficie coltivata. Infatti i costi fissi, rimanendo a carico dell'azienda anche nel caso di non coltivazione, devono comunque essere compensati dal premio mentre, quelli variabili, annullandosi nel caso di mancata coltivazione, no."⁹.

Resta tuttavia problematico considerare la riconversione dei seminativi alle colture da legno condotte con specie a rapido accrescimento, alternativa che viene comunque inserita nelle simulazioni, come una scelta di breve periodo, se si considera gli investimenti che comporta e la durata dei cicli produttivi che attiva, che difficilmente scendono sotto i quindici anni. Più in generale la scelta di ritirare i seminativi dalla produzione modifica i rapporti strutturali della azienda, allentando ad esempio vincoli di disponibilità di manodopera, intervenendo sull'equilibrio tra produzioni annuali e poliennali etc. La considerazione del set-aside come scelta di medio-lungo periodo contraddistingue la stima di Barbero, per il quale "...si tratta... di un orizzonte di medio-lungo periodo, nell'ambito del quale la gran parte dei fattori produttivi disponibili (dalla terra, alle unità lavorative disponibili, alle macchine, alle unità di

8) Cfr. GIACOMINI C., MERLO M. *Proposta di un modello...* op cit, p. 3.

9) Cfr. GOTTARDO C., SILLANI S., *Il problema del set-aside...*, op.cit, p. 63. Il passo citato suggerisce l'adozione del reddito lordo che, ovviamente, diminuisce quanto più i servizi di manodopera e macchine vengono acquistati all'esterno.

bestiame allevato) vengono ad assumere la configurazione di variabili.¹⁰; ne deriva la scelta, ripresa da Zezza, del reddito netto¹¹ quale indicatore di redditività delle colture da mettere a confronto con l'ammontare dell'incentivo.

Per quanto riguarda le ipotesi sulla logica che governa il comportamento degli imprenditori, Giacomini e Merlo la riconducono, con semplificazione coraggiosa, per altro consapevole, al criterio ottimizzante sotteso alla programmazione lineare, la massimizzazione della funzione obiettivo "reddito lordo", assunta come "razionalità di fondo" del comportamento dell'insieme degli imprenditori. Meno drastica la posizione di Barbero il quale ammette l'influenza di tutta una serie di variabili difficilmente inseribili in un modello generalizzabile, come l'età del conduttore, lo stato occupazionale dei membri della famiglia, la presenza di giovani in azienda, l'ambiente economico¹². Un tentativo di considerare anche motivazioni non strettamente legate al reddito delle colture è rappresentato dalla stima di Gottardo e Sillani che, come accennato in precedenza, tengono conto nel loro modello sia del diverso rischio connesso ai vari tipi di utilizzo dei seminativi ritirati, sia della diversa propensione al ritiro riscontrabile nelle varie fasce altimetriche, variando in funzione di essi il coefficiente "z". Questo sembrerebbe perciò svolgere la funzione di indicatore di quel complesso di fattori economici ed extraeconomici (di ordine sociale, culturale e storico) che sono comunque influenti sulle scelte degli imprenditori e che vengono sottolineati da Barbero. Purtroppo i vari coefficienti "z" per le diverse combinazioni "utilizzo dei seminativi ritirati-zona altimetrica" con le relative componenti, non vengono presentati, rendendo tra l'altro problematica l'interpretazione dei risultati della stima.

10) Cfr. BARBERO G., *Il set-aside...*, op. cit., p. 54.

11) Sia pure in una versione *ad hoc*: cfr. ZEZZA A., *Set-aside e aiuto...*, op.cit., p.448, nota 2. Da rilevare come i redditi netti della coltura grano riportati nelle tabelle sembrano essere eccessivamente favorevoli, considerando, tra l'altro, il prevedibile calo del prezzo di tale prodotto per effetto delle nuove tendenze della PAC.

12) Sull' influenza di questi elementi nelle decisioni si veda anche SORBI U., *I fattori extra-mercantili in agricoltura: loro ricerca ed influenza sui redditi aziendali nella proprietà contadina*, "Rivista di economia agraria, 3/4-1949; più recente è il dibattito sviluppatosi ampiamente in Italia sulla funzione obiettivo delle famiglie-azienda.

4. Riflessioni alla luce dei primi due anni di applicazione.

Un primo confronto delle previsioni ottenute con i due modelli regionali descritti più sopra con lo stato di attuazione della misura sembra indicare un eccesso nella stima delle superfici interessate. Secondo dati resi noti dall'AIMA¹³, dopo tre campagne le superfici ritirate in Emilia Romagna erano pari a 18.029 ettari (circa l'8% della stima di Giacomini e Merlo), in Friuli Venezia Giulia ammontavano a 3478 ettari (circa il 10% della stima di Gottardo e Sillani). Nonostante i due contributi non dessero indicazioni sull'evoluzione temporale del ritiro delle terre, tuttavia la dinamica manifestatasi fino a tale data sembrerebbero ridimensionare il fenomeno rispetto alle previsioni.

In realtà è necessario tenere conto del fatto che i modelli teorici su cui si basano le stime, essendo essenzialmente statici, fanno previsioni sulle tendenze "di lungo andare" del comportamento degli imprenditori, mentre le statistiche divulgate dall'AIMA riguardano gli ettari effettivamente ritirati, quelli cioè per i quali è stata superata la complessa trafila tecnico-burocratica prevista dalle circolari ministeriali di applicazione; le differenze tra ettari per i quali il set-aside è stato richiesto ed ettari approvati sono in alcuni casi significative, soprattutto dove gli enti periferici di pianificazione hanno visto il set-aside come un potenziale elemento perturbatore delle azioni di assistenza allo sviluppo agricolo¹⁴; rimane tuttavia molto elevato il divario tra previsioni e dati reali, almeno a livello aggregato.

Un aspetto dei dati presentati dall'AIMA che colpisce è la forte differenziazione che manifesta l'applicazione del provvedimento nelle diverse regioni italiane. La netta prevalenza di alcune regioni meridionali (Sicilia 23,6 % delle superfici ritirate, Basilicata 14,5 %, Sardegna 11,6%, Puglia 11 %), alle quali si affianca solo la Toscana (17,4 %) tra le altre regioni, sembra indicare una certa influenza del livello complessivo della struttura economica regionale nel determinare l'estensione delle superfici ritirate, una sorta di combinazione tra "effetto struttura" e "quota regionale", per usare la terminologia dell'analisi *shift and share*. In altre parole, i comportamenti dei singoli imprenditori sembrano essere condizionati dal livello di sviluppo del settore primario e dai suoi rapporti con il resto dell'economia

13) Cfr. "Il giornale dell'AIMA", n. 2-1991, pp.7-9; vi sono riportati dati relativi al numero di domande ed alle superfici ritirate per tipo di utilizzo dei seminativi nelle varie regioni d'Italia, oltre che i dati riassuntivi dell'applicazione negli altri stati membri della CEE.

14) Cfr. ROCCHI B., ROSATO C., *Set-aside e zone svantaggiate: alcune problematiche emergenti dopo due anni di applicazione*, "Genio Rurale", Novembre, 1991.

nel territorio nel quale si trovano ad operare, oltre che dalle motivazioni più prettamente individualistiche. Se questo è vero è probabile che l'eccessiva semplificazione dei modelli, basati su ipotesi esplicative tutte "interne" all'agricoltura, abbia influito negativamente. A questo proposito, di grande interesse sarebbe il confronto dei risultati di uno stesso metodo di stima con l'effettiva realtà, compiuto in diversi ambiti regionali al fine di evidenziare eventuali significative differenze nelle loro capacità previsionali.

Oltre all'elemento per così dire "territoriale" è altresì evidente la necessità di mettere in luce le figure imprenditoriali e le aziende che hanno risposto al provvedimento, confrontando la realtà con le previsioni desumibili dai modelli teorici. Per quanto riguarda le tipologie aziendali, mentre il modello di Giacomini e Merlo differenzia i livelli tecnologici solo sulla base della dimensione aziendale¹⁵, Gottardo e Sillani tengono presente, come accennato precedentemente, anche le differenti dotazioni di mezzi di produzione fissi (manodopera stabilmente impiegata in azienda, macchine), pervenendo tra l'altro all'interessante previsione che in nessun caso le aziende che devono sopportare costi fissi per la meccanizzazione avrebbero giudicato conveniente il ritiro dei seminativi (i dati resi noti dall'AIMA non consentono ovviamente verifiche).

Passando all'aspetto a mio parere cruciale delle figure imprenditoriali coinvolte dal provvedimento i due modelli di previsione, così come anche l'analisi condotta con la banca dati INEA da Barbero e Zezza, pur basandosi, come si è visto, su alcune ipotesi inerenti i criteri di scelta degli imprenditori, non ne tracciano, come è ovvio, un possibile profilo. Di più: nel modello di Giacomini e Merlo si assume implicitamente l'omogeneità del comportamento degli imprenditori nei confronti del set-aside; la differenziazione della propensione al ritiro assunta da Gottardo e Sillani, per altro non esplicitata nei suoi criteri come sottolineato più sopra, si applica solo alle fasce altimetriche ed appare comunque molto semplificatrice. E' in queste ipotesi dei modelli esaminati che, a mio avviso, va rintracciata la principale causa delle "distorsioni" dei loro risultati¹⁶. Giustificata perciò è la prudenza che Barbero e Zezza adottano

15) Fornendo tra l'altro una previsione sugli ettari di seminativo ritirati per classe di ampiezza aziendale.

16) Che la differenziazione delle figure imprenditoriali sia un elemento indispensabile per inquadrare il fenomeno del set-aside trova conferma nei risultati di una ricerca condotta in provincia di Firenze sull'applicazione del provvedimento: cfr ROCCHI B., ROSATO C. *Determinanti della permanenza in agricoltura: un'analisi attraverso l'applicazione della politica di set-aside*, comunicazione presentata al XXVII convegno di studi SIDA.

nella loro analisi, arrestandosi per così dire "sulla soglia" della decisione di ritiro dei seminativi da parte degli imprenditori, ed attendendo dall'effettivo sviluppo della misura ulteriori indicazioni per una corretta interpretazione del fenomeno.

5. Conclusioni.

E' probabile che nei prossimi anni il quadro applicativo della politica di *set-aside* si faccia sempre più chiaro, rendendo possibile un'analisi più dettagliata. Già fin d'ora è tuttavia evidente l'interesse di un suo studio approfondito. Interagendo con le motivazioni che regolano la permanenza degli imprenditori in agricoltura e, più in generale, delle attività produttive (agricole e, di conseguenza, non agricole) sul territorio, tale politica rende possibile una verifica empirica di alcune ipotesi di base della teoria economica. Una migliore comprensione dei rapporti tra territorio, insediamento umano ed attività agro-forestale appare essere sempre più necessaria al fine di prevedere con maggiore efficacia l'effettiva ricaduta ed utilità delle scelte di politica economica per il settore primario

Anche se il confronto dei modelli di previsione presentati con i dati reali è stato necessariamente sommario in questa sede, è forse possibile ricavare dalla presente analisi un'avvertenza di carattere generale, che è poi una conferma di quanto molto spesso viene affermato in ordine ai problemi del territorio: quella cioè di tenere sempre presente il ruolo ed i limiti delle ipotesi semplificatrici che hanno lo scopo di indicare un sentiero di avvicinamento verso una più profonda comprensione dei fenomeni complessi.

E' una conclusione che si ricollega ad un concetto ormai consolidato nel pensiero epistemologico contemporaneo: modelli di stima come quelli presentati trovano la loro massima valenza euristica, ed una conferma della propria utilità, proprio nel confronto con la realtà, nello studio dell'errore che le ipotesi che poniamo alla base dei nostri ragionamenti, possono generare nelle previsioni.

Summary.

Among the contributions to the debate on set-aside policy application in Italy, a special care is given up forecast models. The author describes three of them and compares their implicit theoretic hypothesis. Some final remarks are made about available data on the first three years of application of the measure.

Résumé

Dans le cadre du débat a propos du "set-aside" qui a eu lieu en Italie, les modèles de prévision des effets de cette politique offrent un intérêt particulier. L' auteur examine trois de ces modèles en comparant des hypothèses théoriques qu'ils impliquent. En conclusion, quelques considérations sont présentées sur la base des statistiques disponibles relatives à l' application de cette mesure en Italie.