

RIVISTA
di Economia
Politica e Diritto
dell'Agricoltura
e dell'Alimentazione

ECONOMIA & DIRITTO AGROALIMENTARE

2/2005

Sicurezza alimentare, etichettatura
ed informazione

SOMMARIO

ECONOMIA & DIRITTO
AGROALIMENTARE

Sicurezza
alimentare,
etichettatura
ed
informazione

Editoriale

Giuseppe Politi

5

Luigi Costato

Una ricognizione sui principi fondanti del diritto alimentare

11

Maria Carmela Aprile

Politiche della sicurezza alimentare nell'Unione europea

21

Floriana Marin, Lucia Martinelli

Strumenti per l'interpretazione delle attitudini dei consumatori all'acquisto dei prodotti geneticamente modificati

37

Clelia Losavio, Teresa Babuscio

La normativa per il trattamento degli alimenti con radiazioni ionizzanti nell'Unione europea e negli USA

51

Marco Valentini

La misurazione della convergenza alimentare tra Europa orientale ed occidentale, problema contingente e di metodo

69

SOMMARIO

AGRICOLTURA & DIRITTO
AGROALIMENTARE

**Commercio
internazionale**

Jean-Louis Rastoin

Il settore agroalimentare e l'area euromediterranea di libero scambio

85

**Censimento
agricolo**

Loredana De Gaetano

Analisi statistico economica della capacità produttiva delle imprese agricole

99

**Legge di
orientamento**

Enrico Scoccini

Le società agricole nei decreti legislativi 99/2004 e 101/2005. I problemi di diritto societario

117

**Strumenti di
gestione del
rischio**

Carlo Cafiero

Problemi e prospettive per una moderna gestione del rischio d'impresa in agricoltura

135

Jesùs Antòn, Céline Giner

Incentivi alla produzione nelle politiche e nelle strategie di riduzione del rischio

151

Introduzione

1. I caratteri del rischio di impresa nell'agricoltura europea
2. Gli effetti del rischio sull'attività economica
3. La gestione del rischio attraverso l'integrazione con i mercati finanziari
4. Le prospettive per una efficace gestione del rischio nell'agricoltura europea attraverso lo sviluppo di fondi mutualistici

Problemi e prospettive per una moderna gestione del rischio nell'agricoltura europea

Carlo Cafiero (*)

JEL G23, G28, Q13, Q18

ABSTRACT

The article discusses agricultural risk management and the role of public support. The main tenet is that the changing scenario that is investing European agriculture, determined by the joint effects of the CAP reform and the evolution of international markets, it is not sufficient to justify increased financial support to traditional income stabilization and support programs. Making reference to the change in the way in which corporations in various countries have integrated their activities in the financial markets, and by surveying the instruments provided by those markets, we discuss the prospects for agricultural risk management based on a renewed concept of mutuality and the relative potential role of the State in the post-CAP reform Europe.

INTRODUZIONE

Questo articolo pone l'attenzione sulla gestione del rischio di impresa in agricoltura. Si tratta di uno degli aspetti

(*) Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Università degli Studi di Napoli Federico II e Centro per la Formazione in Economia e Politica dello Sviluppo Rurale, Portici. L'articolo è stato redatto nell'ambito del Progetto CIA-Fondazione Cesar su "La gestione del rischio in agricoltura", ed ha preso spunto dalle relazioni presentate dall'autore in occasione degli incontri di studio "Nuovi strumenti di gestione del rischio in agricoltura" svolto il 14 aprile 2005 presso l'Accademia dei Georgofili e "La riforma della PAC: l'impatto nella provincia di Caserta", svolto il 6 giugno 2005 presso la Camera di Commercio della Provincia di Caserta. Si ringraziano sentitamente Cyrus Ramezani e Fabian Capitanio per la collaborazione fornita. Ovviamente, la responsabilità di quanto scritto è solo dell'autore.

sui quali il processo di internazionalizzazione dei mercati ha molte implicazioni e che, alle soglie dell'avvio del prossimo round negoziale WTO di Hong Kong, è oggetto di un intenso dibattito in sede politica sia nazionale che europea.

Nella discussione spesso viene sostenuto che la nuova PAC pone gli agricoltori di fronte a un maggiore rischio di impresa. Tuttavia, mentre è indubbio che, con la riforma della PAC gli agricoltori europei si dovranno confrontare su mercati sempre meno protetti, forse con troppa fretta qualcuno è giunto alla conclusione che ciò comporterà un danno legato al maggiore rischio e quindi la necessità di un rilancio di forme di garanzia diretta del reddito delle imprese agricole.

Seppure convinto che esistono ragioni condivisibili per il mantenimento di un adeguato livello di sostegno al settore agricolo Europeo, nelle parti che seguono argomenterò che tale livello di reddito non è minacciato da aspetti legati al rischio di impresa. Il mutamento di scenario cui vanno incontro gli agricoltori europei, determinato tanto dalla riforma della PAC quanto dell'evoluzione dei mercati internazionali, non può essere considerato tale da determinare un aumento della rilevanza del rischio sufficiente a giustificare un maggiore impegno finanziario da parte dei Governi nei tradizionali programmi di garanzia e stabilizzazione del reddito agricolo.

Prendendo spunto dalla evoluzione del modo in cui le società per azioni in vari paesi del mondo si sono integrate nei mercati finanziari, e analizzando gli strumenti che gli stessi mercati mettono a disposizione, discuterò delle prospettive per una moderna gestione del rischio di impresa in agricoltura, sostenendo che una efficace garanzia di stabilità del reddito può essere raggiunta attraverso nuove forme di mutualità, ed analizzerò l'auspicabile portata del contributo dello Stato in tal senso.

L'articolo descrive innanzitutto i caratteri del rischio di impresa nell'agricoltura europea, alla luce dell'evoluzione che la Politica Agricola Comune sta subendo (§.2), dopo di che richiama - per grandi linee - la relazione che esiste tra presenza di rischio e scelte economiche di impresa (§.3). Il mio obiettivo, in tal senso, è quello di dimostrare come spesso le analisi economiche siano state forzate a fornire risultati non generalmente validi. Nel §.4 mi soffermerò sulle possibilità di gestione del rischio attraverso l'uso dei mercati finanziari per raccogliere, nel §.5, le riflessioni volte alla definizione di un quadro complessivo delle prospettive poste di fronte all'agricoltura Europea nei prossimi anni e di come si possa pensare di definire una strategia basata sul funzionamento di fondi mutualistici.

La natura biologica dei processi produttivi agricoli e la forte dipendenza di essi dalle condizioni dell'ambiente naturale in

cui avvengono (Georgescu-Roegen, Binswanger e Rosenzweig) ha, tra le altre cose, la conseguenza di rendere particolarmente incerto il risultato economico complessivo della produzione che spesso dipende da fattori al di fuori del controllo dell'imprenditore. Ad esempio, tra tutti i settori della produzione, quello agricolo è certamente quello che più di altri è soggetto ai capricci del tempo, il che ha contribuito per lungo tempo a giustificare l'esistenza di speciali forme di intervento pubblico (si pensi ad esempio ai fondi di solidarietà che erogano contributi diretti a compensazione dei danni, oppure ai programmi di incentivazione delle assicurazioni delle colture attraverso l'erogazione di sussidi ai premi).

Si tratta di modalità di intervento pubblico che non trovano immediata corrispondenza in altri settori della produzione e che quindi implicitamente riconoscono una specificità al "rischio agricolo".

Pur non negando le citate peculiarità delle condizioni di produzione, è però innegabile che l'agricoltura dei paesi industrializzati e ad economia di mercato ha ormai assunto caratteri di tale complessità da aver modificato sia l'importanza relativa delle diverse cause naturali di variazioni di reddito, sia, soprattutto, l'effetto che possibili riduzioni temporanee di ricavo possono avere sulla sostenibilità dell'attività.

L'organizzazione della produzione agricola e la sua integrazione nel sistema agro-alimentare, la maggiore partecipazione delle imprese ai mercati dei servizi (assicurazione, consulenza tecnica, credito, finanza), il contesto normativo/istituzionale entro cui essa si muove, sono tutti fattori che fanno sì che il rischio di impresa nell'agricoltura moderna sia qualcosa di sostanzialmente diverso, e molto più articolato, di quello a cui il semplice riferimento alla variabilità climatica ed ai suoi effetti sulle rese possa far pensare.

Oltre al rischio di produzione in senso stretto, inteso come la possibilità di rese più basse di quelle attese, oggi bisogna considerare anche altre componenti che, sempre più spesso, sono anche le più rilevanti¹.

¹ In Cafiero (1999), a cui si rimanda per approfondimenti, vengono classificati e descritti, oltre al rischio di produzione, anche rischio di

mercato, rischio finanziario, rischio sociale, rischio istituzionale e rischio umano.

Parallelamente, tuttavia, mentre si moltiplicano le possibili fonti, cresce la capacità delle imprese agricole di gestire il rischio. La diversificazione delle attività generatrici di reddito nelle famiglie rurali, che sempre meno dipendono esclusivamente dalla attività agricola quale fonte di reddito, associata alla sempre maggiore disponibilità di credito per il consumo a breve e medio termine, rendono complessivamente meno rilevanti le pur possibili eventuali riduzioni temporanee del reddito agricolo. In altri termini, la valenza del tradizionale "rischio agricolo" in termini di impatto sul benessere economico delle famiglie agricole è oggettivamente cambiata rispetto a quando, ad esempio, nei documenti istitutivi della Politica Agricola Comune, la stabilizzazione dei redditi veniva posta come uno degli obiettivi primari dell'intervento pubblico. Sarebbe quindi necessario un ripensamento critico dei ruoli che possono essere attribuiti all'intervento pubblico per la stabilizzazione dei redditi agricoli e ai modi che lo stesso può assumere, ma non tanto in termini di maggiore o minore impegno finanziario negli strumenti tradizionali – garanzia di livelli minimi di reddito; credito agevolato; sussidi ai premi assicurativi –, quanto nel senso di un vero e proprio mutamento nella filosofia di intervento.

I cambiamenti a cui abbiamo appena fatto cenno non sono un fatto recente. Il fatto però che ancora ci sia la necessità di discutere su come adattarvi il quadro normativo e istituzionale è, a mio avviso, il risultato di due cause concomitanti: la prima, è che considerare correttamente gli effetti del rischio sull'attività economica è oggettivamente complesso, tanto da aver causato una certa confusione nel modo in cui se ne è discusso, anche da parte degli addetti ai lavori. La seconda, è la tipica difficoltà che si incontra quando si provano ad eliminare forme di intervento pubblico obsolete a causa alla resistenza operata dai gruppi di interesse che si sono formati attorno alle rendite garantite dalle stesse politiche, gruppi di interesse che non sempre coincidono con gli iniziali beneficiari dell'intervento. Su questo secondo aspetto c'è poco da dire, se non avanzare l'auspicio che una discussione sempre più franca ed allargata sui problemi che investono il mondo della produzione agricola possa servire da stimolo per una più oggettiva valutazione dell'incidenza delle politiche a favore del settore agricolo. Sul primo aspetto, invece, vale la pena di fare qualche riflessione, per evidenziare alcune gravi carenze analitiche che hanno portato a sopravvalutare i benefici potenziali legati a interventi di stabilizzazione dei redditi.

2. GLI EFFETTI DEL RISCHIO SULL'ATTIVITÀ ECONOMICA

La tesi che la stabilizzazione dei redditi agricoli sia un obiettivo comunque auspicabile della politica di settore è una tesi dura a morire, nonostante dovrebbe essere ovvio per chiunque che non è detto che a redditi più stabili corrispondano necessaria-

mente vantaggi economici per le famiglie agricole. Non bisognerebbe dimenticare, cioè, che ciò che conta veramente sono i livelli possibili di consumo; se è possibile gestire adeguatamente credito e risparmio, redditi variabili possono non essere affatto un problema, ma il prezzo da pagare per esplorare nuove e migliori opportunità di reddito.

Ciò che spesso si omette di precisare, è che una maggiore stabilità dei redditi è un vantaggio solo *a parità di livello medio* dei redditi. Quando si auspica una maggiore stabilità dei redditi “senza se e senza ma”, si rischia di fare lo stesso errore metodologico che è stato fatto in passato quando, a sostegno di politiche di stabilizzazione dei prezzi, sono state presentate argomentazioni fondamentalmente sbagliate perché, ad esempio, si trascurava la possibilità di conservazione del prodotto². Per capire l'erroneità di argomentazioni del genere, basta pensare al fatto che, se è possibile conservare il prodotto, un produttore attento potrebbe approfittare dei periodi di prezzi bassi per accumulare scorte da vendere poi quando le prospettive di mercato siano migliori. È solo un esempio, ma è sintomatico del fatto che un uso troppo disinvolto della teoria economica spesso porta ad errori concettuali gravi.

Un fenomeno analogo lo si può riscontrare nelle discussioni sulla opportunità di forme di intervento pubblico volte a ridurre gli effetti della variabilità delle rese in agricoltura. Ad esempio, l'erogazione di sussidi ai premi assicurativi pagati dagli agricoltori è stata spesso influenzata da studi che, a uno scrutinio attento, risultano essere, se non proprio sbagliati, quanto meno parziali, come quando, ad esempio, si è pensato di poter valutare i benefici del ricorso all'assicurazione in agricoltura senza contemporaneamente considerare la possibilità di ricorso al credito da parte degli agricoltori³.

A parte il sospetto che l'uso dell'analisi economica sia stato talvolta più strumentale alla difesa di posizioni di parte che non un mezzo per garantire maggiore obiettività, verrebbe da chiedersi se e in che modo la teoria economica possa essere di effettivo ausilio nella valutazione degli effetti del rischio.

² Si veda Williams e Wright (1991, capitolo 12) per una discussione articolata sulla valutazione delle politiche di stabilizzazione dei prezzi che inizia con la presentazione dei cinque errori comunemente compiuti nelle analisi dell'incidenza di tali programmi: 1) parzialità dell'analisi, ristretta ai casi di uno o pochi produttori o consumatori senza considerare le risposte complessive a livello dell'intero mercato, 2) inappropriata generalizzazione di risultati che

sono validi solo in casi particolari, 3) ignorare le conseguenze della capitalizzazione dei benefici nei prezzi delle risorse fisse, 4) trascurare gli aspetti dinamici, e 5) assumere, senza una particolare giustificazione, un comportamento sub-ottimale da parte del settore privato.

³ Per una discussione dei limiti che è possibile riscontare nella ricerca accademica sulla questione del sostegno pubblico alle assicurazioni agricole, si veda Cafiero (2003).

A tal proposito potrebbe essere utile richiamare una delle parodie più efficaci della moderna teoria economica, contenuta nella frase che descrive la nostra professione come quella di chi, osservando qualcosa che funziona in pratica, cerca di dimostrare che quella cosa potrebbe funzionare in teoria (Goldfeld, 1984)⁴. In questo senso, il fatto che sia stata sviluppata una teoria sul comportamento degli agenti economici in condizioni di incertezza può essere presa come evidenza del fatto che nella realtà esistono comportamenti il cui scopo è proprio quello di “gestire l’incertezza”, nel senso di tenerne conto ed adattare le proprie scelte in modo da limitare l’effetto di possibili eventi negativi. La teoria economica che si è sviluppata a partire da questa osservazione non è che un insieme logico di nessi di causa ed effetto che mettono in relazione i comportamenti dei produttori agricoli con la presenza di incertezza⁵. Essa in effetti può costituire una guida utile, per esempio quando si tratti di valutare i meriti relativi di possibili strumenti di gestione del rischio, ma bisogna che lo si faccia con attenzione.

Il risultato principale degli sforzi di formalizzare il comportamento dei produttori agricoli in condizioni di incertezza, che può essere riassunto nell’elaborazione del cosiddetto modello della “massimizzazione dell’utilità attesa” (von Neumann e Morgenstern, 1944), è stato quello di aver messo in evidenza la presenza di uno specifico *trade-off* tra *livello* e *variabilità* del risultato economico e di pervenire alla definizione del concetto di *risk premium* (che potrebbe essere malamente tradotto come “premio di rischio”, e da cui deriva l’espressione di “premio” per indicare il prezzo da pagare per un contratto assicurativo).

Questo valore teorico va interpretato come l’equivalente monetario del danno generato dalla presenza di incertezza: in altri termini, la teoria suggerisce che un agente che sia “avverso al rischio”, sarà disposto a pagare qualcosa pur di veder ridotta l’incertezza, ed il *risk premium* si può descrivere proprio come la massima disponibilità a pagare per ottenere l’eliminazione della variabilità, *ma mantenendo lo stesso livello medio*. È proprio in questo senso che il *risk premium* può essere utilizzato come una valutazione monetaria del danno arrecato dalla presenza di incertezza e, di converso, del beneficio che può essere

⁴ Stephen M. Goldfeld, *The Journal of Money, Credit and Banking*, Novembre, 1984, p. 611: “An economist is someone who sees something working in practice and asks whether it would work in principle.” Il sito Internet

netec.mcc.ac.uk/JokEc.htm contiene questa ed una numerosissima serie di utilissime altre barzellette sugli economisti.

⁵ Per una sintesi, si veda Moschini e Hennessy (2001).

ottenuto dalla eliminazione di tale incertezza. Alla presenza e alla consistenza del *risk premium*, quindi, potrebbe essere legata la giustificazione di interventi pubblici volti alla riduzione del rischio agricolo, come molti studi hanno tentato di fare.

Tuttavia, misurare, in termini formalmente corretti, il livello del *risk premium* associato ad una data prospettiva economica incerta è cosa tutt'altro che semplice, e purtroppo bisogna sottolineare che nella letteratura economico-agraria a supporto del dibattito sulle politiche di stabilizzazione dei redditi, il concetto di *risk premium* è stato spesso usato a sproposito, come efficacemente argomentato di recente da Hardaker (2000) e come cercherò di illustrare qui di seguito.

Il primo dei problemi che non è stato risolto in molte analisi empiriche riguarda il fatto che la misura del *risk premium* dipende sia dal grado di avversione al rischio degli agenti economici, che dalla maggiore o minore variabilità del fenomeno che si cerca di valutare. Per questo motivo, per poter valutare l'ammontare del *risk premium* associato ad una data prospettiva incerta sarebbe necessaria una misura del grado di avversione al rischio. Purtroppo, contrariamente a quanto avviene per altri parametri comportamentali in economia, basarsi sull'osservazione delle scelte dei risultati passati è pericoloso. Ottenere una stima del grado di avversione al rischio a partire *solo* dall'osservazione dei risultati economici di comportamenti passati, è, infatti, concettualmente impossibile. La ragione di questa impossibilità teorica è sottile, anche se piuttosto semplice; per comprenderla basta pensare che ciò che si riesce ad osservare in pratica è sempre il risultato di azioni che, almeno in parte, avevano come scopo proprio quello di eliminare alcune possibili sorgenti di rischio, e verosimilmente proprio quelle ritenute più perniciose. Osservando soltanto le prospettive che vengono effettivamente affrontate non sarà mai possibile ricavare informazioni su quelle che, pur essendo possibili, sono state escluse da scelte di prevenzione. Si rischia, cioè, di confondere la capacità di gestire il rischio con il fatto di essere stati particolarmente fortunati e non aver subito danni. E allora non resta che invocare quei rari casi in cui si è tentata una misura sperimentale del grado di avversione al rischio⁶, e *assumere* che esista una determinata avversione al rischio, e quindi procedere con la valutazione del beneficio legato alla rimozione del rischio. Ma, come è ovvio intuire, se si *assume* che la presenza di rischio, qualunque esso sia, comporta un danno, questo

⁶ Si veda ad esempio Binswanger (1981)

verrà rispecchiato direttamente nella stima del *risk premium*. Ma non basta. Se si trattasse solo di questo, si potrebbe pensare di condurre analisi di sensitività delle stime a diversi valori del grado di avversione al rischio, ed ottenere quindi un quadro più completo del possibile danno economico associato al rischio. Il problema maggiore risiede nel problema, noto da tempo, che il modello basato sull'utilità attesa impone delle restrizioni molto forti sulla *struttura* delle preferenze individuali, per cui, ad esempio, se un agente economico è avverso al rischio lo dovrebbe essere sempre, e quindi, chiunque compra un'assicurazione che non sia obbligatoria, oppure investe in titoli di stato anziché in fondi azionari con un più alto rendimento medio, non dovrebbe mai comprare un biglietto della lotteria. Come ampiamente argomentato da Kahneman e Tversky (1984), *loss aversion* sarebbe una espressione più corretta che non *risk aversion* per spiegare i comportamenti economici in condizioni di incertezza, e il modello teorico basato sulla massimizzazione dell'utilità attesa non coglie questo aspetto.

Quanto detto finora potrebbe essere semplicemente una interessante e colta disquisizione teorica. Molti economisti difendono i modelli che usano dicendo che, in fondo, questi sono solo una *approssimazione* della realtà. Purtroppo, il problema è che questi modelli talvolta sono una *pessima* approssimazione della realtà, ma è difficile rendersene conto. Rimandando i lettori interessati al saggio di Hardaker (2000), per ulteriori approfondimenti e per la definizione di un miglior "codice di condotta professionale" offerto agli economisti agrari, mi limiterò qui a sottolineare che il non aver colto questi aspetti con sufficiente attenzione ha portato ad errori anche costosi dal punto di vista dell'intervento pubblico.

Molti hanno sostenuto e molti altri ancora sostengono, ad esempio, che fornendo un sussidio al premio pagato per le assicurazioni agricole si potesse arrivare a far diffondere questo strumento al punto tale da ridurre le esigenze di attivazione dei fondi di solidarietà previsti per le compensazioni *ex-post*⁷ in

⁷ Come molti "addetti ai lavori" sanno, questo fatto è stato messo in pratica negli Stati Uniti, dove il tentativo di eliminare le appropriazioni straordinarie di bilancio per il pagamento di risarcimenti agli agricoltori a seguito di calamità atmosferiche, ha portato ad un aumento continuo del sussidio ai premi assicurativi agricoli, che hanno raggiunto un costo per il bilancio federale di più di 3 miliardi di dollari nel 2004, senza che

ciò impedisse, negli ultimi dieci anni, una parallela crescita continua degli importi pagati per le compensazioni a posteriori. Una posizione del genere la si legge anche nel recente documento prodotto dalla Commissione Europea COM(75) dell'aprile 2005, quando si sostiene che la partecipazione finanziaria dei governi al pagamento dei premi pagati agli assicuratori possa contribuire ad eliminare il ricorso a misure *ad hoc*.

caso di calamità. Purtroppo l'evidenza dimostra che i tentativi fatti in tal senso sono falliti, e la ragione in parte va ricercata proprio nel fatto che la disponibilità a pagare per un'assicurazione dipende fortemente dalla presenza di valori estremi nella distribuzione degli eventi e, soprattutto, dalla asimmetria di tale distribuzione. La possibilità di poter contare su una rete di assistenza pubblica per i casi più gravi, elimina gran parte se non tutta la disponibilità a pagare per un'assicurazione commerciale. D'altra parte, se non ci fosse l'assistenza pubblica e le imprese assicurative dovessero correttamente valutare i premi tenendo conto dei valori di danni estremi, anche se rari, quali sono quelli da calamità, i premi da richiedere sarebbero talmente alti da essere proibitivi. La presenza di un sussidio al premio non ha speranze di correggere il problema perché non ne rimuove la causa. D'altra parte, il tentativo di rimuovere la causa del fallimento del mercato semplicemente eliminando la solidarietà pubblica⁸ sarebbe un rimedio peggiore del male.

Un errore del genere, ossia trascurare la possibilità di azioni "private" per la riduzione del rischio di impresa è stato compiuto spesso, ad esempio, quando si è discusso della opportunità di sussidi ai premi delle assicurazioni agricole. In molte analisi si è cercato di valutare la disponibilità a pagare per l'assicurazione considerando la coltura esposta al rischio dell'evento contro il quale assicurarsi come l'unica possibile, ma ciò comporta necessariamente una notevole sovrastima di tale disponibilità a pagare. Infatti, richiamando quello che la teoria economica del comportamento in condizioni di incertezza suggerisce (ma che sembra essere stato ripetutamente trascurato), bisognerebbe considerare che oggetto della funzione di utilità della famiglia agricola sono i consumi, e non il reddito agricolo. Quando è possibile ricorrere, direttamente o indirettamente, al credito, il massimo danno associabile ad un calo di reddito agricolo è pari al costo da sostenere per prendere a prestito i fondi necessari a mantenere costanti i consumi. Ciò implica che il rischio di premio (una misura della disponibilità a pagare per eliminare il calo di reddito) associato ad una certa variazione di reddito Δy è, grosso modo, dell'ordine di grandezza del quadrato di $r \Delta y$, dove r indica il tasso di interesse reale da pagare per accede-

⁸ Come ad esempio è stato fatto proponendo di condizionare un eventuale risarcimento in caso di calamità al possesso da parte del danneggiato di una polizza assicurativa. Come ho sostenuto altrove (Cafiero, 2003) e come l'esperienza americana ha dimostrato, si tratta di una

posizione politicamente insostenibile. Nessun governo potrebbe credibilmente impegnarsi a non aiutare chi, non avendo un'assicurazione, in caso di calamità ne avrà più bisogno; sarebbe una mossa politicamente troppo costosa.

re al credito. Questo vuol dire che, a meno che non si parli di vere e proprie catastrofi, in cui il calo di reddito Δy è molto elevato, il premio di rischio è molto basso, soprattutto in periodi, come quello corrente, in cui i tassi di interesse sono particolarmente bassi.

Una considerazione del genere potrebbe da sola essere sufficiente a spiegare il fatto che il ricorso all'assicurazione delle colture sia tutto sommato limitata, anche in quei paesi come Italia e Spagna dove pure esistono significativi sussidi ai premi. E si spiega anche perché l'incremento percentuale dei livelli di sussidio avrebbe in fondo effetti limitati di incentivo ad una maggiore partecipazione. Ma c'è dell'altro, quando il reddito da assicurare è una frazione del reddito complessivo il premio di rischio è proporzionale al quadrato della quota di reddito familiare rappresentata da quella coltura. A parità di altre condizioni, una famiglia agricola in cui il reddito derivato da una certa coltura costituisce il 50% del reddito familiare, sarà disposta a pagare solo un quarto del premio assicurativo considerato invece accettabile da una famiglia la cui attività fosse completamente specializzata in quella coltura.

La discussione precedente dovrebbe servire da monito per riconsiderare i modi in cui l'intervento pubblico può essere di effettivo aiuto per gli agricoltori nell'affrontare il rischio di impresa, che diventa sempre meno "specifico" e sempre più simile a quelli che le imprese di altri settori economici da tempo sono state abituate ad affrontare.

Uno dei fenomeni più interessanti, da questo punto di vista, è senza alcun dubbio l'evoluzione a cui stiamo assistendo nei mercati finanziari che, da semplici strumenti di finanziamento per le imprese, stanno diventando sempre più parte integrante dell'attività delle stesse, e proprio allo scopo di consentire una efficace garanzia contro il rischio. Nel prossimo paragrafo passeremo velocemente in rassegna le caratteristiche di questa evoluzione ed il modo in cui le società per azioni si sono integrate nei mercati finanziari, provando a trarre spunti di riflessione utili alla discussione sulla gestione del rischio in agricoltura.

LA GESTIONE DEL RISCHIO ATTRAVERSO
L'INTEGRAZIONE CON I MERCATI FINANZIARI

Contrariamente a quella che sembra un'opinione diffusa, alcuni degli strumenti più sofisticati per la gestione del

rischio hanno una storia antica. Le opzioni finanziarie erano descritte già nel primo Libro della "Politica" di Aristotele, ed il loro uso era diffusissimo nell'Olanda del 1600 tra i commercianti di bulbi da fiore (Bernstein, 1996). Il Monte dei Paschi di Siena fu fondato, nel 1473, per svolgere una funzione di intermediazione negli accordi tra agricoltori che stabilivano che coloro i quali

avessero potuto contare su di una buona stagione avrebbero compensato quelli per cui la stagione fosse stata meno favorevole (Chichilnisky e Heal, 1993). Nel dodicesimo secolo, i commercianti, durante le fiere, firmavano le cosiddette "lettere di fiera" promettendo la consegna futura delle merci vendute (Bernstein, 1996, p.93). Nel diciassettesimo secolo, i signori feudali Giapponesi vendevano il proprio riso a termine in un mercato denominato cho-aimai, attraverso contratti che li proteggevano in caso di avversità atmosferiche o di guerre (ibid. p. 306).

Di derivati finanziari in agricoltura si parla da tempo (Angelucci e Piccinini, 2003). Tuttavia sembra essere opinione diffusa che gli agricoltori possano non essere in grado di utilizzarli, e a sostegno di questa affermazione, si porta l'evidenza che le indagini dirette sull'impiego di tali strumenti dimostrano che tutto sommato in effetti gli agricoltori ne fanno un uso limitato. Tuttavia, l'osservazione che gli agricoltori intervistati non ne facciano uso non significa che tali strumenti non possono essere utilizzati, ma piuttosto che forse, nelle condizioni in cui si trovavano ad operare nel passato, non ne avessero la necessità. Particolarmente rilevante, in tal senso, è il ruolo svolto dalle politiche. Per molto tempo, gli agricoltori europei hanno potuto operare in un regime di prezzi pressoché stabili per i principali prodotti oggetto di organizzazioni comuni di mercato, per cui, ad esempio, il problema di affrontare il rischio di cali di prezzo in pratica non si poneva affatto. L'assenza di un rischio di prezzo rilevante, associata alla presenza di altre forme di garanzia quali ad esempio risarcimenti in caso di danni da avversità naturali, ha anche avuto la conseguenza che alcuni dei più tradizionali ed efficaci metodi di prevenzione venissero di fatto abbandonati a favore della specializzazione verso le produzioni più garantite. Ora che i livelli di garanzia vengono via via abbassati, sarebbe un errore non considerare la possibilità da parte degli agricoltori di ricorrere a quelle forme di gestione del rischio che, per qualche tempo, erano state messe da parte, e dare invece per scontato che la maggiore variabilità dei prezzi non più garantiti si tramuti interamente in un maggiore rischio per gli operatori agricoli. Nelle nuove condizioni di orientamento al mercato, gli agricoltori avranno innanzitutto la possibilità di riconsiderare il ruolo della diversificazione produttiva, tanto a livello della attività produttiva agricola che, più in generale, delle attività generatrici di reddito nell'ambito della famiglia, ma soprattutto ricorrere ai mercati del credito, dell'assicurazione e degli strumenti finanziari.

In tutto ciò, il continuo progresso tecnico aumenta la possibilità di utilizzo di questi strumenti fornendo metodi meno costosi e più efficienti per il trasferimento del rischio dall'impresa al sistema economico globale, e di opportunità

per trasferire i rischi tipici del settore agricolo ce ne sono già tante⁹. Non solo, ma è verosimile attendersi che l'offerta di strumenti finanziari aumenterà man mano che gli investitori globali e istituzionali, nonché le imprese multinazionali, allargheranno i loro interessi anche ai rischi "agricoli", contribuendo alla creazione e alla diffusione di strumenti che possono essere impiegati dagli agricoltori per proteggere le proprie esposizioni.

4. LE PROSPETTIVE PER UNA EFFICACE GESTIONE DEL RISCHIO NELL'AGRICOLTURA EUROPEA ATTRAVERSO LO SVILUPPO DI FONDI MUTUALISTICI

L'utilizzo efficace dei mercati finanziari quali strumenti per la gestione del rischio ha tuttavia dei costi iniziali piuttosto elevati. Il problema maggiore che bisognerà affrontare

per poter rendere concreto tutto quello che abbiamo detto nella gestione dei rischi agricoli in Europa forse risiede nella dimensione economica media troppo piccola delle aziende agricole europee. Una tipica azienda agricola europea, infatti non ha la dimensione di una multinazionale, e un agricoltore non può pensare di poter singolarmente, per esempio, emettere obbligazioni legate all'andamento climatico.

In questo senso, però, una delle strade da intraprendere e che è stata recentemente suggerita anche dalla Commissione Europea [EC COM(75)], potrebbe essere quella della costituzione di fondi mutualistici, attraverso cui, alle tradizionali funzioni svolte si potrebbe aggiungere proprio quella di diventare lo strumento con il quale garantire agli agricoltori l'accesso ai mercati finanziari. Quella che sto prospettando, cioè, è una nuova concezione di mutualità in cui il fondo, dall'essere il semplice bacino da cui attingere risorse finanziarie in caso di necessità diventi piuttosto il luogo economico dove identificare e raccogliere i rischi e trasferirli a chi, sul mercato globale è maggiormente in grado di sostenerli.

L'associazionismo è una caratteristica presente da tempo e molto diffusa nell'agricoltura europea. Seppure organizzazioni di questo tipo hanno già da tempo fornito un certo grado di gestione del rischio di prezzo ai propri associati. Le cooperative e le altre forme di associazione tra gli agricoltori di solito sono improntate all'ottenimento di posizioni più forti nella contrattazione con

⁹ Si vedano, tra gli altri, ad esempio i siti Internet: <http://www.guaranteedweather.com>

<http://www.commoditypricerisk.com>, e <http://www.cpmgroup.com/Agricomm.html>.

i settori a monte e a valle della produzione agricola, gestendo ad esempio l'acquisto collettivo di mezzi di produzione oppure attraverso forme di conferimento collettivo del prodotto da destinare alla trasformazione o alla vendita. Lo stesso spirito potrebbe informare la costituzione ed il funzionamento di fondi mutualistici allo scopo preciso di diventare strumenti in mano agli agricoltori per la gestione del rischio. I tipi più tradizionali di fondi mutualistici sono basati sulla costituzione di riserve finanziarie, attraverso la contribuzione dei soci, da utilizzare nel caso in cui qualcuno subisse perdite di reddito gravi. L'idea di fondo è quella comune all'assicurazione di dividere il rischio tra più unità, con in questo caso l'ulteriore vantaggio di poter contare su una distribuzione del rischio anche nel tempo, grazie alla più o meno lunga durata dell'accordo mutualistico. In pratica, i fondi mutualistici tradizionali possono essere visti come forme di risparmio cautelativo organizzato, da utilizzare per ammortizzare nel tempo le variazioni di reddito.

Uno dei vantaggi dei fondi mutualistici rispetto all'assicurazione tradizionale sarebbe l'eliminazione dei fenomeni di selezione avversa e di azzardo morale, grazie alla maggiore conoscenza delle condizioni di rischio dei vari soci e alla possibilità di monitorare internamente eventuali comportamenti opportunistici.

L'efficacia di un fondo, tuttavia, dipende dalla possibilità di accumulare sufficienti risorse all'inizio, dato che la sostenibilità del fondo può essere compromessa dalla possibilità di danni generalizzati, nel qual caso le riserve accumulate potrebbero non essere sufficienti. Una possibile soluzione a questo problema, però, potrebbe essere fornita da una forma di assistenza pubblica sotto forma di garanzia assicurativa del fondo. Una sorta di riassicurazione pubblica che potrebbe coprire le perdite in eccesso alla capacità accumulata dal fondo stesso. Si tratterebbe di una forma di sostegno regressivo nel tempo, dato che il suo costo sarebbe minore via via che il fondo accumula riserve.

Il problema maggiore per la costituzione di fondi mutualistici potrebbe essere la mancanza di incentivi sufficienti a spingere gli agricoltori a investire i propri risparmi, specialmente laddove le tradizioni di associazionismo sono limitate. Il carattere di strumento per la gestione del rischio potrebbe non essere sentito come un incentivo sufficiente, e quindi possibili misure quali un incremento del tasso di interesse garantito sui depositi finanziato da aiuti pubblici, oppure un sistema di tassazione particolarmente favorevole potrebbero essere necessarie. Per accrescerne la portata quali strumenti per la gestione dei rischi, ad esempio, si potrebbe pensare ad un carico fiscale diverso sui prelievi dal fondo quando questi vengano effettuati per scopi diversi da quelli per i quali il fondo è stato costituito.

Oltre all'utilizzo di risorse proprie, tuttavia, il fondo potrebbe anche accedere al credito, in caso di necessità. Nella misura in cui gli associati siano in grado di fornire garanzie solidali, la presenza del fondo potrebbe favorire l'accesso al credito a condizioni più vantaggiose di quelle che potrebbero ottenere i singoli membri individualmente.

Ma quello che mi preme sottolineare maggiormente in questa sede è che finora tutto quello che abbiamo detto si basa sull'ipotesi che il fondo mutualistico comunque conservi interamente la responsabilità della gestione del rischio. La possibilità, invece, che parte dell'esposizione venga trasferita ad altri, potrebbe accrescere notevolmente l'efficacia di questa istituzione nella gestione del rischio. In questo senso, e come più volte accennato, il trasferimento del rischio potrebbe avvenire attraverso l'assicurazione, o, e questo sarebbe l'aspetto innovativo, attraverso i mercati finanziari.

In entrambi i casi, tanto di ricorso all'assicurazione quanto di ricorso ai mercati finanziari, la presenza dei fondi mutualistici avrebbe dei vantaggi notevoli. I fondi potrebbero contrattare polizze più vantaggiose grazie al maggior potere contrattuale e alla internazionalizzazione dei costi di monitoraggio, che, associata alla possibilità di usare le riserve proprie per gestire gli eventi di portata più limitata, potrebbe permettere di accettare franchigie più alte e quindi premi assicurativi più bassi. C'è sufficiente evidenza della possibilità di tali vantaggi nell'esperienza di molti Consorzi di Difesa, che negoziando termini per l'assicurazione congiunta dei propri soci sono stati capaci di ottenere condizioni più vantaggiose (Melani, 2005)

L'altra forma di trasferimento del rischio a cui i fondi potrebbero accedere consiste nella cosiddetta *securitization* dei rischi, una sorta di cartolarizzazione attraverso cui i rischi vengono per così dire, "impacchettati" in titoli da collocare poi presso i risparmiatori. Si tratta di una strada già seguita con successo attraverso l'emissione dei cosiddetti "*catastrophe bonds*" da parte di compagnie assicurative californiane che hanno così trasferito sul mercato finanziario parte dell'onere legato all'emissione di polizze assicurative contro i terremoti. La strada potrebbe essere percorsa dai fondi mutualistici agricoli attraverso l'emissione di specifici contratti che potrebbero essere venduti anche sui mercati *over-the-counter*.

Insomma, come spero di aver dimostrato, il potenziale per l'utilizzo di fondi mutualistici per la gestione dei rischi agricoli è elevato, e le prospettive offerte dai mercati finanziari sono notevoli. Tanto più, se si pensa che le possibilità di sfruttare gli stessi strumenti per agricoltori singoli è molto limitata. L'acquisizione delle competenze necessarie ad operare sui mercati finanziari è

probabilmente al di là delle possibilità di un singolo. In questo senso, la mutualità potrebbe essere un mezzo efficace per giustificare tanto l'investimento necessario per acquisire le competenze che per raggiungere la dimensione economica minima sufficiente per la cartolarizzazione del rischio. In questo senso, forme di aiuto pubblico all'operatività dei fondi mutualistici e di altre forme di organizzazione dei produttori agricoli, con l'obiettivo di accrescere la capacità di gestione del rischio al di là degli strumenti più tradizionali quali contratti a termine o futures, potrebbero essere estremamente proficue. Si potrebbe pensare ad esempio, ad aiuti finanziari rivolti all'istituzione di "unità di risk management" all'interno delle associazioni di produttori o di cooperative, alla definizione del quadro istituzionale necessario alla loro operatività, e alla erogazione di formazione professionale.

L'allargamento delle funzioni di gestione del rischio che i fondi mutualistici potrebbero assumere potrebbe avere un enorme ritorno in termini di capacità di affrontare i rischi di impresa per gli agricoltori. Fondi mutualistici a livello regionale e/o di settore potrebbero giocare un ruolo essenziale nel raccogliere i rischi dei propri membri, e trasferirli sul mercato finanziario globale, anche attraverso i servizi di imprese di assicurazione, o altre figure che fungano da intermediari finanziari.

A tale scopo, la creazione di una rete Europea di fondi mutualistici agricoli che lavorassero congiuntamente verso l'integrazione con i mercati finanziari potrebbe rappresentare quello stimolo tanto necessario quanto ancora limitato verso lo sviluppo di un insieme di strumenti finanziari adatti alle esigenze derivanti dai nuovi caratteri del rischio d'impresa agricolo nella UE, e quindi contribuendo a definire un ambiente più adatto alle esigenze di gestione del rischio di tutti gli agricoltori. Una revisione sostanziale delle politiche di stabilizzazione ancora presenti in molte OCM potrebbe essere di aiuto, in questo senso, evitando la concorrenza implicita che tali misure hanno esercitato nei confronti degli strumenti finanziari e assicurativi e che per tanto tempo ne ha rallentato lo sviluppo.

Il principale ostacolo da superare, forse, resta solo la volontà pubblica ad agire, creando le condizioni istituzionali perché i fondi mutualistici possano operare. Le funzioni che abbiamo descritto, infatti, richiedono che queste organizzazioni operino alla stregua di intermediari finanziari e in un certa misura, gestori di risparmio ed erogatori di credito, il che necessita di specifiche autorizzazioni da parte delle competenti autorità governative, qualcosa a cui potrebbe fare resistenza la lobby delle attuali organizzazioni creditizie e di altri operatori finanziari.

BIBLIOGRAFIA

- Bernstein P. (1998), *Against the Gods. The remarkable story of risk*. Wiley.
- Binswanger H.P. (1981), "Attitudes toward risk: theoretical implications of an experiment in rural India". *The Economic Journal*, vol.91, n. 364 (dicembre), p. 867-890.
- Binswanger H.P. e Rosenzweig M.R. (1986), "Behavioral and material determinants of production relations in agriculture," *Journal of Development Studies*, Aprile.
- Cafiero C. (1999), "Modernizzazione e rischio nell'impresa agraria," capitolo IV in: AA.VV. *Servizi assicurativi e finanziari e processo di modernizzazione dell'impresa agricola*, ISMEA, Roma.
- Cafiero C. (2003), "Il dibattito recente sul sostegno alle assicurazioni in agricoltura", *La Questione Agraria*, n. 3.
- Chichilnisky G. e Heal G. (1993), "Global Environmental Risk", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, n. 4 (Autumn), pp. 65-86.
- Georgescu-Roegen N. (1960), "Economic theory and agrarian economics," *Oxford Economic Papers*.
- Kahneman D. and Tversky A. (1984), "Choices, values and frames", *American Psychologist*, 39, p. 341-350.
- Melani G. (2005), Comunicazione personale. Direttore del Consorzio di Difesa della Toscana. Firenze, Aprile 2005.
- Moschini G. e Hennessy D.A. (2001), "Uncertainty, risk aversion, and risk management for agricultural producers", capitolo 3 in Rausser G. e Gardner B. (a cura di), *Handbook of Agricultural Economics*, volume 1A, p. 87-153, North-Holland, Amsterdam.
- von Neumann J. and Morgenstern O. (1944), *Theory of Games and Economic Behavior*, 1953 edition, Princeton University Press, , Princeton, NJ.
- Williams J.C. e Wright B.D. (1991), *Storage and commodity markets*, Cambridge University Press, Cambridge UK.

Anno X - numero 2-2005

direttore responsabile

Giuseppe Politi

direttore

Paolo Surace

condirettori

Leonardo Casini, Luigi Costato, Roberto Fanfani

coordinatore editoriale

Alfredo Bernardini

comitato scientifico

Giancarlo Ferrero, Augusto Marinelli, Mario Prestamburgo,
Jean Louis Rastoin, Tommaso Sediari, Salvatore Tudisca

comitato di redazione

Cristina Brasili, Cristina Chirico, Francesco Torrisi, Luigi Valente

osservatorio normativo

Enrico Scoccini

segreteria di redazione

Via Mariano Fortuny, 20 - 00196 Roma

Tel. 0039.6.32687316 - fax 0039.6.3227400

e-mail: eda.cia@cia.it

ECONOMIA & DIRITTO
AGROALIMENTARE

Direzione:

Via Mariano Fortuny, 20 - 00196 Roma
Tel. 0039.6.32687206 - Fax 0039.6.3227400
e-mail: eda.cia@cia.it

Amministrazione:

Via Mariano Fortuny, 20 - 00196 Roma
Tel. 0039.6.32687213 - Fax 0039.6.3226674

Iscrizione:

n. 224/1996 presso il Tribunale di Roma

Editrice Monteverde**Abbonamento annuo:**

Italia 60,00 euro / Estero 70,00 euro
Sconto per librerie e biblioteche 10%

Conto corrente postale:

n. 63743009
intestato a: Editrice Monteverde s.r.l.
Via Mariano Fortuny, 20 - 00196 Roma
Causale: Abbonamento
Economia e Diritto Agroalimentare anno 2005

Bonifico bancario:

c/c 10380/A Banca Antoniana Popolare Veneta
Ag. 19 Corso - ABI 5040 - CAB 3204
intestato a: Editrice Monteverde s.r.l.
Via Mariano Fortuny, 20 - 00196 Roma
Causale: Abbonamento
Economia e Diritto Agroalimentare anno 2005

Ufficio Abbonamenti:

Via Mariano Fortuny, 20 - 00196 Roma
Tel. 0039.6.32687509 - Fax 0039.6.3226674

Progetto grafico:

Studio Pellico - Roma

Stampa:

Polistampa - Via S. Maria, 27/r
50125 Firenze