

## VII.

### **LA MANCATA RESTITUZIONE DEI PRESTITI DA PARTE DEI PICCOLI COLTIVATORI: UN APPROCCIO ANALITICO.**

NIMAL SANDERATNE \*

#### 1. INTRODUZIONE

L'incapacità di recuperare una parte consistente dei fondi dati in prestito ai piccoli coltivatori è un'esperienza molto frequente. In molti paesi dove il credito è stato concesso senza richiedere garanzie reali, i coltivatori hanno manifestato la tendenza a rimborsare una quota sempre più piccola dei prestiti man mano che l'attuazione di programmi creditizi si estendeva e proseguiva nel tempo.

Questa incapacità di recuperare fondi prestati ha fatto sorgere molti problemi e rappresenta un pesante fardello finanziario per gli enti che erogano credito agrario. Senza un continuo afflusso di fondi, ci si avvia verso una contrazione dell'erogazione del credito. Aggiungasi che gli alti tassi di insolvenza portano ad una diminuzione del numero dei prestatori affidabili e all'incapacità di continuare un programma di credito rivolto ai piccoli coltivatori, programma che potrebbe finanziare un'agricoltura ad elevato rendimento, la quale richiede parecchi inputs costosi come fertilizzanti e fitofarmaci.

Questo scritto tratta della natura e delle dimensioni del fenomeno dell'insolvenza e sviluppa un modello teorico di analisi. Per illustrare l'uso di tale modello sono quindi esaminati i motivi dell'insolvenza come risultano da un'indagine condotta nello Sri Lanka. Sono poi formulati suggerimenti in merito a possibili strategie che potrebbero contribuire a risolvere il problema.

---

\* Central Bank of Ceylon.

## 2. NATURA E INCIDENZA DELL'INSOLVENZA

L'insolvenza e i tassi di insolvenza sono definiti e misurati in diversi modi. Ricordiamo a questo riguardo alcuni indici frequentemente adottati: la percentuale di recupero per periodo contabile, la percentuale del portafoglio in arretrato ad un dato momento, la proporzione di prestatori che rimborsa il debito e l'indice di rimborso. Pur riconoscendo la necessità di disporre di strumenti di misura dell'insolvenza significativi ed appropriati, soprattutto a fini comparativi, questo studio è dedicato solo all'esame dei fattori che ne sono responsabili. Innanzitutto una definizione: si ha insolvenza in presenza di prestiti già scaduti, ma non ancora rimborsati.

Spesso è difficile determinare se i prestiti scaduti sono in realtà catalogabili come insolvenza o non potrebbero alla fine essere recuperati. In genere, quanto più lunghi sono i periodi di mora, tanto maggiore è la probabilità che si abbia insolvenza. Inadempienze e morosità possono anche non indicare il livello reale di insolvenza, in quanto certi prestiti scaduti possono essere occultati grazie all'estensione del periodo di rimborso o ad accordi di rifinanziamento da parte dell'ente erogatore di credito.

In molti programmi di credito sponsorizzati dallo Stato a favore dei piccoli coltivatori, l'ente che eroga il credito richiede solamente la prova che il contadino coltivi la superficie di terra per la quale ha ricevuto il prestito, distaccandosi in tal modo dai criteri bancari tradizionali che prevedono la presentazione di garanzie collaterali. L'ente erogatore di credito, in certi programmi di finanziamento ai piccoli coltivatori, ha valutato la capacità di rimborso dei contadini e ha concesso prestiti solo agli agricoltori giudicati solvibili per il fatto di poter contare su un reddito adeguato. Questo tipo di programmi ha registrato un tasso di insolvenza inferiore, ma la loro estensione è risultata ovviamente ridotta. Per esempio, la *Bangkok Bank*, una banca commerciale privata della Thailandia, gestisce un programma di credito per piccoli coltivatori fin dal 1963. Questo programma di credito prevede

l'esame della situazione di ognuna delle aziende agricole, prendendo in considerazione la produttività del suolo, l'andamento dei raccolti, i costi, i rendimenti nonché le spese della famiglia contadina, e su questi elementi valuta la sua affidabilità creditizia. Il recupero crediti è stato più che soddisfacente e numerose altre banche commerciali in Thailandia hanno iniziato programmi analoghi su scala più limitata.

Sono stati registrati alti tassi di insolvenza nei programmi creditizi per i piccoli coltivatori in Paesi africani, asiatici e latino-americani. I prestiti accordati dalla *Agricultural Development Bank of Ghana* hanno un tasso di morosità pari al 55%, mentre in Nigeria, il medesimo indice era pari all'80% e al 95% rispettivamente per la *Western Nigeria Agricultural Credit Corporation* e per il *Fund for Agricultural and Industrial Development*.

L'esperienza latino-americana è simile: ad esempio in Bolivia l'*Administración de Bienestar Campesino* aveva un impressionante 81% di debitori morosi mentre le altre istituzioni dedite al finanziamento dell'agricoltura presentavano situazioni leggermente meno preoccupanti, con tassi di morosità rispettivamente del 60% e del 68%.

Mentre la maggior parte dei Paesi dell'Asia meridionale e tropicale ha avuto esperienze analoghe di bassi tassi di rimborso, i Paesi dell'Estremo Oriente come il Giappone, la Corea del Sud e Taiwan hanno risolto questo problema soprattutto grazie ai loro solidi istituti di natura cooperativa a livello di villaggio.

Nelle Filippine invece, i prestiti erogati dalle cooperative ai piccoli coltivatori hanno registrato generalmente un tasso di rimborso insoddisfacente. La *Agricultural Credit Administration* che presta ai piccoli coltivatori ha recuperato solo il 63% dei fondi prestati nel 1975; mentre le banche rurali hanno recuperato l'80% dei fondi prestati. Analogamente, i programmi di credito ai piccoli coltivatori nello Sri Lanka dal 1963 hanno palesato alti tassi di insolvenza. Nel medesimo Paese, dal 1973-74 è stata rimborsata una quota inferiore al 55% dei fondi prestati per raccolti di risone e di prodotti alimentari. Anche il Bangladesh e il Nepal hanno registrato, in anni recenti, alti tassi di insolvenza.

L'esperienza generale dei programmi di credito non assistito da garanzie segnala un tasso di rimborso che si mantiene abbastanza elevato nel periodo iniziale per poi diminuire in seguito. Ciò può essere imputato ad una minore accuratezza nella scelta dei destinatari del prestito, all'allentamento del controllo dei fondi prestati da parte dell'ente erogatore del credito e ad una crescente interferenza politica legata alla diffusione della corruzione via via che avanza la realizzazione del programma di credito.

Per esempio in Indonesia, quando il programma BIMAS decollò agli inizi degli anni Settanta, circa il 95% dei fondi prestati fu recuperato nei primi tre anni, ma il tasso di rimborso declinò dal 1973 e solo il 64% circa dei fondi prestati fu rimborsato nel 1975.

In modo simile, nelle Filippine e nello Sri Lanka, recenti programmi creditizi hanno accusato un livello di rimborso in declino col passare del tempo.

È stata smentita da numerosi studi la tesi che attribuisce ai coltivatori minori un tasso di rimborso inferiore rispetto a quello dei proprietari di superfici più estese. La Banca Mondiale ha citato l'esperienza del Bangladesh, della Bolivia, della Colombia, della Costa Rica e dell'Etiopia dove "i contadini più ricchi presentano in realtà le situazioni di insolvenza più diffuse" <sup>1</sup>. Esperienze non dissimili sono riscontrabili in certe zone dell'India ed in Nepal. Dal momento che i più grandi fra i piccoli coltivatori hanno ottenuto la quota più consistente di credito dal settore istituzionale, il basso tasso di rimborso significa che proprio fra i contadini più abbienti si debbono annidare più frequentemente le insolvenze. Il maggiore controllo e la capacità superiore di manovra che i grandi coltivatori esercitano sull'organizzazione a livello di villaggio possono spiegare questo fenomeno.

### 3. UN MODELLO TEORICO PER L'ANALISI DELL'INSOLVENZA

Le numerose interpretazioni date al fenomeno della manca-

---

<sup>1</sup> World Bank. Agricultural Credit, Sector Policy Paper, Annex 12 p. 42.



ta restituzione dei prestiti confondono fra loro i fattori basilari ritenuti responsabili della diffusa insolvenza. La proposta di elaborazione di un modello teorico per l'analisi dell'insolvenza creditizia ha lo scopo di fornire una chiave di comprensione delle cause sottostanti, prerequisito necessario alla formulazione di appropriate politiche per risolvere il problema.

L'elenco delle cause di solito enumerate comprende: (a) dimensioni troppo piccole delle aziende agricole, (b) elevati canoni di affitto della terra e condizioni di colonia particolarmente onerose, (c) impegni presi con altri creditori, (d) insufficienza dei raccolti, (e) incapacità di vendere la produzione a prezzi adeguati, (f) scelta deliberata da parte dei coltivatori di non ripagare il debito in quanto esso viene considerato una donazione, (g) corruzione e la mancanza di diligenza da parte dei funzionari bancari addetti alla concessione dei prestiti, (h) distrazione dei fondi per altri scopi, (i) interferenze politiche.

La Banca Mondiale ha classificato le cause dell'insolvenza dividendole nei seguenti tre gruppi: (a) incapacità dei coltivatori di usare le somme ricevute in prestito a scopo produttivo, (b) insuccesso degli investimenti, (c) rifiuto di rimborsare il prestito.

Dal momento che questa classificazione non è considerata sufficientemente esauriente né analitica, nel presente studio sono considerate sei classi di cause. Esse sono:

- (i) Imperfezioni nella struttura agraria
- (ii) Variabilità dei redditi causata da eventi fortuiti, stagionali o imprevisti
- (iii) Imperfezioni e inadeguatezze dell'organizzazione che eroga il credito
- (iv) Condizioni attitudinali che portano al mancato rimborso
- (v) Allocazione scorretta dei fondi ricevuti in prestito
- (vi) Altre cause

Queste cause sono spesso collegate fra loro e le ragioni per cui un prestatario non restituisce i fondi ottenuti possono essere frequentemente attribuite a più di una classe. La sesta classe è

residua perchè include qualsiasi causa che non può essere inserita nelle altre cinque sopra specificate e discusse in dettaglio in questo paragrafo.

### 3.1. *Imperfezioni nella struttura agraria*

Le imperfezioni nella struttura agraria riguardano le condizioni dell'impresa agricola, condizioni che stanno alla base delle difficoltà nei rimborsi. Questo motivo sottostante il mancato rimborso dei prestiti esprime anche la presenza di aziende agricole non autosufficienti, spesso a causa delle loro ridotte dimensioni.

Sovente ci si riferisce a tale categoria indicandola come quella dei coltivatori inclini a rimborsare i loro debiti ma incapaci di farlo. In realtà la volontà di rimborso è senza significato visto che se ne manifesta l'impossibilità.

Più precisamente, una struttura agraria imperfetta che limita il rimborso dei prestiti può essere definita come una situazione in cui l'ammontare del prestito eccede il risparmio monetario del coltivatore, risparmio che è dato dalla differenza fra il reddito dell'azienda agricola e le spese di sussistenza della famiglia.

Risorse inadeguate, di terra e di altri inputs agricoli, oltre alle deficienze nei servizi di supporto, sono le principali cause che spiegano perché i redditi sono insufficienti per il rimborso dei prestiti. Le condizioni della proprietà terriera, come le dimensioni dei poderi e i canoni d'affitto pattuiti, la produttività della terra e l'esistenza di impianti di irrigazione, la disponibilità di inputs di buona qualità a prezzi ragionevoli e al momento giusto, canali commerciali soddisfacenti e prezzi remunerativi sono alcuni fra i fattori più importanti che influiscono sulla redditività dell'agricoltura e determinano se il reddito del coltivatore è adeguato per sostenere le sue spese di sussistenza fondamentali e per restituire il prestito ricevuto. Tra questi fattori il più significativo è rappresentato dalla ridotta dimensione dell'azienda agricola che intacca la capacità del coltivatore di ottenere altre risorse. Le spese della

famiglia contadina sono a loro volta determinate dalla dimensione della famiglia e dai prezzi delle merci.

Le imperfezioni della struttura agraria possono essere definite anche come quelle carenze che non possono essere superate con la disponibilità di credito a breve termine. La disponibilità di credito a breve termine, in un contesto di struttura agraria imperfetta, può portare ad un indebitamento più consistente nei confronti dell'ente erogatore. In altre parole, il credito non incrementa la capacità produttiva del coltivatore in misura sufficiente a sostenere le sue esigenze di sussistenza e perciò la sua capacità di rimborso è limitata.

### 3.2. *Variabilità dei redditi causata da eventi accidentali, stagionali o imprevisti*

Il contadino incluso in questa categoria è incapace di far fronte ai propri impegni finanziari in una stagione particolare a causa di un deficit nella produzione dovuto ad un insuccesso totale o parziale del raccolto o alla perdita del raccolto dopo la mietitura a causa di furti, incendi o altre cause accidentali. La sua incapacità di rimborso può essere causata talvolta da una repentina caduta dei prezzi o dall'invendibilità della produzione.

A differenza dei contadini inclusi nella classe caratterizzata da imperfezioni nella struttura agraria, quelli di questa categoria hanno generalmente la possibilità e la volontà di rimborsare il debito e la struttura organizzativa è in grado di incassare le rate dovute. L'insolvenza in questa categoria è dovuta a problemi stagionali ed esistono probabilità che eventi simili si verifichino in qualsiasi azienda agricola.

### 3.3. *Imperfezioni e inadeguatezze dell'organizzazione che eroga il credito*

Diversamente dalle altre due categorie discusse, in questo

caso il coltivatore è in grado di ripagare e non ha sofferto un impedimento stagionale, ma dal momento che l'organizzazione erogatrice di credito non lo sta sorvegliando o seguendo nel rimborso, egli non restituisce il prestito. In alcuni casi, il coltivatore può prevedere che non subirà conseguenze in termini di tassi di interesse penalizzanti o di rifiuto di altri prestiti in tempi successivi. Questa situazione trae origine generalmente dalle scappatoie tramite le quali un insolvente può ottenere altri prestiti o la cancellazione di precedenti insolvenze. A volte lo stesso personale dell'istituto di credito può incoraggiare i prestatori a non restituire le somme dovute.

### 3.4. *Condizioni attitudinali che portano al mancato rimborso*

In questa categoria sono compresi i coltivatori che non vogliono restituire i prestiti nonostante ne abbiano la possibilità economica. Tale atteggiamento dipende dalla convinzione che i fondi statali siano sussidi piuttosto che prestiti. Questi motivi sono generalmente legati ai difetti nella struttura organizzativa dell'ente che eroga il credito, all'esperienza di cancellazione dei prestiti erogati in base a precedenti programmi e alla mancanza di qualsiasi sanzione che colpisca gli inadempienti. I motivi trattati prima durante la discussione sulle imperfezioni nell'organizzazione che eroga credito spesso fanno riferimento anche a fattori attitudinali.

### 3.5. *Allocazione scorretta*

Il termine allocazione scorretta indica che i fondi sono stati utilizzati per scopi diversi da quelli per i quali il prestito era stato accordato. Essa non comporta necessariamente irrazionalità economica, nonostante a volte succeda. È anche irrilevante, dal punto di vista del programma di credito, se tale spesa sia giustificata o ingiustificata in termini di giudizi di valore.



I prestatori possono non essere in grado di restituire i prestiti perché li hanno destinati ad altri scopi. Questi scopi possono essere sia il consumo di generi di prima necessità, sia l'investimento in progetti a lungo termine che rendono il prestatario privo di liquidità, indipendentemente dal fatto che queste iniziative producano reddito. Alcune persone possono aver investito il prestito in altri progetti che si sono rivelati fallimentari.

Anche nel caso di progetti che hanno ottenuto successo si può verificare una mancanza di liquidità che impedisce il rimborso puntuale. In questa classe è incluso anche il caso di coloro che non hanno la possibilità di ripagare i debiti in quanto hanno usato i fondi per cerimonie, per malattie e morti improvvise o anche per la restituzione di prestiti ottenuti presso altre fonti. Alcuni prestatori possono aver prestato a loro volta, a tassi di interesse più elevati, i fondi ottenuti e non essere in grado di recuperarli in tempo utile.

#### 4. EVIDENZA EMPIRICA SULLE CAUSE DELL'INSOLVENZA

Mentre il modello teorico sviluppato nelle sezioni precedenti aiuta a capire le ragioni dell'insolvenza, c'è un numero veramente esiguo di studi che identificano il fenomeno dei mancati rimborsi a seconda delle cause. Non è possibile pertanto, nella maggior parte dei Paesi, esaminare i dati delle insolvenze o degli insolventi al fine di determinare categorie di cause dell'inadempienza.

Malgrado tutto, la predominanza di determinate cause può essere valutata o dedotta dalle caratteristiche del programma e degli enti che erogano credito, dai differenziali nel tasso di insolvenza nelle regioni e dall'andamento nel tempo dei programmi creditizi.

Per esempio, dove i programmi creditizi di diversi enti hanno manifestato tassi di insolvenza discordi, la spiegazione dell'alta proporzione di mancati rimborsi può essere cercata nella debo-

lezza dell'ente creditizio e dei funzionari che stanno realizzando il programma. Se i dati sulla mancata restituzione dei prestiti fossero disponibili ordinati secondo le dimensioni dell'impresa agricola, sarebbe possibile valutare almeno in parte se la struttura agraria abbia un ruolo importante nel verificarsi dell'insolvenza.

Inoltre, variazioni nei tassi di insolvenza tra periodi normali e periodi che registrano un elevato fallimento dei raccolti potrebbero indicare l'inadempienza causata da circostanze fortuite.

Nel caso in cui i programmi di credito abbiano registrato una notevole percentuale di insolvenza, si dovrebbero intraprendere studi per estrarre elementi esplicativi sulle cause del fenomeno seguendo la linea suggerita dal modello teorico. Studi del genere renderebbero possibile formulare linee politiche mirate alla riduzione del tasso di insolvenza.

Esistono comunque problemi inerenti al metodo scelto per trarre dalle ricerche le informazioni sulle cause dell'insolvenza. Quando le informazioni sono raccolte intervistando gli stessi insolventi, è probabile che essi cerchino di esprimere ragioni che in qualche modo permettano loro di disculparsi, citando per esempio insufficienze del raccolto o inadeguatezze a carico dell'ente che ha erogato il credito. Quando le informazioni sono raccolte presso la stessa istituzione creditizia, gran parte della colpa viene riversata sui coltivatori piuttosto che sulle carenze del programma di credito.

Una delle rarissime indagini sulle cause dell'insolvenza è quella condotta in Sri Lanka nel 1971 dalla *Central Bank of Ceylon*. In questa indagine campionaria sono stati intervistati coloro che non avevano rimborsato prestiti agricoli ottenuti nel periodo compreso tra il 1967 e il 1970, quando il tasso di insolvenza si avvicinava al 30%. Nell'indagine sono stati intervistati 841 inadempienti, membri di cooperative, e sono stati raccolti dati sulle dimensioni della famiglia, sui costi di produzione, sulle spese di sussistenza, sulla superficie coltivata e sulle cause dell'insolvenza.

Dagli stessi insolventi sono stati evidenziati diciassette motivi di inadempienza. Questi sono stati riclassificati nella Tabella 1 nelle sei categorie sviluppate dal modello teorico.

#### 4.1. *Imperfezioni nella struttura agraria*

I dati dell'indagine mostrano un'elevata correlazione tra basso reddito e insolvenza. Gli insolventi avevano un raccolto medio molto inferiore alla media generale <sup>2</sup> e le cause attribuite al fenomeno comprendevano, tra le altre, la mancanza di una rete adeguata di irrigazione, inadeguatezza o indisponibilità di inputs al momento giusto ed insufficienza di servizi di assistenza e consulenza.

Pertanto, una delle cause fondamentali dell'insolvenza è l'incapacità dei coltivatori di trarre dai loro proventi, inferiori al livello di sussistenza a causa della estensione ridotta delle proprietà e della bassa produttività, i fondi necessari per il rimborso. Dal momento che queste gravi insufficienze nella struttura agraria non permettono redditi adeguati, i prestatori possono essere costretti ad usare i fondi ricevuti a prestito per la loro stessa soprav-

TABELLA 1

#### CAUSE DI INSOLVENZA

Categorie di cause di insolvenza	Percentuali di insolvenza	
	prestatori	prestiti
1. Imperfezioni nella struttura agraria	19	17
2. Fattori stagionali	26	33
3. Imperfezioni nell'organizzazione del credito	17	12
4. Fattori attitudinali	16	18
5. Allocazione scorretta dei fondi	15	15
6. Altre cause	7	5
TOTALE	100	100

Fonte: Central Bank of Ceylon, *Survey of defaults in the repayment of new agricultural loans*. Colombo, 1972, Tavola 18, p. 28, riclassificata.

<sup>2</sup> Il raccolto medio di risone (non mondato) degli insolventi era di 37 bushels [1 bushel equivale a circa 36 litri, N.d.T.] per acro contro una media di 52 nella stagione principale 1970-71.

vivenza; o se anche li utilizzassero per le coltivazioni, l'aumento del reddito che ne deriverebbe potrebbe essere destinato di nuovo a spese di sussistenza piuttosto che alla restituzione del prestito. Imperfezioni nella struttura agraria hanno un peso considerevole sui rimborsi e sull'uso dei fondi per altri fini.

#### 4.2. *Fattori stagionali*

Nonostante l'indagine riveli che un terzo degli insolventi non ha rimborsato il debito motivando il fatto con un'insufficienza del raccolto, questa è probabilmente una stima eccessiva. Solo il 10% dei coltivatori ha usato la somma stanziata nel piano creditizio agricolo per una rinegoziazione delle scadenze in considerazione di un mancato raccolto e anche le statistiche generali riguardanti i raccolti nel periodo indicano una percentuale inferiore di mancati raccolti. La tendenza, rilevata nel campione, di una percentuale più elevata di perdita nei raccolti tra gli insolventi può anche spiegare in una certa misura i mancati rimborsi, ma è più probabile che il tentativo dei coltivatori di rifiutare ogni responsabilità per la loro inadempienza sia la ragione principale della sopravvalutazione di questa causa di insolvenza.

#### 4.3. *Imperfezioni nell'organizzazione del credito*

Le carenze nell'organizzazione del credito sono rilevanti per il 17% dei prestatori insolventi. Pur se anche in questo caso non è da escludersi una sovrastima. È significativo il fatto che l'8,8% degli insolventi abbia riferito che i fondi sarebbero stati restituiti se i funzionari delle cooperative anziché indifferenza, avessero manifestato un esplicito interesse al recupero dei crediti. Un ulteriore 7,8% di insolventi non ha restituito i fondi perché sospettava che i funzionari delle cooperative non li avrebbero restituiti alla banca. Il resoconto dell'indagine è colmo di osservazioni sulla



mancanza di interesse, sullo scarso controllo e sulle insoddisfacenti modalità di rilevazioni contabili da parte delle cooperative.

#### 4.4. *Attitudine al rimborso*

Nonostante la propensione degli insolventi ad attribuire l'inadempienza a circostanze esterne al loro controllo o ad incolpare altri, è degno di nota il fatto che il 16% degli insolventi per il 18% dei prestiti non abbia restituito i fondi perché non si sentiva obbligato a farlo. Questi insolventi consideravano i prestiti interamente alla stregua di sovvenzioni, aspettavano che i mancati rimborsi venissero annullati o semplicemente non avevano alcuna intenzione di pagare. La loro consapevolezza del fatto che anche gli insolventi abituali riuscivano ad ottenere nuovi prestiti e la passata abitudine di cancellare i prestiti insoluti sono tra i fattori responsabili di questa attitudine.

#### 4.5. *Allocazione scorretta dei fondi*

Circa il 15% degli insolventi, per un pari ammontare di prestiti, non aveva rimborsato il debito in quanto i fondi erano stati destinati ad altro scopo come per spese impreviste connesse a qualche malattia o decesso, spese legali e per cerimonie, liquidazione di debiti verso altre fonti e per altre iniziative che non erano profittevoli o liquide.

#### 4.6. *Altre cause*

Altre cause che non possono essere facilmente incluse nelle categorie di cui sopra pesano per il 7% degli insolventi per il 5% dei mancati rimborsi. Queste cause includono anche abusi dei funzionari statali e interferenze di carattere politico.

## 5. POLITICHE PER LA RIDUZIONE DELL'INSOLVENZA

La discussione precedente a proposito dell'incidenza dei mancati rimborsi e lo sviluppo del modello teorico per l'analisi delle cause si prefiggono soprattutto di suggerire misure appropriate attraverso cui rimuovere le cause identificate dell'insolvenza.

Nella discussione del modello teorico è stato evidenziato che le cause dell'insolvenza sono collegate fra loro. Pertanto le misure per risolvere il problema necessitano di un approccio integrato. Tuttavia, al fine di una maggiore chiarezza analitica, i provvedimenti suggeriti per risolvere ciascuna delle diverse cause di insolvenza sono discussi separatamente.

Le imperfezioni nella struttura agraria richiedono di essere corrette attraverso misure che eliminino le specifiche imperfezioni. Per esempio, nel caso in cui il problema fondamentale sia rappresentato dalla troppo esigua dimensione delle unità fondiarie, sarebbe necessaria una politica di redistribuzione della terra o una politica di accorpamento fondiario. Nel caso in cui la situazione della proprietà fondiaria sia la causa degli alti canoni d'affitto, allora un rimedio potrebbe essere fornito da provvedimenti di riforma agraria. Sbocchi commerciali inadeguati possono essere corretti creando nuovi canali di commercializzazione, migliorando le reti stradali ed i trasporti in generale e talvolta predisponendo interventi pubblici di acquisto della produzione a prezzi minimi garantiti. La conclusione fondamentale è che il credito agrario è solo un aspetto delle strategie di sviluppo rurale e che le stesse politiche creditizie saranno inefficaci se non verranno risolti i problemi strutturali e non saranno resi disponibili inputs di supporto.

L'insolvenza dovuta alla variabilità dei redditi causata a sua volta da circostanze di carattere stagionale o accidentale è più specifica. Quando c'è stata una perdita dei raccolti, un rinvio o una rinegoziazione dei termini di rimborso del prestito sono mezzi con i quali può essere gestita l'impossibilità di rimborso da

parte del coltivatore. Forme di assicurazione sui raccolti possono essere inoltre utilizzate come strumento per permettere agli agricoltori di rimborsare i debiti usando le indennità ottenute a seguito della perdita del raccolto. Nel caso in cui la diminuzione delle entrate dell'azienda agricola sia stata causata da una caduta repentina dei prezzi, tali fluttuazioni potrebbero essere assorbite da un prezzo minimo garantito per la produzione agricola.

L'incremento dell'efficienza delle organizzazioni che erogano credito è un requisito fondamentale per la diminuzione dell'incidenza dei mancati rimborsi. Tra i miglioramenti generalmente reputati necessari sono inclusi: la direzione dell'ente da parte di funzionari più qualificati e meglio pagati, lo sviluppo di un sistema di controllo del credito, la disponibilità di informazioni sulla gestione dell'azienda agricola da parte dei prestatori e un sistema contabile adeguato. Il miglioramento dell'organizzazione che distribuisce il credito è essenziale anche per sviluppare il senso di responsabilità nel rimborso dei prestiti e per minimizzare l'allocazione scorretta dei fondi. Fornendo credito parzialmente in natura e per gradi, e sviluppando un sistema di controllo, l'allocazione scorretta dei fondi può essere prevenuta o ridotta. L'inefficienza dei controlli e la mancanza di interesse dell'ente che eroga il credito rappresentano fattori importanti che spiegano un atteggiamento negligente nel rimborso dei prestiti.

Gli stessi governi hanno contribuito a creare una «cultura» che non reputa necessario restituire somme prese a prestito dallo Stato o dalle cooperative. Considerazioni politiche hanno spinto le amministrazioni a cancellare prestiti che non erano stati restituiti. Dove è stata adottata una politica del genere, i prestatori vivono nella speranza che simili iniziative siano ripetute in futuro. Pertanto è estremamente auspicabile a questo riguardo una posizione statale chiara e priva di ambiguità, che escluda la cancellazione dei prestiti scaduti.

Poiché l'indipendenza di un programma creditizio dallo Stato può assicurare un atteggiamento migliore nei confronti del rimborso da parte dei coltivatori, alcuni Paesi hanno trasferito il

programma di credito al sistema bancario e creato fondi di garanzia sulle insolvenze per incoraggiare le banche commerciali ad entrare nel campo dei prestiti ai piccoli coltivatori che non comportano garanzie da parte dei prestatori. Ciò è necessario in quanto la maggior parte delle banche commerciali ha bisogno di sviluppare sistemi di controllo per questo tipo di prestiti e, in assenza di garanzie, giudicherebbe questo campo di operazioni eccessivamente rischioso. Tuttavia la copertura del rischio al 100 % potrebbe causare un atteggiamento negligente nel recupero crediti soprattutto da parte degli istituti che non sono in grado di operare con i piccoli coltivatori.

Perciò le assicurazioni dovrebbero essere usate solo per iniziare l'attività di prestito da parte di questi istituti i quali dovrebbero essere consapevoli che gradualmente, per tappe successive, tali garanzie saranno ritirate.

L'incapacità dell'organizzazione creditizia di costringere i prestatori a rimborsare e la mancanza di sanzioni efficaci sono i principali fattori che creano un atteggiamento negligente. In ogni caso, è riconosciuto che l'insistenza sulle garanzie è un criterio insoddisfacente per la concessione di credito poiché non si fonda sulla capacità produttiva. La concessione di prestiti di gruppo è stata a volte adottata per generare un senso di responsabilità per il rimborso. La base di questo approccio è che, in certi ambiti culturali, il prestatario sarebbe riluttante a perdere la stima dei suoi colleghi coltivatori che sono corresponsabili in caso di insolvenza. Anche dove non ci sia questa scala di valori, si afferma che la responsabilità di gruppo assicurerebbe che il gruppo stesso eserciti pressioni sui membri insolventi. Nel peggiore dei casi sarebbero i membri del gruppo a soffrire la perdita più che l'ente erogatore.

Tre strategie si sono dimostrate necessarie per la soluzione del problema degli alti tassi di insolvenza. Innanzitutto, si dovrebbe por rimedio alle carenze fondamentali della struttura agraria e sviluppare i servizi di supporto che servono le piccole unità agricole al fine di renderle maggiormente redditizie. In se-



condo luogo, è necessario proporre misure per fronteggiare fallimenti stagionali e fortuiti del raccolto, sia mediante una rinegoziazione delle clausole di rimborso del credito, sia attraverso un programma di assicurazione sul raccolto. Ed infine il suggerimento più importante: occorre rafforzare l'ente erogatore di credito, sviluppare una reale capacità di valutazione dell'affidabilità creditizia dei prestatori e di controllo dei prestiti e disporre di un sistema di monitoraggio dei fondi.

## 6. CONCLUSIONI

Numerose cause sono attribuite ai bassi livelli di rimborso dei prestiti agricoli ai piccoli coltivatori accordati in assenza di adeguate garanzie collaterali. Queste cause sono state collocate, oltre che in una categoria residua comprendente diverse cause, in cinque categorie specifiche: imperfezioni nella struttura agraria; variabilità nei redditi dovute ad eventi accidentali, stagionali o imprevisti; imperfezioni e inadeguatezze nell'organizzazione che eroga credito; fattori attitudinali che non conducono al rimborso; allocazione scorretta dei fondi ricevuti in prestito. Questa classificazione è stata approntata come approccio analitico per la comprensione delle cause di insolvenza in vista della sua minimizzazione mediante misure appropriate. Mentre imperfezioni nella struttura agraria possono trovare rimedio solo attraverso le riforme agrarie e lo sviluppo infrastrutturale, appropriate politiche creditizie e assicurative possono alleviare le difficoltà derivanti da riduzioni dei raccolti dovute a fattori stagionali. Il rafforzamento dell'ente che eroga credito ha un ruolo importante nello sviluppo di una disciplina finanziaria tra i coltivatori, nel controllo dei fondi e durante la fase di utilizzo dei prestiti. È solo sviluppando a livello di villaggio gli istituti che possono assolvere queste funzioni che il tasso di insolvenza può essere ridotto in modo significativo, nello stesso modo in cui si possono realizzare politiche di credito agrario allo scopo di raggiungere gli obiettivi rappresentati da aumenti nella produzione e nella produttività.

