

# Rischio, crisi e intervento pubblico nell'agricoltura europea\*

J.E.L. Q14, G18, G22, G32

*Carlo Cafiero, Fabian Capitanio, Antonio Cioffi e Adele Coppola \*\**

Università degli Studi di Napoli Federico II

*Abstract. Currently there is ample discussion amongst EU Institutions (European Commission, European Parliament and Member States' Governments) on the opportunity for setting up a comprehensive EU-wide framework on risk and crises management in agriculture. With the aim of analyzing the position taken by the European Commission on March 2004, the article discusses the possibility of setting up such a common framework, given the prospects of the reformed CAP. In so doing, the existing emergency measures in the various European member States are surveyed and the strengths and*

*weaknesses of the options ad-vanced by the European Commission are appraised. The conclusion is that, given the existing constraints on the possible expansion of financial resources devoted to agriculture in Europe, the institution of a common program based on payment of income integrations or of insurance premiums' subsidies is highly un-likely. Better prospects are those for an intervention based on supporting farmers' mutual funds and, more generally, on indirect support to credit, insurance and financial markets, in order to make them more easily accessible by farmers*

## 1. Introduzione

Nel marzo 2004, la Commissione Europea (CE) ha prodotto un documento che discute della gestione delle crisi e del rischio in agricoltura (CE, 2004a)<sup>1</sup>. Nel documento, la Commissione avanza tre possibili opzioni per nuovi strumenti che potreb-

---

\* Quest'articolo riprende alcune delle riflessioni contenute nel rapporto di ricerca su "Gestione del rischio e delle crisi in agricoltura" redatto dagli autori su invito del Parlamento Europeo (DG Internal policies of the Union, Directorate B, Tender IP/B/AGRI/ST/2005-30) con il coordinamento di Antonio Cioffi.

\*\* Dip.to di Economia e Politica Agraria, Università degli Studi di Napoli Federico II e Centro per la Formazione in Economia e Politica dello Sviluppo Rurale.

<sup>1</sup> Il documento è stata la risposta della Commissione a una esplicita richiesta del Consiglio Europeo che, sotto la presidenza italiana, aveva posto all'attenzione della Commissione il problema della gestione del rischio in agricoltura, iniziativa che faceva seguito ad altre simili prese dai Governi di Spagna e Grecia durante i rispettivi semestri di presidenza del Consiglio Europeo nel 2002 e 2003. In particolare, mi riferisco al memorandum sottoposto dalla presidenza spagnola al Consiglio Europeo il 18 marzo 2002, cui ha fatto seguito l'organizzazione della conferenza internazionale su "Assicurazioni agricole e garanzia di reddito", tenutasi a Madrid il 13

bero assistere gli agricoltori nel migliorare la loro capacità di gestire il rischio e le crisi, propone che le misure siano finanziate senza costi aggiuntivi per il bilancio europeo, e incoraggia tutte le istituzioni interessate (Parlamento Europeo, Consiglio e Stati membri) a discuterne.

In complesso, il tono del documento sembra un segnale del fatto che la gestione del rischio difficilmente diventerà un capitolo rilevante del bilancio FEOGA, data la pressione esistente sulle risorse finanziarie disponibili. Tuttavia, il documento ha contribuito ad alimentare un dibattito che continua tuttora e che è stato, fin dall'inizio, molto intenso e sfaccettato, coinvolgendo aspetti quali la compatibilità delle misure proposte con i vincoli imposti dal vigente accordo sull'agricoltura nell'ambito della Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e dalla legislazione europea sugli aiuti di Stato in agricoltura, e arrivando talvolta a toccare il problema generale della giustificazione del sostegno pubblico all'agricoltura europea.

Un elemento di novità del dibattito è che sempre più spesso si usa la parola "crisi" a fianco di "rischio". Tanto le strategie private quanto le politiche pubbliche vengono infatti discusse nel contesto di una gestione "del rischio e delle crisi". Tuttavia, qualunque si possa essere d'accordo sul fatto che esista un ruolo potenziale per l'intervento pubblico nella gestione tanto delle crisi quanto del rischio in agricoltura, è mia opinione che i due concetti dovrebbero essere tenuti distinti. Come proverò ad argomentare nelle pagine seguenti, allargare la portata del dibattito per discutere di opzioni che debbano affrontare sia il rischio che le crisi (come se esistessero strumenti che possono gestire entrambi i problemi allo stesso modo) può generare confusione.

Più in particolare, gli obiettivi di questo articolo sono tre. Primo, discutere, sinteticamente, degli aspetti più critici dell'analisi economica delle politiche connesse alla gestione del rischio in agricoltura; secondo, provare a riflettere su ciò che, relativamente alla presenza di rischio, è dato aspettarsi dal processo di riforma della Politica Agricola Comunitaria in corso; e terzo, analizzare in dettaglio le opzioni che sono state avanzate di recente dalla Commissione Europea, evidenziandone punti di forza e di debolezza. Ad ognuno di questi aspetti è destinata una delle sezioni che seguono. Una sezione conclusiva riassumerà i principali risultati e proporrà suggerimenti per ulteriori sviluppi di ricerca.

---

*La nota segue dalla pagina precedente*

e 14 maggio 2002, e al *memorandum* della presidenza greca su rischi naturali e assicurazione nel settore agricolo, sottoposto al Consiglio il 7 maggio 2003 e seguito da un seminario tenuto a Salonicco il 6 giugno 2003 per esaminare le possibili risposte alle calamità naturali nel settore agricolo. Vale la pena notare che Spagna, Grecia e Italia sono gli Stati membri in cui si spende la quota maggiore di denaro pubblico sotto il capitolo della protezione dai rischi in agricoltura, e quindi è ipotizzabile che la motivazione alla base del fatto di portare l'argomento all'attenzione del Governo dell'Unione Europea sia il desiderio di trasferire parte dell'onere della loro rete di protezione dei redditi agricoli sul bilancio comune.

## 1. L'analisi delle politiche per la gestione del rischio

Gli economisti sono soliti valutare l'incidenza delle politiche attraverso il filtro della teoria economica, la quale consentirebbe di pervenire a misure oggettive delle variazioni di benessere associabili all'intervento pubblico. Quando sono coinvolte situazioni di incertezza, il quadro teorico cui più spesso si fa riferimento è quello cosiddetto della "massimizzazione dell'Utilità Attesa" (UA) (Moschini e Hennessy, 2001). Un uso poco attento della teoria, tuttavia, può portare a conclusioni che non hanno validità generale, ma che dipendono da assunti impliciti nello specifico modello che si adotta. In questo senso, tre aspetti sono stati spesso trascurati nelle discussioni sul rischio in agricoltura.

Il primo è che l'effetto in termini di benessere di una modifica del grado di rischio che un agente economico si trova ad affrontare dipende dall'intera distribuzione dei risultati possibili, e non solo dal valore atteso o dalla semplice combinazione di media e varianza. Specialmente laddove la distribuzione dei risultati possibili è molto asimmetrica, come succede ad esempio quando esiste una bassa probabilità di eventi con conseguenze negative molto serie, oppure quando la politica da valutare modifica la simmetria della distribuzione (come ad esempio fa un'assicurazione o l'uso di opzioni finanziarie) le semplificazioni delle analisi basate sul metodo dell'UA, come ad esempio gli approcci media-varianza, possono portare in questi casi a errori molto seri (Hardaker, 2000).

Il secondo aspetto rilevante che spesso è sfuggito all'attenzione degli analisti è che la teoria del comportamento economico basata sul concetto di funzione di utilità prescrive che ciò che conta è la stabilità dei consumi, non del reddito. Questo aspetto porta alla necessità di non dover mai trascurare il ruolo del risparmio e del prestito quali mezzi per rendere meno variabili i consumi. A meno che l'entità delle variazioni di reddito sia molto elevata e/o che il tasso d'interesse sia molto alto, il costo, in termini di benessere, di un cambiamento transitorio nel reddito sarà piuttosto basso, data la possibilità di ottenere livelli di consumo stabili attraverso un accorto uso del risparmio e del credito.

Il terzo aspetto, troppo spesso trascurato nelle analisi del benessere legato al rischio in agricoltura, è che gli effetti della esposizione al rischio della attività agricola dovrebbero essere analizzati sempre tenendo presente il più ampio portafoglio di attività in cui le famiglie agricole sono impegnate. I potenziali benefici della riduzione del rischio associato alla sola attività agricola dovrebbero essere valutati sempre nella misura in cui ciò contribuisce alla riduzione del rischio complessivo cui l'intero potenziale di reddito familiare è esposto.

Una volta che questi tre aspetti siano tenuti in debito conto, si comprenderà che la portata in termini di riduzione di benessere della normale esposizione al rischio di impresa in agricoltura non è forse così rilevante da giustificare interventi straordinari, dato che esistono, come vedremo, meccanismi privati efficaci con i quali gli agricoltori possono evitare, ridurre o trasferire l'onere del rischio. Resta il problema di come affrontare quegli eventi rari e molto gravi che possono correttamente essere definiti co-

me “crisi”, le cui conseguenze sono al di là della capacità degli individui di sostenerne il peso. Ma proprio per le diverse implicazioni che i due tipi di fenomeno hanno sul benessere sociale, è essenziale chiarire che differenza c'è tra “rischio” e “crisi”. La portata possibile dei vantaggi legati all'intervento pubblico diretto, nei due casi, è molto diversa, ed è proprio su questa differenza che verrà posta l'enfasi nel prosieguo dell'articolo.

### 1.1 Tipi di rischio e strategie di gestione

Per fornire spunti utili alla discussione che seguirà, può essere opportuno introdurre uno schema di classificazione tridimensionale che distingue gli eventi che generano rischio secondo i gradi o livelli di: *frequenza, intensità del danno e correlazione*.

A seconda della combinazione delle tre caratteristiche, un evento dannoso può essere localizzato in uno spazio tridimensionale (la “scatola dei rischi”) (*figura 1*) i cui vertici corrispondono alle forme più estreme. Anche se magari nessun evento reale corrisponde perfettamente a una di tali forme estreme, la classificazione serve a sottolineare la combinazione delle caratteristiche più rilevanti ai fini della scelta dello strumento di gestione più idoneo. Con l'eccezione di eventi di tipo G e H, vale a dire di eventi frequenti le cui conseguenze potenziali sono molto gravi, e per i quali l'unica strategia possibile dovrebbe essere quella di cercare di evitarli (per esempio non localizzando l'attività di produzione in ambienti ad essi esposti) la maggior parte dei rischi associati con eventi descritti dalle caratteristiche usate per definire la “scatola dei rischi” può essere, in principio, gestita efficacemente.

Una possibile classificazione delle strategie di gestione è quella che le distingue in

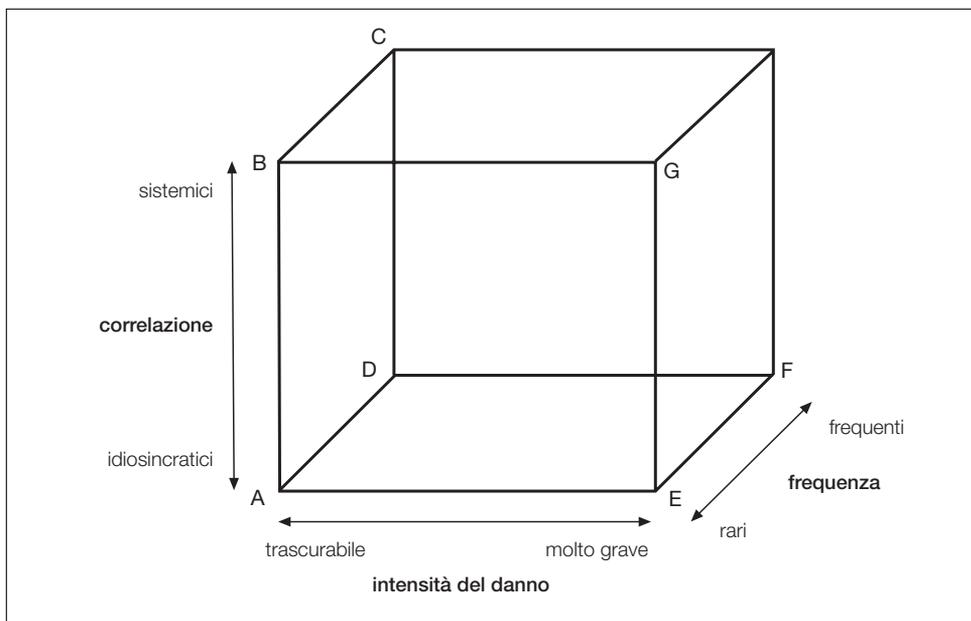


Figura 1 - La “scatola dei rischi”

base al fatto che il rischio sia *mantenuto* (per poi affrontarne le conseguenze), *evitato*, *ridotto* o *trasferito*. Quando il danno potenziale è limitato (vertici A, B, C e D), il rischio può essere affrontato dagli agricoltori che possono gestirne le conseguenze intraprendendo delle azioni a posteriori, indicate come azioni di *risk coping*. La più comune di queste azioni è basata sull'uso dei risparmi allo scopo di evitare riduzioni dei consumi. Ne risulta una sorta di auto-assicurazione, attraverso la quale le conseguenze dell'evento dannoso vengono "spalmate" nel tempo, contando sul fatto che condizioni migliori nei periodi successivi permettano di ricostituire le riserve impiegate per far fronte all'emergenza. La strategia è percorribile, ovviamente, solo se si dispone di riserve finanziarie sufficienti oppure se si può avere facile accesso al credito, ed il suo costo è rappresentato dal costo opportunità delle riserve finanziarie che devono essere mobilitate o dall'interesse da pagare sul prestito.

All'altro estremo, quando il danno potenziale è molto alto, l'azione migliore è probabilmente quella di evitare il rischio *tout court*. A questo proposito, le azioni da intraprendere includono decisioni come spostare l'attività produttiva in aree meno soggette a rischio, investire in strumenti di protezione fisica (impianti di irrigazione contro la siccità, reti protettive contro la grandine) oppure realizzare ciò che è stato definito come *income skewing* (Dercon, 2005), vale a dire intraprendere attività meno rischiose ma a più basso reddito, fenomeno particolarmente diffuso soprattutto nelle aree rurali di Paesi in via di sviluppo, dove le scarse riserve finanziarie e il limitato accesso ai mercati renderebbero impossibile gestire altrimenti o trasferire il rischio<sup>2</sup>.

In molti casi, la migliore strategia di riduzione del rischio resta la diversificazione del portafoglio di attività generatrici di reddito, una possibilità da lungo tempo riconosciuta dagli agricoltori in tutto il mondo che bilanciano la propria esposizione al rischio realizzando la coltivazione di colture diverse oppure affiancando attività di produzione vegetale alle attività zootecniche, oppure occupando parte delle loro risorse famigliari in attività extra agricole. La rinuncia ai possibili vantaggi dovuti alla specializzazione è il prezzo da pagare per questa strategia e, a seconda delle condizioni, non è raro che tale costo possa risultare inferiore a quello che si dovrebbe pagare, ad esempio, per un'assicurazione commerciale (Angelucci, 2006).

Così come le possibilità di *risk coping*, anche le possibilità di *trasferimento* del rischio sono numerose, anche se l'efficacia di questa strategia dipende fondamentalmente dalla condivisione di informazioni tra le parti interessate. In questo senso, potrebbe essere aggiunta una quarta dimensione alla "scatola dei rischi" per distinguere gli eventi a seconda della loro *prevedibilità*, intesa come la possibilità di associare ad essi una distribuzione di probabilità. La prevedibilità è una condizione cruciale per poter determinare il costo di una certa strategia di gestione del rischio ed è un requisito di base sia per la *assicurabilità*, vale a dire la capacità di stabilire premi corretti per i contratti assicurativi, che per la possibilità di gestione del rischio attraverso l'uso di derivati finanziari. Quando un evento non è prevedibile, nel senso che non esistono

<sup>2</sup> Si veda Viganò e Bonomo (2006) per una discussione sui problemi di accesso ai mercati creditizi e assicurativi nei Paesi in via di sviluppo.

informazioni sufficienti in base alle quali determinare una distribuzione di probabilità dei possibili danni, un mercato privato per il trasferimento del rischio non può affermarsi. Se le conseguenze dell'evento non assicurabile sono serie, l'unica speranza per evitare la bancarotta è quella di poter contare su di una qualche forma di solidarietà pubblica. La *tabella 1* riassume le possibili migliori strategie per ognuno degli eventi estremi della "scatola dei rischi".

### 1.2 Le crisi in agricoltura

La Commissione Europea definisce una crisi come una "situazione imprevista che mette in pericolo la vitalità economica delle imprese agricole, a livello locale o nell'ambito di un intero settore della produzione" (CE 2004a). Tre condizioni, cioè, sono necessarie affinché un evento sia considerato foriero di crisi: che sia imprevisto, che ecceda la capacità individuale di gestione, e che interessi contemporaneamente un gran numero di unità. Nella scatola dei rischi della *figura 1*, le crisi corrisponderebbero quindi a eventi imprevedibili rari, sistemici e disastrosi (il vertice F). Per questi rischi, effettivamente c'è poco che il singolo agricoltore possa fare. Una volta che la crisi si è manifestata, l'unica azione concepibile è quella di cercare di provare a limitarne il costo, se possibile, investendo tempestivamente nella restaurazione delle strutture danneggiate, in modo che i danni non si propaghino nel tempo.

Dal punto di vista della società, tuttavia, un modo per ridurre il costo associato alle crisi è quello di investire in azioni che potrebbero o aumentare la prevedibilità di tali eventi, o ridurre la portata dei danni eventuali, in questo modo trasformando potenziali crisi in rischi gestibili. L'evento, infatti, è sempre informativo sulla possibilità che eventi analoghi possano realizzarsi nel futuro, e quindi la crisi dovrebbe essere usata per rivalutare l'opportunità di investire in misure preventive, e magari contribuire allo sviluppo di meccanismi finanziari attraverso i quali per distribuirne il costo, quali ad esempio l'emissione di *cat-bonds*<sup>3</sup>, la riassicurazione per gli eventi catastrofici e i recenti *sidecar* riassicurativi<sup>4</sup>.

Quanto detto finora vale soprattutto per eventi naturali al di fuori del controllo degli operatori del settore (calamità, epidemie, ecc.). Nel documento di accompagna-

<sup>3</sup> I *cat-bonds* sono titoli obbligazionari emessi da assicuratori o da autorità pubbliche, che a fronte di un rendimento elevato, comportano il rischio per l'investitore di perdere, in tutto o in parte, il diritto alla restituzione del capitale versato nel caso in cui si verifichi una catastrofe. Lo scopo è quello di costruire riserve finanziarie per far fronte ai costi dovuti al risarcimento degli indennizzi da pagare a seguito della catastrofe, sfruttando l'esigenza di piccoli investitori di diversificare il proprio portafoglio.

<sup>4</sup> "I *sidecar* riassicurativi, spesso indicati semplicemente come "sidecar", sono strutture finanziarie create per permettere agli investitori di prendersi carico dei rischi e dei rendimenti di un gruppo di polizze (un *book of business*) assicurative raccolte da un assicuratore o un riassicuratore, acquisendo il diritto agli eventuali rendimenti che da quell'insieme di polizze può derivare. L'assicuratore o riassicuratore cederà i premi raccolti associati con il *book of business* al sidecar solo se gli investitori ci mettono fondi sufficienti da coprire, se necessario, gli eventuali indennizzi. La responsabilità degli investitori di solito è limitata solo ai capitali depositati nel fondo. Queste istituzioni si sono diffuse soprattutto dopo l'uragano Katrina per accrescere la capacità finanziaria dei riassicuratori, e per consentire agli investitori di partecipare ai profitti potenziali che potevano derivare dal brusco aumento dei premi riassicurativi che ha fatto seguito a Katrina. Una generazione precedente di sidecar era stata creata dopo l'11 settembre per lo stesso scopo".

([http://en.wikipedia.org/wiki/Reinsurance\\_Sidecar](http://en.wikipedia.org/wiki/Reinsurance_Sidecar), traduzione a cura dell'autore).

Tabella 1 - Rischi, strategie e strumenti di gestione

Tipo di evento	Esempi	Strategie private	Azione preferibile	
			ex-ante	ex-post
A - Specifici, rari e di entità trascurabile	Piccole malattie individuali	Trattenere	Nessuna	<i>Coping</i> (uso del risparmio personale)
B - Sistemici, rari e di entità trascurabile	Epidemie non gravi (influenza)		Vaccinazione	
C - Sistemici, frequenti e di entità trascurabile	Siccità stagionale. Variazioni di prezzo		Investimenti	Credito, uso delle scorte
D - Specifici, frequenti e di entità trascurabile	Malattie individuali serie. Incidenti d'auto di lieve entità		Assicurazione mutualistica	<i>Coping</i>
E - Specifici, rari e di grave entità	Grandine, incendio, furto, gravi incidenti d'auto	Trasferire	Assicurazione commerciale	Solidarietà pubblica
F - Sistemici, rari e di grave entità	Terremoti, tsunami, epidemie (BSE)		Mercati finanziari (CAT-bonds)	Solidarietà pubblica
H - Specifici, frequenti e di grave entità	Furto d'auto a Napoli!	Evitare	Investimenti privati (antifurto), trasferirsi	
G - Sistemici, frequenti e di grave entità	Siccità nel deserto!		Investimenti pubblici, trasferimento delle attività	

mento alla comunicazione della Commissione, (CE 2004b) tuttavia si parla anche di “crisi di mercato”, forse sulla scorta dell’esperienza recente che ha mostrato come eventi imprevisi, quali per esempio il morbo della mucca pazza o la più recente influenza aviaria, abbiano influenzato enormemente la domanda di prodotti agricoli e quindi possono essere considerati forieri di vere e proprie crisi nel senso sopra specificato.

In principio, il rischio di prezzo può essere gestito con strumenti finanziari. Tuttavia, anche laddove un commercio attivo di *futures* e opzioni per i prodotti interessati esistesse, la caduta di prezzo che ha fatto seguito agli eventi ricordati, infatti, non poteva essere prevista se non dopo lo scoppio dell’emergenza. Né l’assicurazione avrebbe potuto o potrebbe mai essere di aiuto. Per la carne di manzo, il pollame o le uova, ad esempio, è molto improbabile che una qualsiasi compagnia assicurativa potesse aver previsto la BSE o l’influenza aviaria e messo a punto un opportuno contratto assicurativo. Al contrario, è comprensibile come il realizzarsi di questi eventi possa avere conseguenze negative anche sui contratti assicurativi già esistenti<sup>5</sup>.

La comparsa di un’epidemia è un problema molto serio per l’agricoltura dato lo stretto legame che esiste tra prodotti agricoli e alimentazione, e dato l’atteggiamento di precauzione che, giustamente, ognuno di noi assume quando decide cosa mangiare. Tuttavia, come il panico che si è diffuso attraverso l’Europa durante la recente influenza aviaria dimostra, la reazione in qualche modo eccessiva dei consumatori può porre dei problemi seri alla sostenibilità delle imprese agricole, per motivi che non sono collegati al comportamento degli agricoltori, e che quindi giustificano un legittimo intervento pubblico per aiutare gli agricoltori ad uscire dalla crisi che essi non hanno contribuito a causare.

<sup>5</sup> Un esempio di ciò può essere fornito dal programma di governo *livestock protection* amministrato dalla *Risk Management Agency* dello USDA, che fu sospeso a seguito della scoperta di un unico caso di mucca pazza nello Stato di Washington nel dicembre del 2003.

In questo contesto, tuttavia, piuttosto che sedersi ad aspettare che la prossima crisi si diffonda, i governi e gli agricoltori hanno molte cose da fare per poter riconoscere le effettive cause della persistenza della crisi economica che fa seguito ad eventi del genere. Nel caso delle epidemie, la causa principale della caduta della domanda va ricercata nella difficoltà che i consumatori hanno nel determinare l'effettivo rischio di salute associato al consumo dei prodotti coinvolti. Il rischio effettivo di salute è il risultato di molti fattori che definiscono il cosiddetto processo di generazione del rischio che include la contaminazione, l'esposizione, il rapporto dose/risposta, eccetera (Metcalf, Sunding, Zilberman, 2002). Tutti questi fattori interagiscono in modo complesso tale che i consumatori possono non essere nella condizione di poter verificare l'effettiva portata del rischio cui sono esposti, e quindi, per motivi precauzionali, l'unica opzione è quella di smettere di consumare i prodotti coinvolti. In tal senso, la comunicazione di informazioni attendibili sull'effettivo rischio di salute e sulle possibili azioni private che i consumatori possono intraprendere per ridurre tale rischio possono dimostrarsi una politica molto più efficace per sostenere i redditi agricoli di qualsiasi trasferimento diretto di risorse finanziarie.

Molto diverso è il caso di nuove crisi potenziali a cui l'agricoltura è esposta a causa di eventi che si manifestano nel più ampio ambiente economico che circonda l'agricoltura, come per esempio la degradazione ambientale, l'esaurimento delle risorse petrolifere, il cambiamento climatico, la prevista diffusione di organismi geneticamente modificati, il terrorismo, e così via.

È vero che il realizzarsi di questi eventi presenta problemi ai responsabili della politica agricola che non sono stati mai analizzati prima, e quindi è legittimo chiedersi se e come l'operatore pubblico debba intervenire. Tuttavia, discutere di questi eventi e del loro potenziale impatto sulla società richiede una analisi attenta del complesso ruolo che l'agricoltura gioca nelle società moderne. Tutto ciò ha conseguenze rilevanti per il dibattito che stiamo portando avanti qui, e che proverò a tracciare, per grandi linee, nel paragrafo che segue.

### *1.3 Rischio privato e sociale legato all'agricoltura*

Abbandonando la visione settoriale, si riconoscerà che il rapporto tra agricoltura e rischio è sfaccettato. Uno degli aspetti fondamentali è che l'agricoltura fa un intenso uso delle risorse naturali, il che implica che essa può avere – rispetto ad altre attività di produzione – conseguenze più serie in termini di rischio sociale (legato per esempio alla salubrità alimentare, alla qualità ambientale, eccetera). D'altro canto, però, eventi di grande portata e al di fuori della possibilità di controllo degli agricoltori, quali il cambiamento climatico, l'esaurimento delle riserve petrolifere, la diffusione del terrorismo, eccetera, possono avere impatto notevole sui rendimenti delle risorse impiegate in agricoltura.

Il riflesso di ciò è che le politiche intese a ridurre il rischio sociale possono imporre vincoli non trascurabili alla operatività delle aziende agricole, con effetti negativi sui redditi agricoli. Qualche esempio può essere utile a illustrare alcune delle potenziali fonti di confusione.

*Esaurimento delle riserve petrolifere*

Da un punto di vista privato, la conseguenza negativa dell'esaurimento delle riserve petrolifere è quella di un aumento del prezzo del petrolio. Tuttavia, questo è probabilmente uno dei rischi più facilmente gestibili, data l'ampia diffusione dei *futures* sul prezzo del petrolio. Confrontarsi con l'aumento del prezzo del petrolio non è una questione di gestione del rischio, ma piuttosto è un problema di cambiamento tecnico, teso a sostituire l'input che diventa più oneroso. Sebbene un programma di stabilizzazione del prezzo del petrolio per gli agricoltori possa essere descritto come una politica di gestione del rischio, si tratterebbe in realtà di una forma di sussidio. Il fatto che il prezzo del petrolio cresce, dovrebbe essere usato come un segnale per orientare la produzione agricola verso un uso meno intenso di derivati petroliferi. Nei termini in cui ho cercato di porre la questione finora, un prezzo elevato per il petrolio è prevedibile, e gli agricoltori potrebbero e dovrebbero tenerne conto quando prendono le loro decisioni produttive. Fornire una politica che li protegge dall'aumento del prezzo del petrolio potrebbe essere dannoso, da una prospettiva sociale, esattamente perché contribuirebbe ad esacerbare il problema globale dell'esaurimento delle riserve petrolifere.

*Cambiamento climatico*

La dipendenza dell'attività agricola dalle condizioni climatiche non è una caratteristica nuova. Come abbiamo già detto, si tratta dell'argomento più solido in sostegno di un trattamento differenziale dell'agricoltura riguardo alla gestione del rischio. Il fatto che una tale dipendenza sia inevitabile è precisamente la ragione perché una qualche forma di solidarietà sociale per compensare gli agricoltori dei danni subiti a seguito di fenomeni climatici avversi è giustificata. Se da ciò emerge un problema di costo eccessivo per la società, la speranza di ridurlo effettivamente nel tempo è legata alla possibilità che possano emergere nuove forme di trasferimento privato del rischio laddove esistano interessi contrapposti rispetto allo stesso evento climatico. Un esempio di questo tipo di strumenti è fornito dai derivati finanziari indicizzati su parametri climatici.

*Inquinamento da organismi geneticamente modificati*

Sebbene il rilascio di organismi geneticamente modificati nell'ambiente possa avere delle conseguenze sconosciute sulla salute umana, la dimensione sociale del problema non è stata finora, a mio avviso, adeguatamente riconosciuta per un difetto nel quadro istituzionale. La vera questione in ballo in questo contesto è quella della responsabilità civile. Una volta ammessa la legittimità dell'impiego di materiale geneticamente modificato, potrebbe esistere un rischio privato per gli agricoltori, associato al possibile inquinamento da organismi geneticamente modificati se chi vende un prodotto certificato come esente, viene poi considerato legalmente responsabile della eventuale diversa qualità del prodotto offerto. Altrimenti, se la responsabilità ricadesse ad esempio sul certificatore, dal punto di vista dell'agricoltore quello dell'inquinamento non sarebbe un rischio rilevante. Dallo stesso punto di vista privato, tuttavia, l'agricoltore che decide di produrre prodotti esenti da OGM lo fa poiché cerca di ottenere un prezzo più elevato. In un equilibrio di mercato perfetto, il maggior prezzo

associato con prodotti esenti da organismi geneticamente modificati incorporerebbe tutti gli extra costi necessari per produrre prodotti esenti, incluso quello della certificazione o quello di assicurarsi contro l'inquinamento. Se un mercato assicurativo non si sviluppa, una ragione può essere proprio perché il maggior prezzo per i prodotti esenti da OGM non è tanto alto da giustificare il rischio di pagare la multa nel caso in cui il prodotto risultasse invece inquinato.

In altre parole, il rischio sociale per la salute umana legato all'esposizione di organismi geneticamente modificati non dovrebbe essere confuso con il rischio privato di reddito degli agricoltori. Se l'obiettivo della politica è quello di proteggere i consumatori dai rischi legati alla possibile ingestione di materiale geneticamente modificato, la responsabilità non può essere lasciata alle azioni private degli agricoltori. La migliore politica pubblica sarebbe quella di bandire *tout court* l'uso di OGM in agricoltura. Ammettere il diritto di esistenza dei prodotti OGM, implicitamente dimostra che tale rischio sociale non viene considerato così elevato. Se è questo il caso, allora una certificazione attendibile è probabilmente lo strumento migliore per proteggere i consumatori, e il costo per l'assicurazione contro l'inquinamento dovrebbe essere lasciato alla responsabilità dei produttori. Qualsiasi tentativo di intervenire per assistere i produttori di prodotti esenti da OGM, per esempio attraverso un'assicurazione sussidiata, significherebbe trasferire parte del costo dai produttori (tanto di prodotti contenenti OGM quanto di quelli esenti) sui contribuenti. I consumatori di prodotti esenti da OGM pagherebbero due volte per la loro scelta: una prima volta pagando un premio di prezzo per il prodotto che acquistano, e una seconda volta come contribuenti, accollandosi in parte il costo del rischio di inquinamento cui gli agricoltori si espongono quando decidono di produrre prodotti esenti da OGM. Se a tutto ciò aggiungiamo la possibilità che l'industria che produce semi geneticamente modificati sia capace, attraverso posizioni di monopolio, di appropriarsi di parte della rendita generata dalla presenza di un sussidio, è evidente che alla fine una tale politica non avvantaggerebbe né gli agricoltori né i consumatori.

## 2. La riforma della politica agricola comune e il rischio

### 2.1 *C'è davvero bisogno di nuove politiche per la gestione del rischio in Europa?*

Sia in Europa che dall'altro lato dell'Atlantico, molti Governi sembrano non essere stati immuni alla retorica per cui l'agricoltura è più rischiosa di altri settori e pertanto necessita di un maggiore intervento pubblico, visto che sono, da lungo tempo, impegnati a fornire varie forme di sostegno all'agricoltura giustificate proprio dalla presenza del rischio che gli agricoltori sarebbero "costretti" ad affrontare.

Tuttavia, se ciò che conta è il bilancio tra l'effetto netto di queste politiche sul benessere dei produttori agricoli ed il costo che esse impongono sulla società nel suo complesso, le domande da porsi sono: "gli agricoltori sono effettivamente costretti ad affrontare tali rischi? Se sì, per quali ragioni?" Se invece l'esposizione al rischio dovesse essere considerata come il risultato di una libera scelta, dato che, come sottolinea

Tweeten (2002), come società non ci poniamo il problema di compensare i giocatori d'azzardo o gli speculatori di borsa, perché dovremmo farci carico degli agricoltori che decidono di assumere dei rischi?

Fino a qualche decennio fa, la mancanza di occupazioni alternative per le risorse impiegate in agricoltura rappresentava un vincolo serio, e mantenere gli agricoltori ad operare in condizioni che, se avessero potuto, avrebbero evitato, giustificava politiche onerose per il resto della società, miranti a compensarli per i danni dovuti a rischi che essi erano costretti a subire per precise scelte politiche<sup>6</sup>. Specialmente nell'Europa occidentale, l'intervento pubblico teso ad assistere gli agricoltori nell'affrontare le conseguenze di eventi avversi che avrebbero potuto essere, almeno in parte, previsti ed evitati, poteva e può essere inteso come un riconoscimento della responsabilità politica di avere deliberatamente impedito, o per lo meno rallentato, il necessario aggiustamento strutturale nel settore, cosa che, a sua volta, rispondeva all'esigenza prioritaria di evitare possibili tensioni politiche e sociali. Ma tutto ciò, mi sentirei di poter dire, appartiene ormai al passato. La questione, oggi, è se il forte impegno dei Governi nella gestione del rischio in agricoltura sia ancora giustificato nell'agricoltura dei Paesi avanzati.

Oltre a quelle teoriche già proposte nella prima sezione di questo articolo, può risultare utile qualche altra considerazione, legata questa volta alle condizioni che caratterizzano le agricolture dei Paesi avanzati e dell'Europa in particolare.

Innanzitutto, oggi in queste economie il risultato in termini quantitativi dei processi produttivi agricoli non è più la preoccupazione maggiore degli agricoltori o delle società. Al contrario ci sono molte ragioni valide tanto in Europa che in Nord America, per ridurre le quantità e puntare invece sulla qualità delle produzioni. Inoltre, l'attività agricola è molto più integrata che in passato nel cosiddetto comparto agro-industriale, in cui le componenti industriali si accollano parte del rischio attraverso la stipula di varie forme di contratti di fornitura con gli agricoltori. Ancora, come già anticipato, raramente la produzione agricola è la sola fonte di reddito per gli agricoltori, e ciò è vero sia in ambienti, quali quelli nordamericani, in cui prevalgono grandi aziende – in cui attività di tipo finanziario e commerciale, e quindi non propriamente di produzione agricola, sono ormai una parte rilevante del complesso delle attività di impresa – sia in aree, come quelle del sud Europa, dove l'attività agricola è spesso associata ad altre fonti nel determinare il complesso dei redditi familiari. Infine, i mercati di servizi quali il credito, l'assicurazione, la gestione del risparmio e l'intermediazione finanziaria sono molto più accessibili che in passato anche agli agricoltori.

Mentre alcuni di questi aspetti (come ad esempio la ricerca della qualità o i rapporti con l'industria alimentare e la distribuzione) sono stati giustamente indicati co-

<sup>6</sup> In Canada, nel 1947, discutendo del *Prairie Farm Assistance Act* (P.F.A.A.), l'allora Ministro dell'Agricoltura affermò che: "Il PFAA ha lo scopo di prendersi cura di gente che è stata insediata su territori sui quali non si sarebbero dovuti insediare. Questa è la nostra motivazione per essere impegnati in tutto ciò ed è la ragione per la quale ne paghiamo dai due terzi ai tre quarti del costo con il bilancio del tesoro canadese. Noi affermiamo che questa gente, con il nostro consenso e con il nostro aiuto, si è insediata in territori sui quali non si sarebbe mai dovuta insediare".

me possibili fonti di “nuovi” rischi per gli agricoltori, la verità è che questi nuovi rischi sono sempre e comunque associati a tentativi di accrescere il livello dei redditi. La loro presenza non è né più tipica né più pericolosa per il settore agricolo di quanto non lo sia per altri settori, e quindi non è chiaro perché la loro presenza dovrebbe essere motivo per un trattamento preferenziale dell'agricoltura.

Per esempio, mentre è vero che lo spostamento della produzione da prodotti standard verso prodotti di “nicchia” può portare gli agricoltori a dover operare su mercati caratterizzati da una più alta volatilità, è anche vero che il rischio di prezzo dovuto alla aleatorietà di certe mode nel consumo è comunque il risultato del tentativo di diversificare il prodotto per estrarre una maggiore rendita dai consumatori. Si tratta cioè di una delle componenti dei costi che la ricerca di più alti profitti impone, e non è chiaro perché se ne debba fare carico la società. Se gli imprenditori agricoli che esplorano nuovi mercati vogliono, il trasferimento di parte di questo rischio può essere ottenuto con la raccolta di capitale a rischio da investitori che siano disponibili a condividere la “scommessa” sul prezzo del nuovo prodotto o del prodotto “tipico”<sup>7</sup>.

Concentrandosi sulla situazione europea, l'unico vero nuovo rischio che gli agricoltori sono stati per così dire “costretti” ad affrontare nel passato recente, è stato probabilmente quello istituzionale, legato ai cambiamenti che hanno caratterizzato la politica agricola negli ultimi dieci anni, e di cui discuteremo in dettaglio più avanti. Tuttavia, anche il cambiamento nella filosofia di intervento della politica agraria, pur essendo sostanziale, non è giunto inaspettato né si è trattato di qualcosa di ingiustificato dal punto di vista del benessere sociale, e quindi non è chiaro come si possa sostenere che, di per sé, questa riforma della PAC dia adito alla esigenza di nuove forme di sostegno al settore agricolo giustificate in termini di aiuti alla gestione del rischio. La possibilità politica stessa del cambiamento cui è andata incontro la Politica Agricola europea è anche il risultato del riconoscimento implicito del fatto che le condizioni economiche di cui godono gli agricoltori della vecchia Europa sono ormai tali per cui essi non hanno più bisogno del livello di sostegno tipico dei decenni precedenti, una cosa che, come vedremo, ha implicazioni anche in termini di gestione del rischio di impresa.

Semmai, il problema del rischio legato alla riforma della PAC dovrebbe essere affrontato con riferimento ai Paesi che sono entrati solo recentemente a far parte dell'Europa e i cui agricoltori non hanno beneficiato, in passato, di analoghi elevati livelli di sostegno. Concentrarsi sulle conseguenze della recente riforma della politica agricola europea in termini di introduzione di nuovi rischi appare, piuttosto, come un modo per evitare di affrontare il vero problema, e cioè che agricoltori che oggi si confrontano con uno stesso panorama politico-istituzionale, per molti anni hanno invece operato in condizioni molto differenti. Compensare gli agricoltori della vecchia Europa per il fatto che adesso essi devono confrontarsi con problemi (quali la maggiore variabilità dei prezzi) che in passato erano stati eliminati grazie al sostegno diretto garantito dalla PAC, sarebbe un modo di perpetuare, all'interno dell'Europa allargata,

---

<sup>7</sup> Tali meccanismi, peraltro, sono già stati utilizzati anche in agricoltura, ad esempio, attraverso l'emissione di contratti *futures* e opzioni sul prezzo dei vini di qualità italiani e francesi.

un trattamento differenziale a favore degli agricoltori più ricchi. Sono probabilmente considerazioni come quella appena fatta che, sebbene mai esposte a voce alta, hanno portato ad includere nel dibattito l'aspetto legato alla gestione delle "crisi", perché in questo modo non si rischia di dover tagliare fuori le agricolture ricche della vecchia Europa dalla possibilità di dividersi una torta di nuovi sussidi.

## 2.2 La riforma della PAC induce un maggior rischio?

Uno degli argomenti che più spesso capita di ascoltare nelle discussioni sulla necessità di un maggiore impegno della Unione Europea nella gestione del rischio agricolo è quello per cui la riforma stessa della PAC sarebbe causa di maggiore rischio. Vale la pena allora di interrogarsi sulla validità di un tale argomento.

Come già ricordato, è chiaro che la riforma della filosofia di intervento della politica agricola comunitaria lascerà gli agricoltori europei più direttamente esposti alle fluttuazioni dei prezzi di mercato dei loro prodotti. Tuttavia, da questo a concludere che il rischio rilevante degli agricoltori sarà accresciuto, vale a dire che il benessere economico degli agricoltori sarà ridotto, sarebbe sbagliato, dato che già esistono strumenti privati per proteggersi contro questo nuovo rischio di prezzo e che essi, a meno che lo si ostacoli, verranno utilizzati.

Per esempio, per giustificare la necessità di politiche per la stabilizzazione dei prezzi, spesso si sottolinea il fatto che in Europa non sono disponibili derivati finanziari basati sul prezzo dei prodotti agricoli, ma il ragionamento è chiaramente fallace. Mentre è vero che, in Europa, lo scambio di derivati finanziari deve ancora affermarsi per molti dei prodotti agricoli di maggiore interesse, ciò è dovuto principalmente al fatto che fino ad ora questi strumenti non erano necessari. Se, come succedeva ai tempi del vecchio sostegno dei prezzi della PAC, i prezzi non sono variabili, allora è chiaro che non c'è alcuna necessità di proteggere l'esposizione attraverso l'uso di questi strumenti. Non appena la variabilità dei prezzi agricoli diventerà un problema, è molto probabile che tanto le borse merci già esistenti, quanto possibili nuove borse, appositamente create, cominceranno a commercializzare *futures* e altri derivati di interesse per gli agricoltori, come l'osservazione dell'evoluzione degli scambi dei contratti sul mercato francese *Matif* per il grano tenero e la colza può già rivelare (*figura 2*). Sebbene molti altri aspetti possano aver giocato un ruolo in tal senso, il fatto che il numero dei contratti scambiati sulla colza e sul grano tenero sia cresciuto stabilmente dal 2002/2003 in avanti potrebbe benissimo essere collegato alla accresciuta attività degli agricoltori e di altri agenti economici interessati a proteggere la loro esposizione di prezzo, diventata rilevante a causa della caduta del sostegno garantito della politica agricola comunitaria.

Ma esiste un altro, più forte, argomento da contrapporre a coloro i quali affermano che la riforma della PAC causerà dei danni agli agricoltori per l'accresciuto rischio di prezzo. Il probabile aumento della variabilità dei prezzi, infatti, non implica necessariamente una prospettiva nel complesso più rischiosa per i redditi degli agricoltori europei. Come accennato nella prima sezione di questo articolo, la definizione rilevante di rischio deve considerare tanto la variabilità quanto il livello del risultato economico. Nello spirito della recente riforma della PAC, la (possibile) caduta dei prezzi

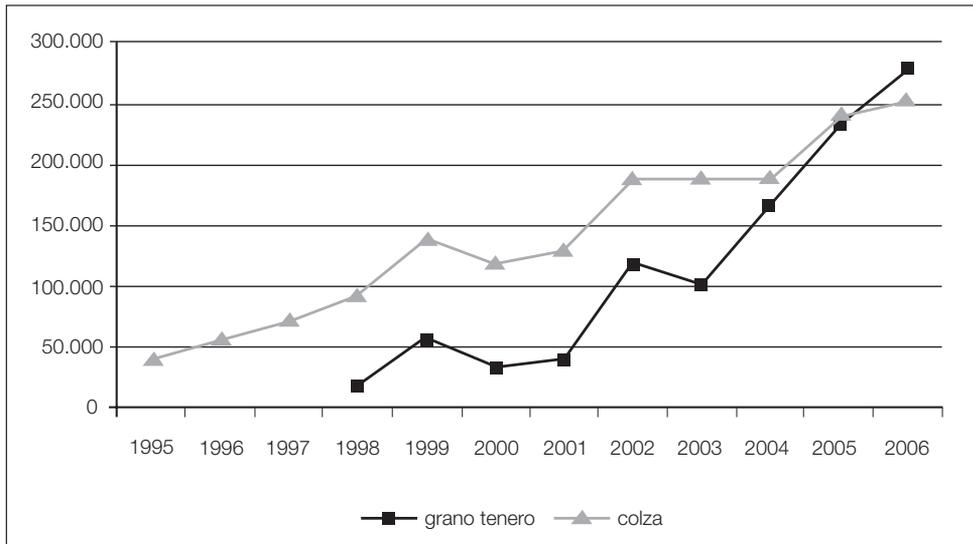


Figura 2 - Contratti *futures* scambiati sul MATIF (numero di contratti per anno)

è accompagnata comunque dalla introduzione del (certo) pagamento unico aziendale. Questo vuol dire che il reddito aziendale complessivo, che include anche il pagamento unico, non sarà ridotto, mentre l'introduzione di una componente fissa probabilmente ne ridurrà la varianza. In altre parole, la presenza di un pagamento certo consentirebbe agli agricoltori di sostenere una maggiore variabilità nella componente che resta accoppiata alla produzione senza che ciò comporti una riduzione di benessere, e questo a prescindere dalla maggiore o minore avversione al rischio che l'agricoltore possa manifestare. Quanto maggiore è l'incidenza del pagamento unico sull'intero reddito, tanto maggiore sarà l'aumento di variabilità nei prezzi che può essere sopportata dall'agricoltore senza implicazioni sul livello complessivo di benessere.

È fondamentale per questo che l'opinione secondo cui la riforma della PAC in sé possa essere causa di un accresciuto rischio economico degli agricoltori non è giustificata. Si potrebbe argomentare che la compensazione garantita dal pagamento unico aziendale possa essere insufficiente a coprire la riduzione dei redditi attesi, ma in tal caso la critica dovrebbe essere orientata verso il modo in cui il pagamento compensativo viene calcolato, o verso i meccanismi di implementazione del regime dei pagamenti e non coinvolgere considerazioni legate al rischio.

La discussione, a mio avviso, sarebbe molto più fruttuosa se orientata verso la definizione di quali rischi sono effettivamente rilevanti, e probabilmente questo eliminerebbe qualsiasi legame con la recente riforma della politica agricola comunitaria: se un nuovo schema della gestione del rischio delle crisi deve essere ipotizzato, questo ha poco a che fare con la migrazione da sussidi accoppiati a sussidi disaccoppiati, e dovrebbe tener conto dell'intero insieme di politiche sociali e settoriali che esistono tanto a livello comunitario quanto a livello di Stati membri, le quali possono avere un notevole impatto sulla effettiva esposizione al rischio degli agricoltori, come vedremo di seguito.

### 2.3 La riduzione di rischio assicurata dalle politiche ancora esistenti

La stabilizzazione dei mercati era uno degli obiettivi fondanti della politica agricola comunitaria e molte OCM hanno previsto misure di stabilizzazione tuttora in vigore e che contribuiscono in vario grado, a seconda dei settori, a limitare i movimenti di prezzo del mercato. Tali misure vanno da interventi di mercato come la presenza di prezzi soglia, a strumenti progettati per ridurre la variabilità stagionale dei movimenti di prezzo, come per esempio sussidi allo stoccaggio o gli aiuti alla trasformazione<sup>8</sup>.

Oltre alle misure incluse nelle OCM, gli agricoltori in molti Stati membri possono anche contare su misure gestite a livello nazionale, e intese ad assisterli nella gestione del rischio di reddito. Tali misure sono diverse, e vanno dalla presenza di fondi di solidarietà a cui rivolgersi in caso di disastri, al pagamento di sussidi ai premi sull'assicurazione delle colture. A tutto ciò, che è parte delle politiche settoriali, vanno aggiunte altre misure che non appartengono alla politica agricola propriamente detta, ma che possono avere degli effetti non trascurabili sulla generale esposizione al rischio degli agricoltori. In Italia, per esempio, la legge che istituisce l'agenzia di protezione civile nazionale recentemente è stata chiamata in causa per il pagamento di compensazioni per i danni subiti dagli agricoltori in Lombardia a seguito della siccità. Analogamente, il Fondo di Solidarietà Europeo, istituito recentemente dopo le alluvioni che hanno afflitto l'Europa centrale nell'estate del 2002, sebbene non inteso a finanziare i danni alle colture, può essere usato per la compensazione dei danni alle strutture produttive.

La *tabella 2* elenca i tipi di strumenti che direttamente o indirettamente contribuiscono a costituire una rete di protezione dei redditi per gli agricoltori europei. La presenza di una tale ricchezza di strumenti costituisce una sfida nella progettazione di un quadro comune per la gestione del rischio nell'agricoltura europea, nel senso che quest'ultimo dovrebbe essere reso compatibile con le politiche nazionali esistenti (il che probabilmente condurrebbe alla definizione di un contenitore molto ampio per poter includere tutti i vari tipi di politiche già in atto, e quindi difficile da gestire) oppure dovrebbe confrontarsi con il problema di riuscire ad ottenere che alcuni degli Stati membri rinuncino a politiche già in atto, con le prevedibili resistenze che ciò comporterebbe.

### 2.4 I vincoli alla possibile introduzione di nuove politiche per la gestione del rischio

Oltre alla resistenza che gli Stati membri possono opporre alla definizione di un quadro unitario per le politiche di gestione del rischio in agricoltura, un altro insieme di vincoli in tal senso è rappresentato dai limiti imposti dalle regole dell'organizzazione mondiale del commercio e alla disciplina europea sugli aiuti di Stato in agricoltura.

#### *Regole OMC*

Dopo l'accordo sull'agricoltura del 1994 il grado di libertà nelle scelte di politica agricola è stato considerevolmente ristretto. Oggi, le sole nuove politiche che possono essere introdotte in agricoltura sono quelle incluse nella cosiddetta scatola verde, e di-

<sup>8</sup> Per apprezzare la misura in cui questi strumenti siano rilevanti, si consideri che la spesa FEOGA dovuta alle misure di stoccaggio privato nel 2003 è stata di € 928 milioni, includendo anche le uscite di bilancio della distillazione del vino da tavola.

**Tabella 2 - Rete di protezione dei redditi per gli agricoltori europei***Strumenti privati*

Diversificazione degli ordinamenti, combinazione di colture e allevamenti  
 Assicurazione agricola  
 Produzione a contratto  
 Strumenti di commercializzazione  
 Protezione attraverso derivati finanziari (*hedging*)  
 Gestione finanziaria dell'azienda  
 Gestione del portafoglio di attività generatrici di reddito  
 Risparmio/credito

*Politiche pubbliche**A livello locale (regionale o statale)**Politiche settoriali*

Sussidi alle assicurazioni (es. in Spagna e in Italia)  
 Assicurazione obbligatoria (es. in Grecia)  
 Fondi di Solidarietà in Agricoltura (es. in Francia e in Italia)

*Altre*

Fondi di Solidarietà generici (Protezione civile)

*A livello Europeo**Politiche settoriali*

Sostegno di prezzo  
 Trasferimenti di reddito  
 Iniziative di sviluppo rurale

*Altre*

Fondo di Solidarietà Europeo

venta un argomento piuttosto convincente quello per cui molta dell'attenzione sulle politiche per la gestione del rischio, tanto in Europa quanto negli Stati Uniti, sia in effetti il risultato dell'introduzione di due articoli nell'Accordo sull'Agricoltura a chiusura dell'Uruguay round, che elencano la partecipazione finanziaria dei Governi ai programmi di assicurazione del reddito o il pagamento di importi compensativi a seguito di disastri naturali tra i tipi di supporto esentati dagli impegni di riduzione nazionali, in tal modo, di fatto, consentendone la continuazione<sup>9</sup>.

Riguardo alla possibilità che questi schemi rimarranno nella scatola verde, l'evidenza finora suggerisce che i programmi di questo tipo adottati negli Stati Uniti hanno avuto un effetto di stimolo della produzione limitato o nullo, e quindi non possono essere considerati come distorsivi del commercio. Vale la pena di notare, tuttavia, che i trasferimenti ai coltivatori di cotone effettuati sotto forma di sussidi all'assicurazione sono comunque stati inclusi nel calcolo del sostegno totale nel contesto di una disputa sul cotone avanzata dal Brasile contro gli Stati Uniti nel 2002. Sebbene l'OMC abbia concluso che il Brasile non è riuscito a dimostrare che i sussidi alle assicurazioni hanno avuto un effetto di riduzione del prezzo mondiale, la questione è stata posta, e non è per nulla assodato che in ambito OMC il livello di sussidi alle assicurazioni at-

<sup>9</sup> Questo ha fatto sì che molti dei programmi di pagamenti compensativi e di partecipazione ai programmi di assicurazione delle colture esistenti in Europa venissero immediatamente ridefiniti in maniera da essere compatibili con queste norme.

tualmente raggiunto negli Stati Uniti continuerà ad essere tollerato in futuro.

#### *Disciplina europea sugli aiuti di Stato in agricoltura*

Ulteriori vincoli alla possibilità di introdurre nuove forme di sostegno derivano anche dalle limitazioni imposte attraverso le linee guida comunitarie sugli aiuti di Stato in agricoltura. Attualmente, esse consentono sia pagamenti compensativi per danni subiti che sussidi ai premi assicurativi, sempre che siano intesi a coprire rischi di danni molto seri, assimilabili a calamità naturali. In generale da questo punto di vista la disciplina sugli aiuti di Stato è piuttosto generosa nel senso che consente un ampio spettro di interventi intesi a compensare i danni dovuti a evenienze imprevedute quali veri e propri disastri naturali (alluvioni, terremoti, ecc.), ma anche quelli dovuti semplicemente a condizioni climatiche avverse o alla comparsa di malattie animali e vegetali, purché il livello del danno raggiunga una certa soglia, fissata al 20% della produzione "normale" nelle aree svantaggiate e al 30% nelle altre aree.

Appare evidente che la disciplina europea sugli aiuti di Stato in agricoltura ha continuato nella strada aperta dall'accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round. Si tratta di una strada pericolosa se porterà alla impressione sbagliata che una riduzione temporanea del 30% del reddito lordo ottenuto da una singola coltura o da un singolo prodotto possa generare una tale perdita di benessere da richiedere l'intervento della solidarietà pubblica. Sarebbe opportuno invece rendere chiaro che ciò che può rappresentare un'effettiva crisi dal punto di vista agricolo, e che quindi giustificherebbe il sostegno pubblico, è una combinazione di eventi che, senza sostegno esterno, causerebbe che i livelli di consumo delle famiglie agricole, e non di produzione o di reddito, cadessero del 30% o più. Sfortunatamente, una tale considerazione sembra essere ancora poco compresa, almeno a giudicare da quanto emerge dalle prese di posizione pubbliche.

### **3. Il documento della Commissione del marzo 2005**

Con tutta la discussione precedente quale lunga premessa, siamo ora nelle condizioni di discutere criticamente delle proposte della Commissione Europea per la possibile istituzione di un quadro generale di intervento nella gestione del rischio e delle crisi in agricoltura.

La Commissione ha avanzato tre possibili opzioni perché fossero valutate nella misura in cui esse possano, individualmente o nel complesso, sostituire in tutto o in parte le misure di emergenza *ad hoc* che vengono attivate dalla Comunità e dagli Stati membri in caso di eventi dannosi. Le tre opzioni sono: 1) la partecipazione finanziaria al pagamento dei premi assicurativi degli agricoltori contro disastri naturali; 2) il sostegno al funzionamento di fondi mutualistici tra gli agricoltori; e 3) la fornitura di una copertura di base contro le crisi di reddito.

Le opzioni sono state descritte in termini molto generali, così che una valutazione precisa delle loro implicazioni richiede speculazioni sui modi possibili in cui le misure possano essere implementate. L'unico vincolo stringente indicato dalla Commis-

sione è stato che la loro implementazione deve essere finanziata al più con i fondi derivati dal punto percentuale di modulazione dei pagamenti diretti della PAC.

In questa sezione passerò brevemente in rassegna i potenziali punti di forza e debolezza delle tre opzioni, rimandando il lettore interessato al lavoro di Cafiero *et al.* (2005) per una trattazione più estesa.

### 3.1 *Partecipazione finanziaria al pagamento di premi assicurativi*

Secondo la CE, l'assicurazione può fornire un'alternativa ai pagamenti compensativi *ex-post* per le perdite causate da disastri naturali al livello regionale, nazionale o comunitario. L'idea è che, se un agricoltore compra un'assicurazione contro un disastro naturale, i danni coperti dal contratto assicurativo non dovranno poi essere compensati a posteriori facendo ricorso alla solidarietà pubblica.

Mentre è evidente che un accresciuto uso dell'assicurazione da parte degli agricoltori potrebbe contribuire a una riduzione dell'ammontare complessivo necessario per pagamenti compensativi, non è per nulla certo che il contributo pubblico al pagamento dei premi sia il mezzo più efficace per favorire l'allargamento del mercato assicurativo. L'esperienza di altri Paesi nel tentativo di promuovere la diffusione dell'assicurazione in agricoltura è stata molto negativa, e il caso degli Stati Uniti è emblematico in tal senso (Glauber 2004). Il punto chiave è che, a meno che un governo sia capace di un impegno credibile a non compensare coloro i quali non avessero sottoscritto una polizza assicurativa, l'incentivo per gli agricoltori a comprare un'assicurazione contro un disastro è molto limitato. Perché spendere soldi per la copertura contro eventi che sono molto rari, e per i quali ci si può ragionevolmente attendere che il Governo comunque interverrà con una compensazione?

D'altro canto, un impegno del Governo a non risarcire i non assicurati, anche se possibile in principio, sarebbe difficilmente sostenibile dal punto di vista politico, dato che soffrirebbe di quella che gli scienziati della politica chiamano incoerenza dinamica. Una volta che un disastro si verifica, quelli senza assicurazione saranno anche quelli che hanno maggiore bisogno dell'assistenza pubblica, e rifiutarsi di fornirla sarebbe una decisione politicamente molto costosa per qualsiasi Governo.

Ma a parte la competizione della solidarietà pubblica, l'assicurazione contro i danni causati da disastri soffre di una serie di altri problemi che per lungo tempo ne hanno impedito la diffusione. I disastri naturali hanno il carattere di rischio sistemico-catastrofale e quindi sono notoriamente difficili da assicurare: l'assicurazione richiederebbe o il mantenimento di ampie riserve, con conseguenti alti costi opportunità del capitale immobilizzato, o l'acquisto di una riassicurazione molto costosa. La riassicurazione potrebbe permettere il trasferimento di parte del rischio ad altre compagnie che non sostengono il rischio nell'area in cui l'assicuratore primario opera, tuttavia, anche quando la riassicurazione è possibile, il rischio sistemico può essere un motivo di fallimento del mercato.

Programmi di riassicurazione con il sostegno pubblico sono stati già implementati in vari Stati membri per le assicurazioni contro i danni personali alle proprietà dovuti a catastrofi in Francia e in Spagna (e comunque non coprono i danni alle produ-

zioni) e per la normale assicurazione delle colture in Spagna e negli Stati Uniti, ma non sembrano avere avuto effetti significativi in termini di riduzione delle esigenze di stanziamenti *ad hoc* una volta che la catastrofe si sia verificata (Glauber 2004).

Un altro aspetto rilevante da considerare quando si discute dell'opzione di sussidiare i premi assicurativi riguarda la struttura competitiva dell'offerta di assicurazione. Se c'è potere di mercato dal lato dell'offerta, l'introduzione di un sussidio potrebbe avere l'unico effetto di far crescere il premio senza alcuna conseguenza sulla partecipazione, e quindi senza alcun beneficio in termini di riduzione dell'esposizione al rischio (Capitanio 2006). Sebbene questo aspetto sia stato esplorato nella letteratura solo in maniera molto limitata, qualche evidenza aneddotica suggerisce che la presenza di cartelli tra le compagnie assicurative possa essere effettivamente un problema<sup>10</sup>.

Dati i tanti problemi che possono affliggere l'assicurazione contro i disastri, diventerebbe cruciale sviluppare dei meccanismi molto ben progettati per prevenire le inefficienze nella implementazione di schemi basati sul pagamento di sussidi ai premi.

La Commissione Europea fornisce qualche guida riguardo alle possibili implementazioni: per esempio, la Commissione suggerisce che:

- 1) l'ammontare individualmente elargito attraverso il sostegno combinato europeo e nazionale non dovrebbe eccedere il 50% del premio complessivo;
- 2) per far scattare il pagamento dell'indennizzo, le perdite di produzione dovrebbero essere superiori al 30% della produzione agricola media;
- 3) la compensazione complessivamente garantita a un singolo agricoltore non dovrebbe mai superare il 100% della perdita considerando tutte le altre forme di compensazione pubblica che sono in piedi;
- 4) il pagamento non dovrebbe essere vincolato al tipo o alla quantità di produzione futura.

Rispetto alla condizione 1), bisogna notare come essa potrebbe creare delle discrepanze con programmi nazionali esistenti che rispettano la normativa sugli aiuti di Stato in agricoltura e che consentono sussidi ai premi fino all'80%, ad esempio quando le polizze assicurative sono considerate sperimentali. È molto probabile che se una proposta come quella descritta qui venisse accolta, tanto i regolamenti sugli aiuti di Stato quanto le legislazioni nazionali dovrebbero essere emendate per poter essere coerenti con il limite del 50% del sussidio al premio.

Le condizioni 2) e 3) sono quelle concettualmente più elusive, a causa della potenziale ambiguità sulla interpretazione del livello di soglia. Se il 30% viene interpretato al livello di singola azienda agricola, ciò potrebbe causare una serie di problemi. Pri-

<sup>10</sup> Nel 1996, la legge italiana che stabilisce le condizioni per l'erogazione di sussidi alle assicurazioni in agricoltura fu emendata (DPR 324/96), a seguito della direttiva CEE 42/92 sulla legge anti-trust, per vietare il consorzio esistente tra le imprese assicuratrici che operavano in agricoltura e per introdurre un tetto massimo ai premi che beneficiavano di sussidi, nel tentativo di ridurre gli incentivi per le imprese assicuratrici verso la cattura della rendita associata con la presenza del sussidio attraverso più alti premi di mercato. Nel 2004, il diritto per le compagnie assicuratrici di formare consorzi di riassicurazione o di co-assicurazione è stato ripristinato. Nel passato recente, l'Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici (ANIA) è stata ripetutamente richiamata dall'autorità per la concorrenza, ed in due casi è stata condannata per comportamenti anticompetitivi nell'erogazione dell'assicurazione RCA.

mo, nel modo in cui viene formulata, non si tratta di una vera e propria franchigia, che quindi potrebbe essere giustificata per una possibile riduzione dell'incidenza di azzardo morale, poiché il danno comunque può essere rimborsato interamente. Una tale clausola, piuttosto che ridurre la possibilità di azzardo morale, probabilmente la accrescerà. Essa, infatti, determinerebbe forti incentivi per gli assicurati a cercare di portare danni effettivi del 20-25% della produzione fino al livello soglia del 30% solo per far scattare il pagamento dell'indennizzo.

Secondo, non è chiaro se la produzione dovrebbe essere intesa in termini fisici, o in termini di valore, e se si debba intenderla con riferimento a una singola coltura o all'intera produzione dell'azienda. Definendo le perdite in termini di produzione fisica di una singola coltura, il tipo di assicurazione immaginato non sarebbe diverso, nella sostanza, da una tradizionale assicurazione agricola sulle rese, per la quale la lunga storia del sostegno pubblico in varie parti del mondo ha portato ad esprimere giudizi molto negativi<sup>11</sup>. Un'opzione più difendibile sarebbe quella di definire le perdite al livello di azienda in termini di valore della produzione interessata, misurandole relativamente alla media del reddito complessivo aziendale dei precedenti tre o cinque anni (inclusi gli eventuali pagamenti fissi). Una tale procedura avrebbe il vantaggio di essere effettivamente disaccoppiata dalle decisioni di produzione, terrebbe in considerazione il possibile effetto della protezione naturale (cioè la correlazione negativa tra quantità prodotte e prezzo) e sarebbe molto vicina a collegare la fluttuazione di reddito alla effettiva perdita di benessere. L'implementazione di un tale schema, tuttavia, richiederebbe l'istituzione di un sistema attendibile di registrazione dei redditi agricoli individuali, una cosa estremamente laboriosa nelle condizioni attuali anche se potenzialmente molto utile. La disponibilità di serie storiche accurate sui redditi a livello aziendale potrebbe infatti consentire la differenziazione dei premi a livello di azienda, con innegabili benefici sulla possibile diffusione dell'assicurazione sui redditi: i premi potrebbero riflettere l'effettivo rischio a cui l'azienda è esposta e quindi si potrebbe ridurre l'incidenza del problema di selezione avversa.

Resterebbe il problema dell'azzardo morale, così come resterebbe la necessità di perizie per l'accertamento del danno, con conseguenti elevati costi amministrativi. Per affrontare questo problema, una terza possibile interpretazione dell'indice che fa scattare il pagamento dell'indennizzo potrebbe essere quella di un indice di produzione di area. La perdita del 30% del reddito potrebbe essere intesa a livello regionale o sub-regionale, e i contratti assicurativi potrebbero pagare degli indennizzi solo quando un indice della produzione regionale cadesse al di sotto del 70% della media storica dei tre o cinque anni precedenti. Un tale schema di assicurazione su base d'area potrebbe evitare i problemi di azzardo morale, nella misura in cui nessun singo-

---

<sup>11</sup> Brian Wright, uno degli analisti più attenti della politica agraria internazionale, ha avuto modo di recente di affermare che gli unici che beneficiano dei programmi di sussidio alle assicurazioni agricole sono: "(1) coloro i quali erano proprietari della terra al momento in cui il programma è introdotto, che beneficiano dell'aumento del prezzo della terra; (2) i fornitori di assicurazione, specialmente se oligopolistici; (3) i politici che lavorano per loro, e gli economisti che lavorano per (2) o (3) facendo apparire questi programmi dei buoni programmi o almeno delle politiche difendibili" (Wright 2006, p. 9).

lo agricoltore avrebbe il potenziale di modificare la produzione regionale fino al punto da far scattare pagamenti, sebbene resterebbe il problema di come calcolare gli indennizzi. Una opzione potrebbe essere quella di indennizzare tutti gli assicurati di uno stesso importo per ettaro, indipendentemente da quale che sia la loro effettiva produzione in quell'anno. Ciò eviterebbe il costo di misurare le perdite individuali, ma implicherebbe la possibilità che alcuni agricoltori siano sovracompensati e altri non compensati pienamente. Il problema potrebbe essere affrontato lasciando la possibilità per gli agricoltori che subiscono dei danni in eccesso alla media di presentare richiesta per ulteriori indennizzi, ma dovrebbero avere essi l'onere di dimostrare l'effettiva perdita.

Uno schema del genere sarebbe, in molti sensi, coerente con l'articolo 8 dell'allegato II dell'accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round, secondo il quale il diritto al contributo si ottiene solo a seguito di un formale riconoscimento da parte delle autorità di governo dell'occorrenza di un disastro naturale o evento simile. Il vantaggio di legare il riconoscimento dello stato di calamità ad un indice oggettivo della produzione agricola regionale (la cui determinazione potrebbe essere assegnata a un'autorità indipendente) sarebbe quello di limitare la portata del fallimento politico dovuto alla pressione esercitata sull'autorità pubblica affinché venga dichiarato generosamente lo stato di calamità.

Per identificare il possibile carico finanziario che la partecipazione al pagamento dei premi imporrebbe sul bilancio pubblico, Cafiero *et al.* 2005 hanno stimato il costo ipotetico di uno schema di assicurazione dei redditi agricoli basato su un indice d'area del tipo appena descritto per una regione italiana, l'Emilia Romagna, proiettandone poi i risultati alle altre regioni italiane in funzione del contributo relativo delle stesse al valore aggiunto agricolo. La conclusione è stata che il sostegno di un'assicurazione del genere su ampia scala non sarebbe possibile contando solo sui fondi della modulazione dei pagamenti disaccoppiati, e richiederebbe necessariamente cospicue integrazioni da parte di fondi nazionali.

Prendendo in considerazione anche i punti evidenziati nelle precedenti sezioni di questo lavoro, le principali conclusioni sull'opzione di partecipare con un sussidio ai premi assicurativi pagati dagli agricoltori in caso di calamità sono le seguenti:

- 1) un'assicurazione privata contro disastri naturali o altri eventi che abbiano delle serie conseguenze sul settore agricolo (quali per esempio le crisi economiche) è notoriamente difficile a causa della natura sistemica dei rischi, oltre che dei problemi di informazione che affliggono comunemente l'assicurazione agricola;
- 2) l'efficienza di un tale meccanismo nel ridurre i costi complessivi per la società, derivanti dal rischio di crisi, dipenderebbe dal tipo di contratto assicurativo che si incentiva. La determinazione di soglie basate su indici d'area a livello regionale o sub-regionale eviterebbe alcuni dei problemi normalmente presenti negli schemi assicurativi individuali;
- 3) un sussidio ai premi assicurativi avrebbe verosimilmente una efficienza di trasferimento molto bassa, dato che parte del trasferimento verrebbe dissipato in costi di transazione legati alla possibilità di amministrazione del programma assicurativo, e

in parte catturati come rendita nella misura in cui l'offerta di assicurazione forse non competitiva;

- 4) l'implementazione di un qualsiasi programma verosimile di una tale assicurazione dei redditi agricoli richiederebbe serie storiche attendibili sui ricavi, una cosa ancora da implementare in Europa e che potrebbe rivelarsi molto costosa;
- 5) in ogni caso, un programma di sussidio alle assicurazioni contro i disastri naturali sarebbe molto costoso, e le risorse finanziarie derivate dalla modulazione dei pagamenti compensativi certamente non sarebbero sufficienti, e richiederebbero cospicue integrazioni da parte degli Stati membri.

### *3.2 Sostegno ai fondi mutualistici*

La seconda opzione proposta dalla Commissione Europea fa riferimento alla possibilità di fornire sostegno, attraverso un contributo decrescente nel tempo, al funzionamento amministrativo di fondi mutualistici tra gli agricoltori. L'opzione è il riconoscimento del fatto che la mutualità ha giocato e ancora gioca un ruolo importante all'interno del settore agricolo. Tanto le cooperative quanto le associazioni dei produttori già forniscono indirettamente servizi di gestione del rischio ai loro associati, per esempio effettuando attività commerciali che riducono gli effetti delle variazioni di prezzo degli output e degli input (ad esempio, il coordinamento dell'acquisto degli input, la stipula di contratti comuni di commercializzazione, accordi per lo stoccaggio comune, per le attività di trasformazione dei prodotti, eccetera).

Lo stesso spirito potrebbe informare la creazione e il funzionamento di fondi mutualistici con lo specifico obiettivo di farli diventare lo strumento principale per la gestione del rischio d'impresa degli agricoltori associati. Tradizionalmente i fondi mutualistici, intesi come strumenti assicurativi, sono basati sulla creazione di riserve finanziarie, costituite dal contributo dei partecipanti, a cui gli stessi possono attingere in caso di necessità, secondo opportune regole prestabilite. L'idea fondamentale, comune al principio dell'assicurazione, è quella di trasferire il rischio, ma con l'effetto aggiuntivo che, prevedendo un impegno reciproco di lungo termine, i fondi mutualistici potrebbero superare alcuni dei problemi della assicurazione commerciale, come ad esempio l'incidenza dei fenomeni di azzardo morale e di selezione avversa. La possibilità dell'azzardo morale, infatti, verrebbe fortemente limitata dalla natura dell'accordo mutualistico, in cui il gruppo che partecipa è vincolato da un principio di solidarietà, e dalla durata dell'impegno, mentre la conoscenza condivisa dei livelli individuali di esposizione al rischio potrebbe ridurre notevolmente i problemi di selezione avversa.

L'efficacia di un fondo mutualistico dipende dalla possibilità di accumulare sufficienti riserve sulle quali contare in caso di necessità, ed esso dovrebbe essere sostenibile autonomamente, attraverso i risparmi dei soci negli anni in cui i redditi sono più alti. Tuttavia, tale sostenibilità potrebbe essere messa in pericolo dal carattere sistemico di alcuni rischi, specialmente di quelli dovuti a calamità. Il carattere sistemico dei rischi può essere particolarmente problematico all'inizio dell'attività di un fondo mutualistico, quando il capitale raccolto può essere insufficiente a coprire le possibili perdite subite da molti dei partecipanti nello stesso momento.

Una possibile soluzione a questo problema può essere quella della fornitura di una copertura riassicurativa del fondo da parte degli Stati membri. La riassicurazione potrebbe, di anno in anno, coprire le sole perdite che eccedono il capitale accumulato nel fondo fino a quel momento, così che man mano che il capitale del fondo cresce nel tempo, la portata della riassicurazione potrebbe essere gradualmente ridotta.

Uno dei problemi maggiori per l'istituzione di fondi è forse la mancanza di incentivi sufficienti tali da indurre la partecipazione degli agricoltori, specialmente laddove la tradizione e le esperienze di mutualità sono limitate. Allo scopo, potrebbero essere utili incentivi quali il pagamento di un premio sui tassi d'interesse maturati sui depositi nel fondo. Il premio sul tasso d'interesse potrebbe essere sostenuto dalla gestione del fondo e sussidiato dai Governi locali e centrale. Ancora, benefici fiscali per la quota di reddito agricolo investito nel fondo mutualistico potrebbero essere un'alternativa o un'integrazione al sussidio all'interesse. Per esempio, un'aliquota fiscale più bassa sugli utili maturati nel fondo potrebbe essere bilanciata da livelli di tassazione più alti nel momento in cui il socio dovesse lasciare il fondo oppure prelevare i fondi per scopi diversi da quelli per cui il fondo mutualistico era stato istituito.

Oltre ad usare le riserve interne, infine, un fondo mutualistico organizzato potrebbe accedere al credito, in caso di necessità. Nella misura in cui i membri di un fondo sono capaci di fornire congiuntamente un livello di garanzia più alto di quanto possano fare singoli soci individualmente, il fondo mutualistico potrebbe ottenere un migliore accesso al credito.

Nella discussione, finora, è stata mantenuta l'ipotesi che il fondo ritenga interamente l'esposizione al rischio. Tuttavia, la possibilità di trasferirne una parte potrebbe accrescere enormemente l'efficacia di fondi mutualistici quali strumenti di gestione del rischio, specialmente nel contesto di rischi da calamità naturali. Il trasferimento del rischio potrebbe essere ottenuto o attraverso la assicurazione, o attraverso la cartolarizzazione, due azioni per le quali il fondo potrebbe garantire notevoli vantaggi relativamente a quanto un singolo agricoltore potrebbe mai fare da solo. Il fondo infatti potrebbe acquistare copertura assicurativa a condizioni molto più favorevoli di quanto possano fare i singoli associati, grazie al maggiore potere di contrattazione nei confronti delle compagnie assicurative. Inoltre, internalizzando i costi di monitoraggio, si potrebbe ridurre il valore dei premi accettando franchigie maggiori. In Italia ci sono molte evidenze di questi vantaggi nell'esperienza dei consorzi di difesa: negoziando i termini di coperture assicurative collettive, i consorzi spesso hanno potuto ottenere tassi di premio più bassi e una migliore copertura rispetto a quanto potevano fare i singoli agricoltori (Melani, 2005).

Altro meccanismo di trasferimento del rischio potrebbe essere la cartolarizzazione dell'esposizione del fondo attraverso specifici contratti che potrebbero essere venduti sul mercato dei derivati finanziari, analogamente a quanto succede per i già menzionati *cat-bonds*. L'ostacolo più rilevante in questo senso sembra essere la dimensione minima necessaria per poter accedere a questi mercati, oltre al livello di conoscenze professionali richieste per poterli sfruttare opportunamente. In questo senso, l'associazione mutualistica potrebbe essere uno strumento molto efficace sia per consentire

l'acquisizione dei servizi professionali richiesti, sia per raggiungere la dimensione minima critica per la cartolarizzazione del rischio. Fondi mutualistici settoriali e/o regionali potrebbero giocare un ruolo fondamentale nel raccogliere il rischio dei singoli membri, "impacchettarlo", e piazzarlo sul mercato finanziario attraverso l'intermediazione di broker o di compagnie assicurative.

In questo contesto, il sostegno pubblico potrebbe concretizzarsi nella definizione dell'ambito istituzionale necessario affinché i fondi mutualistici possano operare sui mercati finanziari (ottenendo cioè le necessarie autorizzazioni), nell'erogazione di contributi finanziari per la creazione di unità di gestione del rischio all'interno delle associazioni di produttori esistenti o di nuove associazioni di produttori, e infine nell'offerta di formazione professionale.

Per alcuni settori della produzione agricola in Europa (tipicamente quello di frutta fresca e verdura), le funzioni di gestione del rischio descritte potrebbero essere facilmente integrate nelle azioni delle organizzazioni dei produttori esistenti. Il contenuto dei programmi operativi di queste associazioni potrebbe essere ampliato ad includere le attività finanziarie richieste per gestire i risparmi precauzionali dei soci. Altri settori in cui i produttori condividono esigenze specifiche di gestione del rischio potrebbero essere considerate per la creazione di analoghe organizzazioni dei produttori: un esempio è quello del settore del vino, dove il rischio di prezzo potrebbe essere gestito attraverso un uso appropriato dei derivati finanziari (vedi *nota 7*).

Per riassumere, l'opzione di sostenere l'istituzione e l'operazione di fondi mutualistici sembra altamente promettente. Il principale punto di forza di questa opzione è il tutto sommato limitato costo finanziario che potrebbe imporre sul bilancio FEOGA. In effetti, l'unica vera azione fondamentale necessaria sarebbe quella della definizione del quadro istituzionale necessario a permettere l'operatività dei fondi, potendo delegare la responsabilità di fornire gli incentivi finanziari necessari per stimolare la partecipazione degli agricoltori ai Governi locali. L'efficienza del trasferimento di risorse finanziarie dai contribuenti ai produttori agricoli attraverso questo strumento sarebbe relativamente alta rispetto a quella ottenibile con altri strumenti, perché avverrebbe senza intermediari che potrebbero catturare parte dei benefici, e potrebbe essere facilmente condizionato all'utilizzo specifico di tali risorse nella gestione del rischio.

Rispetto alla compatibilità con gli accordi OMC, non sembrano esserci problemi. Le condizioni per l'istituzione e funzionamento del fondo potrebbero essere scritte in modo da essere pienamente coerenti con le prescrizioni dell'accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round, affermando per esempio che i prelievi dal fondo possono essere autorizzati solo a seguito di un formale riconoscimento da parte delle autorità governative di uno stato di calamità naturale.

Il principale ostacolo alla diffusione di fondi mutualistici quali strumento per la gestione del rischio è la loro dipendenza dal rilascio di specifiche autorizzazioni da parte delle autorità competenti, una cosa contro la quale ci potrebbero essere resistenze da parte delle *lobby* degli attuali operatori finanziari e assicurativi. Inoltre, si potranno incontrare difficoltà laddove le tradizioni mutualistiche sono assenti o deboli e dove la competizione da parte di altre forme di assicurazione pubblica, implicita o

esplicita, (come ad esempio la presenza di sussidi alle assicurazioni e di pagamenti compensativi) dovrebbero fortemente ridurre l'esigenza di un'assicurazione di tipo mutualistico o di altri strumenti privati di gestione del rischio.

### *3.3 Fornitura di una copertura di base contro le crisi di reddito*

La terza opzione avanzata dalla CE consiste nella possibilità di offrire una rete di protezione del reddito, in caso di crisi, a tutti gli agricoltori, a prescindere dal settore della produzione in cui essi operano. L'unica condizione esplicita posta nel delineare l'opzione è che queste misure siano definite in maniera da essere pienamente compatibili con le prescrizioni dell'accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round e che non contravvengano alle linee guida sugli aiuti di Stato in agricoltura. La misura, quindi, potrebbe essere aperta a tutti gli agricoltori che dovessero subire una riduzione del reddito di più del 30% della media dei tre anni precedenti o di una media basata su tre anni dei precedenti cinque anni, escludendo il valore più alto e quello più basso, a prescindere dal tipo e dalla quantità di prodotto. La compensazione potrebbe ammontare a non più del 70% della perdita di reddito, sebbene possa essere combinata con pagamenti da altri programmi di compensazione fino al limite del 100% della perdita subita.

L'opzione, così come viene prospettata, induce a interrogarsi sulle motivazioni, sulle possibili conseguenze e sul modo in cui le misure proposte potrebbero essere applicate. Riguardo alle motivazioni, una prima possibile motivazione sembrerebbe essere quella di una maggiore equità tra i vari comparti dell'agricoltura europea. Al momento, gli agricoltori che ricevono pagamenti disaccoppiati possono già contare su un reddito minimo fisso anche nel caso di gravi crisi. Con l'implementazione di questa terza opzione, anche i produttori che attualmente operano in settori che non sono protetti dalla presenza dei pagamenti accoppiati potrebbero contare su una forma di stabilizzazione dei redditi aziendali. Il risultato sarebbe quello di una maggiore equità della politica agricola comunitaria.

I produttori che beneficerebbero maggiormente dalle misure definite con questa opzione sono quelli che operano in settori con la maggiore variabilità dei redditi (frutta e verdura, vino, carne suina) per i quali le organizzazioni comuni di mercato non forniscono al momento pagamenti diretti disaccoppiati. Fornire a questi produttori un garanzia analoga a quella che viene assicurata attraverso i pagamenti disaccoppiati richiederebbe però un cospicuo ammontare di fondi, con conseguenti dubbi sul fatto che le risorse finanziarie disponibili dalla modulazione dei pagamenti diretti possano mai essere sufficienti.

Inoltre, a parità di altre condizioni sarebbero avvantaggiati i produttori in quei settori dove maggiori sono le oscillazioni di reddito. Nel decidere sulla opportunità o meno di attivare questa opzione, bisognerebbe tenere a mente che il rischio è una componente intrinseca dell'attività economica in questi settori, e gli agricoltori che operano in queste attività dovrebbero essere capaci di gestirlo. Una diffusa, gratuita rete di protezione del reddito, quale quella prevista da quest'opzione, potrebbe avere forti effetti distorsivi: determinerebbe probabilmente il fatto che più risorse vengano

indirizzate nelle attività più rischiose, con possibili effetti negativi in termini di una maggiore offerta, di esternalità ambientali negative e di uno spreco di risorse pubbliche (Goodwin e Vado, 2006).

La proposta della Commissione Europea di una copertura comune per le gravi perdite di reddito potrebbe anche essere motivata dal desiderio di evitare che gli interventi nazionali attivati *ad hoc* in caso di calamità possano creare delle differenze tra gli agricoltori che operano in diversi Stati membri. Un regolamento europeo su questo argomento, che affermasse chiaramente quali condizioni devono essere rispettate per i pagamenti intesi per stabilizzare i redditi agricoli nei vari Stati membri e sull'ammontare massimo consentito, potrebbe essere un risultato desiderabile, considerando che tali pagamenti non potrebbero essere sostenuti soltanto dal bilancio FEOGA. Tuttavia sembra davvero difficile riuscire ad evitare che le integrazioni erogate attraverso i fondi nazionali vengano a creare poi, di fatto, discriminazioni nel livello di sostegno ricevuto dagli agricoltori in vari Paesi, data la diversa capacità di bilanci nazionali di finanziare tali compensazioni.

Un altro punto che andrebbe chiarito riguarda la determinazione delle condizioni che attiverrebbero la compensazione dei redditi. Il documento di accompagnamento alla relazione della CE identifica tre maggiori cause di crisi che dovrebbero essere gestite attraverso la solidarietà generale: le calamità naturali, le crisi sanitarie e le crisi economiche. Per quanto detto in precedenza, mentre è chiaro che le prime due sono completamente al di là della capacità di controllo degli agricoltori e possono avere degli effetti sulla sostenibilità del lungo termine delle attività agricole, e quindi il ricorso alla solidarietà pubblica potrebbe essere giustificato, il caso delle crisi economiche è sostanzialmente diverso. L'espressione "crisi economica" è piuttosto generale: essa comprende fenomeni molto diversi che hanno l'effetto di una notevole riduzione dei redditi agricoli: da un calo dei prezzi dei prodotti agricoli, ad un aumento dei prezzi degli input, a una combinazione di entrambi. L'aspetto più rilevante ai fini dell'onere sociale che esse potrebbero imporre è la possibile durata di queste crisi. Alcune possono essere temporanee, mentre altre possono diventare una caratteristica stabile dell'ambiente economico che caratterizza le scelte dell'agricoltore. Gestire anche questi cambiamenti come se si trattasse di crisi occasionali può essere inefficace e socialmente indesiderabile.

In altre parole, sarebbe saggio e utile distinguere crisi economiche che prevedono cambiamenti permanenti con conseguenze sulla sostenibilità delle aziende, dalle crisi con effetti, ancorché forti, ma transitori. Cambiamenti di lunga durata delle condizioni in cui operano le aziende agricole dovrebbero essere trattati con interventi più articolati, che promuovano il necessario cambiamento strutturale e certamente non attraverso trasferimenti generalizzati e incondizionati di reddito.

Oltre alle motivazioni, anche le conseguenze prevedibili dell'implementazione di una opzione del genere meritano qualche riflessione. Innanzitutto i suoi costi: così come con la prima opzione, Cafiero *et al.* 2005 hanno stimato il costo prevedibile dell'implementazione di questa opzione, mostrando come, anche con criteri di eleggibilità alquanto restrittivi, il costo finanziario previsto potrebbe essere molto alto. È quin-

di abbastanza difficile immaginare che una opzione del genere possa mai essere applicata su un'ampia scala. Inoltre, gli interessi in gioco possono essere notevoli ed è così molto probabile che l'eleggibilità ai pagamenti divenga una questione di contrattazione politica a livello locale.

Dal punto di vista della distribuzione dei benefici, trattandosi di trasferimenti diretti di reddito, questa opzione avvantaggerebbe certamente gli agricoltori, e la sua efficienza di trasferimento sarebbe piuttosto alta, sebbene la possibilità di comportamenti di *rent-seeking* da parte dei potenziali beneficiari potrebbe ridurre in parte i benefici netti. Una volta che un tale schema sia attivato, poi, i costi amministrativi per la sua gestione potrebbero essere anche relativamente bassi. Il problema maggiore però riguarda i costi iniziali, che invece sarebbero molto alti, data l'esigenza di avvenire ad una opportuna definizione contabile di reddito da prendere a riferimento e della messa a punto di metodi affidabili per la sua determinazione e per il calcolo delle integrazioni a livello di singolo produttore.

Infine, l'onere imposto sui contribuenti potrebbe essere molto alto e diverso nei vari Stati membri, diventando così causa di una maggiore distanza tra i livelli di sostegno garantiti agli agricoltori nelle varie regioni d'Europa. Ciò contrasterebbe con gli obiettivi di coesione che ispirano in gran parte l'attuale fase di riforma della politica europea.

### 3.4 Considerazioni comuni

La conclusione generale che può essere tratta dall'analisi delle tre opzioni proposte dalla Commissione è che è piuttosto difficile immaginare come una qualunque delle tre possa mai arrivare a sostituire completamente l'esigenza di misure di emergenza in caso di vere e proprie crisi se, come il documento specifica, le misure devono essere finanziate al più con i fondi che si liberano da un punto percentuale di modulazione degli aiuti diretti della PAC. Secondo recenti previsioni, anche con la piena implementazione della modulazione, il 5% di riduzione dei pagamenti diretti ammonterebbe a circa € 1.200.000.000 all'anno. Se tale stima risultasse corretta, le opzioni prospettate potrebbero contare approssimativamente su € 240 milioni all'anno, una cifra che è più bassa, ad esempio, dei € 320 milioni all'anno che il solo Fondo di Solidarietà Nazionale in Agricoltura italiano ha speso, in media, in ognuno degli ultimi 20 anni per compensare gli agricoltori dei danni da calamità naturali.

Più ragionevolmente, si può immaginare che l'eventuale azione comune intrapresa, se volta a promuovere l'adozione di effettive azioni preventive da parte degli agricoltori, possa essere intesa come un mezzo per contribuire a ridurre l'ammontare delle risorse finanziarie eventualmente necessarie per affrontare le emergenze causate dalle crisi in agricoltura. Come tale, essa dovrebbe essere intesa quale parte di un piano più generale, che includa una regolamentazione europea comune sulle legislazioni per la compensazione dei danni da calamità. Un trattamento uniforme delle compensazioni dei danni da disastri in agricoltura, infatti, potrebbe essere necessaria per evitare approcci nazionali differenti che possono ridurre il grado di competitività delle agricolture dei diversi Paesi europei.

#### 4. Conclusioni

In questo articolo ho cercato di riassumere alcuni dei principali aspetti teorici che dovrebbero informare la discussione sulle politiche intese a gestire il rischio e le crisi in agricoltura nel contesto di un'economia avanzata. Il punto di riferimento principale è stato quello delle condizioni della Unione Europea e della Politica Agricola Comune riformata.

Le principali lezioni che si possono trarre da tutto ciò che precede possono essere così riassunte.

- La rilevanza dei fattori di rischio e i loro potenziali effetti sul benessere degli agricoltori devono essere ben compresi.
- Determinare le conseguenze in termini di benessere e quindi il valore di possibili politiche pubbliche che riducono il rischio, richiede che i rischi affrontati dagli agricoltori siano misurati in termini dei potenziali effetti sui livelli dei consumi delle famiglie agricole, e non del reddito corrente. In molti casi, i consumi dipendono dal livello di reddito permanente atteso dell'intera famiglia. Una tale considerazione porterebbe all'esigenza di rivalutare le implicazioni in termini di benessere dell'esposizione dell'attività agricola a fenomeni quali eventi climatici avversi o crisi di mercato per specifici prodotti.
- Una tale analisi preliminare riconoscerebbe che ci sono rischi che possono essere gestiti efficacemente dagli agricoltori, sia attraverso la diversificazione delle fonti di reddito, sia attraverso l'uso di meccanismi, quali il risparmio e il credito, con i quali si possono gestire fluttuazioni di reddito limitate senza l'esigenza di un sostegno pubblico.
- Dal lato opposto, quando la prevedibilità degli eventi è così limitata che non è possibile concepire alcuna azione preventiva, oppure quando i potenziali danni eccedono le capacità di gestione autonoma da parte dell'agricoltore, non c'è alternativa alla presenza di una qualche forma di solidarietà pubblica.
- Per evitare inefficienze e sprechi di risorse pubbliche, dovrebbe essere fatta una distinzione non ambigua tra il normale rischio d'impresa e gli eventi effettivamente disastrosi. Gli agricoltori dovrebbero conservare la responsabilità principale della gestione del normale rischio d'impresa, per il quale dovrebbero essere sempre evitate azioni pubbliche che tendono a sostituirsi alle azioni private.
- Per le crisi, nel breve e medio periodo l'eventuale compensazione dei danni è probabilmente l'unica opzione disponibile. In questo caso tuttavia, la responsabilità di determinare le condizioni che possono far scattare il trasferimento di risorse pubbliche dovrebbero essere delegate ad un'agenzia indipendente dall'autorità politica.
- Solo i danni alle strutture aziendali che potrebbero compromettere la ripresa della normale attività produttiva in tempi brevi dovrebbero essere oggetto di risarcimento diretto, mentre eventuali danni alla produzione corrente dovrebbero essere esclusi, ad evitare la creazione di incentivi distorti. Le compensazioni potrebbero prendere la forma sia di trasferimenti diretti di reddito, che di partecipazione finanziaria nel pagamento degli interessi su prestiti specificamente accesi per ricostruire le strutture aziendali danneggiate.

- Nel medio-lungo termine, l'azione pubblica dovrebbe essere mirata a sostenere le azioni preventive private che riducono la portata dei danni causati dalle calamità naturali, per esempio fornendo agli agricoltori incentivi per spostarsi da aree particolarmente soggette al rischio di disastro, o per realizzare investimenti in infrastrutture protettive. Inoltre, laddove esistano grosse economie di scala o dove gli investimenti richiesti assumano i caratteri di beni pubblici, potrebbero essere necessari investimenti pubblici in infrastrutture protettive.
- Per il normale rischio d'impresa, l'azione pubblica dovrebbe limitarsi a determinare le condizioni che consentono agli agricoltori di sviluppare la propria capacità autonoma di gestione del rischio, usando gli strumenti privati dell'assicurazione, del credito, e dei mercati finanziari. In questo caso, l'intervento pubblico dovrebbe avere il solo scopo di promuovere l'attività dei mercati privati e non di sostituirsi ad essi. Diverse azioni possono essere di aiuto in questa direzione:
  - la creazione delle istituzioni e la diffusione delle informazioni necessarie a promuovere l'espressione della domanda privata di strumenti di gestione del rischio di natura commerciale, garantendo allo stesso tempo la competizione dal lato dell'offerta;
  - la promozione della costituzione di risparmio precauzionale, attraverso incentivi diretti e indiretti, quali ad esempio benefici fiscali, allo scopo di accrescere il potenziale di autoassicurazione degli agricoltori contro i rischi meno gravi a livello di azienda;
  - promuovere la concentrazione della domanda di strumenti di gestione del rischio allo scopo di consentire agli agricoltori un migliore accesso ai mercati dell'assicurazione, del credito, o degli strumenti finanziari. In tal caso, sostenere il funzionamento di fondi mutualistici può essere un modo efficace di incentivare lo sviluppo dei mercati per il rischio in Europa. Inoltre, per migliorare l'efficienza del trasferimento del rischio, la concentrazione della domanda dovrà anche avere l'effetto di internalizzare i costi di monitoraggio, accrescendo così la portata della gestione mutualistica di alcuni rischi che, per loro natura, potrebbe essere difficile trasferire per la presenza di informazione asimmetrica.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AKERLOF G. (1970) - "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No 3, MIT Press, Cambridge MA, pp. 488-500.
- ANGELUCCI F. (2006) - "La gestione del rischio nelle imprese agricole italiane. Il ruolo delle assicurazioni in presenza di strategie aziendali di diversificazione". *Rivista di Politica Agraria*, n. 4.
- BERNSTEIN P. (1998) - *Against the Gods. The remarkable story of risk*. John Wiley & Sons, Chichester UK.
- CAFIERO C. (2003) - "Il dibattito recente sul sostegno alle assicurazioni in agricoltura", *La Questione Agraria*, Vol. 3, pp. 97-123.
- CAFIERO C., CAPITANIO F., CIOFFI A. AND COPPOLA A. (2005) - "Risk and Crisis Management in Agriculture." Rapporto di ricerca per il Parlamento Europeo - DG Politiche Interne dell'Unio-

- ne, Direktoratato B. Tender IP/B/AGRI/ST/2005 30. Manoscritto non pubblicato, 11 Ottobre 2005.
- CAPITANIO F. (2006) - "L'intervento pubblico nel campo delle assicurazioni agricole in Italia: incongruenze e risultati". *Rivista di Politica Agraria*, n. 4.
- CAPITANIO F., CAFIERO C. (2006) - "Public intervention in agricultural management risk: who benefits from insurance subsidies?" in Cafiero C., Cioffi A., (a cura di), *Income stabilization in agriculture. The role of public policies. Proceedings of the 86th EAAE seminar "Agricultural Income Stabilization: what role should public policies play?"* Anacapri, 21-22 Ottobre, 2004, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- COBLE K.H., KNIGHT T.O. (2002) - "Crop Insurance as a Tool for Price and Yield Risk Management", in Just, R.E., Pope, R.D. (a cura di) *A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London.
- DERCON S. (2004) - *Insurance against poverty*, Oxford University Press, Oxford.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, CE (2005a) - *Communication from the Commission to the Council on Risk and Crisis Management in Agriculture*. EC COM(2005)74.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, CE (2005b) - *Commission Staff Working Document on Risk and Crisis Management in Agriculture*, EC SEC (2005) 320.
- GLAUBER J. (2004) - "Why subsidized insurance has not eliminated disaster payments?", *American Journal of Agricultural Economics*, 86(5):1179-1195.
- GOODWIN B.K., VADO L.A. (2006) - "Public Responses to Agricultural Disasters: Rethinking the Role of Government", paper presentato al CAES-FLP-CATPRN Joint Workshop 2006 su "Crises in Agriculture and Resource Sectors: Analysis of Policy Responses," 16 ottobre 2006, Calgary, Canada.
- HARDAKER J.B. (2000) - *Some issues in dealing with risk in agriculture*, Working Paper Series in Agricultural and Resource Economics, University of New England, Graduate School of Agricultural and Resource Economics, No. 2000-3, March;  
<http://www.une.edu.au/gshare/publications/AREwp00-3.PDF> (verificato il 1 ottobre 2006).
- HART HAYES and BABCOCK (2006) - "Insuring Eggs in Baskets: Should the Government Insure Individual Risks?" *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 54:121-137.
- KAHNEMAN D., TVERSKY A. (1984) - "Choices, values and frames", *American Psychologist*, 39:341-350.
- MELANI G. (2005) - Personal communication, director of the Consorzio di Difesa della Toscana. Florence, April.
- METCALFE M., SUNDING D., ZILBERMAN D. (2002) - "Risk Management and the Environment", in Just R.E., Pope R.D. (a cura di) *A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London.
- MOSCHINI G., HENNESSY D. (2001) - "Uncertainty, Risk Aversion, and Risk Management for Agricultural Producers", in B. Gardner and G. Rausser (a cura di) *Handbook of Agricultural Economics*, volume 1A, Elsevier Science Publishing.
- MUSSER W.N. PATRICK G.F. (2002) - "How Much Does Risk Really Matter to Farmers?", in Just R.E., Pope R.D. (a cura di) *A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London 2002.
- RAMEZAN C. (2005) - "Financial Instruments and Agricultural Risks". Relazione tenuta al convegno "Nuovi strumenti di gestione del rischio in agricoltura", Accademia dei Georgofili, Firenze, 14 aprile 2005.
- ROBERTS M.J., OSTEEEN C., SOULE M. (2004) - *Risk, Government Programs, and the Environment*, United States Department of Agriculture, Technical Bulletin no. 1908, Marzo.
- SIGURDSON D., SIN R. (1994) - "An aggregate Analysis of Canadian Crop Insurance Policy", in: Hueth D.L., Furtan W.H. (a cura di) *Economics of Agricultural Crop Insurance: Theory and Evi-*

dence. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London.

- TWEETEN L. (2002) - "Farm Commodity Programs: Essential Safety Net or Corporate Welfare?", in Tweeten e Thompson (a cura di) *Agricultural policy for the XXI century*, Blackwell Publishing Company, Ames (IA).
- WRIGHT B.D. (2006) - "Why Government Crop Insurance?", in Cafiero C., Cioffi A., (a cura di), *Income stabilization in agriculture. The role of public policies*. Proceedings of the 86th EAAE seminar "Agricultural Income Stabilization: what role should public policies play?" Anacapri, Italy, October 21-22, 2004, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.