



Direzione generale della competitività per lo sviluppo rurale
COSVIR II - Sviluppo rurale

Osservatorio sulle politiche strutturali

Documento di lavoro

*Politiche di stabilizzazione dei redditi per le imprese agricole e fondi mutualistici:
obiettivi, strumenti ed intervento pubblico*

Prima versione – luglio 2011



Sommario

Introduzione	1
1. Politiche per la stabilizzazione dei redditi	3
1.1 Legislazione internazionale e comunitaria esistente ed ambito di intervento pubblico	3
1.2 Strumenti a servizio delle relazioni contrattuali	5
1.3 Dibattito sulla Riforma della Politica Agricola Comunitaria post 2013: nuove tipologie di strumenti	10
2. Strumenti per la gestione del rischio in agricoltura: normativa nazionale ed intervento pubblico in Italia	13
2.1 Domanda nazionale per gli strumenti di gestione del rischio ed impatto sul bilancio pubblico	20
2.2 Lacune normative e nuova tipologia di strumenti	22
3. Costruzione di un nuovo sistema di sostegno pubblico agli strumenti per la gestione del rischio e delle crisi di mercato: ipotesi di intervento	25
3.1 Requisiti di base per l'avvio di un moderno intervento pubblico nella stabilizzazione dei redditi agricoli	26
3.2 Assicurazioni sul reddito: potenzialità, soggetti e criticità	28
3.3 Fondi mutualistici: carenze normative, recepimento dei nuovi orientamenti comunitari ipotesi di funzionamento	33
3.4 Sistema di riassicurazione	37
3.5 Credito ed ingegneria finanziaria	39
4. Coordinamento tra normative UE/Stato/Regioni per l'erogazione e l'individuazione del sostegno pubblico agli strumenti per la gestione del rischio e delle crisi in agricoltura: modalità di intervento e campo di azione	41
Allegato I - Scheda normativa dell'intervento pubblico nella gestione del rischio in agricoltura	46
Allegato II - schema di funzionamento di un fondo mutualistico, regolamentazione e intervento pubblico. Percorso sperimentale	49

Introduzione

Per circa 35 anni, la Politica Agricola Comunitaria (Pac) e la presenza della compensazione ex-post in caso di eventi dannosi hanno contribuito in maniera determinante ad annullare o mitigare gli effetti di molti fattori di rischio per i produttori agricoli europei.

Oggi, invece, la creazione di un nuovo paradigma di intervento pubblico a favore del settore primario, ancorato alla produzione di esternalità positive e sempre più associato alla dimensione territoriale dell'intervento, più che a quella settoriale, ha visto ridurre progressivamente i livelli di protezione accordati all'imprenditore agricolo.

Ciò ha inevitabilmente condotto ad una intensificazione della pressione competitiva e ad un ulteriore incremento dell'esposizione dell'agricoltore al rischio associato all'attività di impresa, in considerazione anche della maggiore variabilità che caratterizza in questi ultimi anni sia l'andamento climatico che quello dei prezzi. In questo contesto, la natura dei rischi per le imprese agricole si è arricchita notevolmente, vedendo accentuata la potenziale pericolosità di ognuna delle diverse tipologie di rischio: di produzione, di mercato, finanziario, istituzionale.

In questa prospettiva, con l'ultima revisione che ha accompagnato l'*health check*, lo stesso percorso riformatore della Pac ha quindi posto grande enfasi sul tema della gestione del rischio in agricoltura, che rappresenta, nei fatti, una delle novità più importanti della proposta giuridica recentemente varata dall'UE.

In tale ottica, questo documento di lavoro, realizzato nell'ambito delle attività di assistenza tecnica di Ismea all'Osservatorio sulle politiche strutturali del Mipaaf, si pone l'obiettivo di delineare con chiarezza il contesto normativo e le possibilità attuali per un intervento pubblico a sostegno dei possibili strumenti per la gestione del rischio di reddito in agricoltura. Si tratta di tracciare le linee guida per un nuovo sostegno pubblico agli stessi strumenti, in previsione di una legislazione comunitaria che amplierà le possibilità dell'intervento istituzionale in quest'ambito.

Evidentemente, si cercherà di anticipare alcune delle innovazioni che la comunicazione della Commissione ha lasciato intravedere nell'ottobre 2010, soprattutto in relazione ad una disciplina più ampia e dettagliata del sostegno ai fondi mutualistici, e alla possibilità che tutto l'insieme delle risorse a sostegno degli strumenti per la gestione del rischio di reddito venga affidato alle risorse del II Pilastro della Pac nel post 2013.

Oltre ad un supporto di carattere decisionale per gli operatori istituzionali e di mercato, il presente lavoro, cerca di dare agli stessi anche un contributo più operativo. In attesa delle proposte normative della Commissione per la Pac dopo il 2013, data la complessità della materia e la sua attuazione

nella realtà agricola nazionale, l'obiettivo di partire con i nuovi strumenti a regime nel 2014 richiede un avvio immediato di un percorso di adattamento e di strutturazione dei meccanismi attuali di intervento. Pertanto, è stato delineato un progetto di massima, che delinea un percorso normativo e tecnico per l'implementazione di una fase sperimentale rispetto allo strumento dei fondi mutualistici; allo scopo, sono stati realizzati due allegati (per la parte normativa e per le ipotesi di funzionamento operativo dello strumento) che cercano di evidenziare sinteticamente il percorso delle rispettive fasi. In particolare, si propongono modifiche e/o integrazioni all'attuale normativa nazionale (in attesa della nuova normativa comunitaria), e si delineano le linee guida del funzionamento di un fondo mutualistico, nelle possibilità normative attuali, e con uno sguardo alle possibilità future.

Questa fase sperimentale, che dovrà coinvolgere in diverse fasi e modalità gli operatori interessati, sarà propedeutica anche alla definizione dell'intervento pubblico a sostegno di questo nuovo strumento e alla possibilità per il Mipaaf di poter incidere sul processo legislativo che andrà a formarsi in sede comunitaria.

1. Politiche per la stabilizzazione dei redditi

1.1 Legislazione internazionale e comunitaria esistente ed ambito di intervento pubblico

L'intervento pubblico nella gestione del rischio di reddito in agricoltura, è più o meno presente in varie forme in tutti i paesi sviluppati. Storicamente, l'intervento pubblico esplicito a sostegno della gestione del rischio, seppure limitato sostanzialmente alla erogazione di risarcimenti dei danni ex-post e di sussidi ai premi assicurativi pagati dagli agricoltori, in molti paesi, è stato garantito in forma massiccia.

Questa eventualità, evidentemente, ha trovato supporto in una normativa *ad hoc* in grado di garantire politiche che ambissero a stabilizzare i redditi degli operatori del settore primario.

La normativa in ambito WTO, include - tra gli interventi a sostegno del settore agricolo che rientrano nella "scatola verde" - il sostegno alle assicurazioni agricole e il sostegno pubblico ex-post in caso di eventi calamitosi (artt. 7 e 8 dell'Annex II all'accordo sull'Agricoltura, disciplina, rispettivamente, la partecipazione dei governi ai programmi assicurativi e gli aiuti governativi in occasione di disastri e calamità naturali). Tale disciplina ha indubbiamente inciso sulla diffusione su larga scala di questa tipologia di intervento.

A questo proposito, sembra ragionevole affermare che la possibilità di sostenere le assicurazioni agricole in virtù di questi accordi, ha giustificato politicamente, e quindi rafforzato, lo stanziamento di risorse pubbliche in questa direzione, spesso prescindendo da una analisi attenta dell'efficienza della spesa pubblica in tal senso.

Nel marzo 2005, la Commissione Europea (CE) ha prodotto un documento che discute della gestione delle crisi e del rischio in agricoltura in cui si avanzavano tre possibili opzioni per nuovi strumenti che potrebbero assistere gli agricoltori nel migliorare la loro capacità di gestire il rischio e le crisi. Tali misure, nelle intenzioni della Commissione, dovevano essere finanziate senza costi aggiuntivi per il bilancio europeo.

Senza essere troppo lontani dalla realtà, potremmo individuare con questa data l'inizio di un dibattito vivace sulla gestione del rischio in Europa, e sui relativi strumenti. Infatti, il documento ha contribuito ad alimentare un dibattito molto intenso, 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.

Dopo il documento del 2005, che di fatto aveva l'obiettivo di aprire un dibattito, più di recente la nuova normativa scaturita dall'*health check* (Art. 68 del nuovo regime di sostegno agli agricoltori, Regolamento CE 73/2009) concede nei fatti, ampia autonomia gestionale agli Stati membri,

autorizzati ad utilizzare fino al 10% dei loro massimali nazionali per l'erogazione di aiuti specifici in casi chiaramente definiti. Tra gli aiuti specifici (Misura d: assicurazioni), è prevista la possibilità di utilizzare il primo pilastro per sovvenzionare misure a copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizootie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie (Art.70, Regolamento CE 73/2009). Nella sostanza, la misura d) consente di concedere contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto sino ad un massimo del 65% del premio assicurativo totale, sotto forma di cofinanziamento comunitario (novità assoluta nella storia della Pac in questo ambito). Tale cofinanziamento non può superare il 75% del contributo finanziario nazionale.

Un'ulteriore possibilità, prevista nell'ambito dell'Art.68, misura e), e disciplinata dall'art. 71 dello stesso regolamento, è la possibilità di finanziare fondi mutualistici in grado di compensare finanziariamente gli agricoltori per le perdite economiche derivanti da malattie animali o vegetali o dalla manifestazione di un fenomeno specifico di inquinamento, contaminazione o degrado della qualità dell'ambiente connesso ad un determinato evento di portata geografica limitata.

Ancora, il regolamento CE 479/2008, che ha riformato l'OCM vino, introduce la possibilità di ammettere agli aiuti nell'ambito dei programmi di sostegno strumenti preventivi come l'assicurazione del raccolto e i fondi di mutualizzazione per affrontare il rischio di reddito e le situazioni di crisi (art.7). L'art.14 prevede che il sostegno a favore dell'assicurazione del raccolto possa essere concesso sotto forma di un contributo finanziario comunitario non superiore: a) all'80% del costo dei premi assicurativi versati dai produttori a copertura delle perdite causate da condizioni climatiche avverse assimilabili alle calamità naturali; b) al 50% del costo dei premi assicurativi versati dai produttori a copertura:

- i) delle perdite dovute alle cause di cui alla lettera a) e di altre perdite causate da condizioni climatiche avverse;
- ii) delle perdite dovute ad animali, fitopatie o infestazioni parassitarie.

Inoltre, lo stesso sostegno può essere concesso solo se i pagamenti dei premi assicurativi non compensano i produttori di un importo superiore al 100% della perdita di reddito subita, tenendo conto di ogni altra compensazione che il produttore abbia eventualmente ottenuto in virtù di altri regimi di sostegno relativi al rischio assicurato.

Il Regolamento CE 1234/2007, che riforma l'OCM dell'ortofrutta, con l'Art.103 quater, nella disciplina dei Programmi Operativi del settore, introduce la possibilità/necessità di misure specifiche per la gestione del rischio di reddito e per la prevenzione delle crisi. Specificatamente, per la prevenzione e la gestione delle crisi vengono previste le seguenti misure: ritiro dal mercato, raccolta prima della maturazione o mancata raccolta degli ortofrutticoli, promozione e

comunicazione, iniziative di formazione e, appunto, assicurazione del raccolto e sostegno a fronte delle spese amministrative per la costituzione di fondi comuni di investimento. Le misure di prevenzione e gestione delle crisi, possono totalizzare al massimo un terzo della spesa prevista a titolo del programma operativo. Per finanziare le misure di prevenzione e gestione delle crisi, le organizzazioni di produttori possono contrarre mutui a condizioni commerciali. In tal caso, il rimborso del capitale e degli interessi sui mutui contratti può far parte del programma operativo ed essere così ammissibile all'aiuto finanziario comunitario di cui all'articolo 103 *quinquies*.

Tutto il processo legislativo di riforma introdotto, rispetta i vincoli della disciplina Comunitaria sugli aiuti di Stato in agricoltura che consentono, comunque, sia pagamenti compensativi per danni subiti che sussidi ai premi assicurativi. In generale, da questo punto di vista la disciplina sugli aiuti di Stato consente un ampio spettro di interventi intesi a compensare i danni dovuti a evenienze impreviste quali veri e propri disastri naturali, 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.

1.2 Strumenti a servizio delle relazioni contrattuali

Nella recente Comunicazione della Commissione Europea “*La Politica Agricola verso il 2020*” si ribadisce la necessità di una tutela del tessuto produttivo agricolo locale, con i suoi risvolti sociali, paesaggistici, economici ed ambientali, che si traducono in un beneficio per il consumatore sia sotto forma di una maggiore scelta, sia in relazione a migliori standard qualitativi.

Si intende quindi sostenere la vitalità del settore agricolo e la sua capacità produttiva, riconoscendo, tra gli altri, due elementi rilevanti:

- l'elemento di *incertezza*, per il settore, costituito dalla crescente instabilità dei mercati e la relativa volatilità dei prezzi;
- la necessità di un *riequilibrio* della catena del valore alimentare, nella quale la parte agricola, più frammentata, dispone di un potere negoziale minore.

Questo secondo aspetto¹ è evidenziato ponendo come temi chiave, oltre gli squilibri di potere negoziale, anche il grado di competizione interno a ciascuno stadio, le relazioni contrattuali, la trasparenza dei mercati.

¹“Finally, improving the functioning of the food supply chain is necessary. Long term prospects for agriculture will not improve if farmers cannot reverse the steadily decreasing trend in their share of the value added generated by the food supply chain¹⁰. Indeed, the share of agriculture in the food supply chain has decreased from 29% in 2000 to 24% in 2005, while over the same period the

Se nella Comunicazione di cui sopra il tema è affrontato, tra gli innumerevoli altri, come uno degli aspetti da tenere in considerazione nel lungo processo di riforma della Pac “post 2013”, in un contesto più ristretto ma operativamente più concreto e temporalmente più vicino, il medesimo tema diviene fattore chiave per la riorganizzazione di un settore specifico. La politica comunitaria, infatti, sta lavorando per modificare in maniera sostanziale il regolamento 1234/2007 che definisce l’organizzazione unica di mercato del settore lattiero-caseario. In tale ambito, l’iter ha già visto la discussione e l’approvazione (con sostanziali emendamenti apportati rispetto al testo originario) del cosiddetto “Pacchetto latte” in Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo. Il “Pacchetto latte” ha l’evidente obiettivo di intervenire a modificare sostanzialmente il paradigma di funzionamento del settore lattiero-caseario nell’Unione Europea e, quindi, in Italia, attraverso l’introduzione di una vera e propria *economia contrattuale*.

Sul settore lattiero-caseario l’Unione Europea si è maggiormente concentrata per sperimentare in maniera più organica ed integrata di quanto fatto fino ad ora (cfr. OCM ortofrutta e/o OCM vino) l’adozione di misure che, *mutatis mutandis*, potranno poi essere adottate nella riforma delle OCM degli altri settori.

Gli elementi che hanno, infatti, portato al disegno di tale approccio innovativo sono sostanzialmente gli stessi per tutte le principali filiere agro-alimentari ed agro-industriali, in particolare:

- 1) la crescente *volatilità dei prezzi* e la sempre maggiore connessione, anche in campo agro-alimentare, tra mercati anche fisicamente lontani;
- 2) l’*indebolimento dei meccanismi di sostegno* di mercato già introdotti con le ultime riforme della Pac;
- 3) l’ulteriore orientamento della politica europea di sostegno di mercato verso la garanzia solo di una “*rete di sicurezza*” funzionante attraverso strumenti agili ed in grado di assicurare una certa copertura soltanto in presenza di evidenti e drammatiche situazioni di crisi;
- 4) la volontà dei *policy maker* di *avvicinare gli agricoltori* al mercato ed ai suoi segnali lasciando il governo del mercato nelle mani degli operatori economici e delle loro organizzazioni;

share of the food industry, wholesale and the distribution sector have all increased. Without well-functioning transmission of market signals, the long-term prospects of the farm sector and its share of the value added generated by the whole food chain are in jeopardy. Key issues of interest relate to the current imbalance of bargaining power along the chain, the level of competition at each stage in the chain, the contractual relations, the need for restructuring and consolidation of the farm sector, transparency, and the functioning of the agricultural commodity derivatives markets”. Fonte: “The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future.

- 5) la piena coscienza del malfunzionamento delle filiere e della relativa catena del valore a causa del *deficit di trasparenza* e dell'*esiguo potere contrattuale* degli agricoltori anche a causa della struttura polverizzata che spesso caratterizza il settore primario.

Il “Pacchetto latte”, evidenziando come tema di fondo quello di perseguire l’obiettivo della regolazione e del rafforzamento del potere contrattuale degli agricoltori, tende ad agire su tre fondamentali aspetti della filiera, quali la struttura, gli attori e i meccanismi di funzionamento del mercato, intervenendo direttamente su quattro elementi:

- la creazione di organismi interprofessionali;
- l’aggregazione degli operatori agricoli e dell’offerta di materia prima attraverso le organizzazioni di produttori;
- le relazioni contrattuali;
- la necessità di garantire maggiore trasparenza ed informazione di mercato.

A ribadire che su questi argomenti si registra un crescente interesse da parte dell’Unione Europea è sufficiente ricordare che fin da 2009 la Commissione Europea pubblicò una Comunicazione dal titolo “*A better functioning food supply chain in Europe*” e che l’Eurostat ha, nello stesso periodo, presentato un progetto dal titolo “*Food supply chain monitor*”. È quindi evidente la grande rilevanza assegnata in sede comunitaria alle tematiche riguardanti il funzionamento della filiera e le relazioni industriali al suo interno.

Da quanto sopra, emerge chiaramente come, a livello generale, il buon funzionamento delle filiere soffra dei seguenti principali elementi critici:

- “debolezza” negoziale della fase agricola: scarsa capacità di conseguimento di una buona marginalità anche a fronte di un impegno – in vari casi economicamente oneroso – in termini di qualità richiesto dai disciplinari (p.es. Dop-Igp);
- “debolezza” negoziale degli operatori delle fasi della trasformazione rispetto allo stadio di commercializzazione, con “sganciamento” parziale del prezzo al consumo dalle dinamiche relative dei prezzi (e costi) a monte;
- rilevanti bisogni informativi e formativi delle imprese di produzione:
 - le piccole e medie imprese produttrici/trasformatrici sembrano infatti, in linea generale, “navigare a vista”, senza un metodico impiego della contabilità industriale per il monitoraggio della propria struttura dei costi e della propria performance;

- l’indisponibilità, per tali variabili, di informazioni “medie di settore” rende praticamente impossibile il ricorso a *benchmark* nella valutazione delle strutture dei costi aziendali;
- la formazione dei prezzi nei diversi stadi delle filiere tende, pertanto, a dipendere esclusivamente da dinamiche di domanda ed offerta, anche legate ad aspetti speculativi, con un’intensa competizione di prezzo tra gli operatori che talvolta non sembra incontrare limiti nei conti economici e una crescente difficoltà a valorizzare, nel prezzo finale del prodotto, gli aspetti qualitativi legati alla materia prima utilizzata e al processo industriale di trasformazione.

Si profila quindi l’opportunità di una svolta, prima “culturale e di maggiore conoscenza” e poi operativa, nel comportamento di mercato delle imprese attive nelle principali filiere alimentari italiane, mediante l’accesso diffuso:

- a informazioni settoriali organizzate;
- a contratti formulati su base nazionale che tengano conto in modo strutturato sia della/e catena/e del valore settoriale/i che dell’interazione tra domanda ed offerta.

Tale opportunità risponde peraltro a una crescente percezione, sia da parte della fase agricola sia da parte della fase di trasformazione, del fatto che occorra superare l’impatto della volatilità dei prezzi delle materie prime sempre più evidente sui mercati mondiali.

Se da un lato esistono quindi elementi oggettivi sul percorso che è necessario seguire per lo sviluppo del settore agricolo, dall’altro appare evidente come le misure, pur proposte in ambito normativo, non siano di facile e immediata attuazione ma richiedano l’intrapresa di un percorso preparatorio che renda possibile la pratica attuazione delle opportunità previste. Viceversa, è difficile immaginare che la normativa comunitaria possa *meccanicisticamente* essere adottata a livello nazionale con il rischio che il settore si trovi a pagare in modo severo il mancato avvio di un immediato percorso politico che cominci, per esempio, a valutare in modo dettagliato la disponibilità e la qualità di dati, ad individuare il materiale utilizzabile e le possibili elaborazioni, anche previsionali, realizzabili e funzionali.

A titolo di esempio, e senza alcuna ambizione di rappresentare una lista esaustiva, si riportano alcuni elementi circa la cui disponibilità sarebbe opportuno attivare immediate operazioni di verifica, quali:

- a. rilevazioni di prezzi – costo e di prezzi – ricavo del prodotto/dei prodotti concorrenti nei diversi stadi della filiera, sui mercati nazionali ed, in alcuni casi, su quelli internazionali;

- b. rilevazioni dell'andamento dei consumi e dei flussi commerciali;
- c. elaborazioni comparative dei dati (serie storiche) che pongano in evidenza le tensioni in atto, gli aspetti critici, le vischiosità nella trasmissione delle variazioni dei prezzi lungo la filiera;
- d. evidenziazione dei possibili trend, in funzione dei meccanismi di mercato in atto e dei principali aspetti congiunturali: l'aspetto previsionale costituisce molto probabilmente l'elemento di maggior interesse per le aziende;
- e. analisi dei bilanci aziendali e la loro aggregazione in cluster, in base alla dimensione, alle fasi della filiera svolte e agli orientamenti produttivi. Ciò consente di costruire ad hoc raggruppamenti omogenei di imprese e:
 - i. di utilizzare i bilanci aggregati per analisi di sensibilità degli indicatori di performance (voci di costo, margini, indicatori) al variare di determinati elementi (soprattutto prezzi);
 - ii. di elaborare un primo benchmark di performance da offrire alle imprese per la valutazione del proprio posizionamento.
- f. rilevazioni, analisi e tempestiva messa a disposizione di alcune informazioni utili grazie all'attivazione di panel di imprese già strutturati;
- g. disponibilità di statistiche in grado di soddisfare le esigenze informative a livello operativo e di governo delle filiere.

Occorrerebbe, inoltre, avviare un'intensa attività di confronto con gli operatori della filiera attraverso la creazione di appositi tavoli operativi di discussione, la cui attività potrebbe essere favorita da un'opportuna azione di sensibilizzazione circa le possibilità offerte dall'iniziativa. Tale collaborazione dovrebbe sfociare:

- a. nella valutazione dell'effettivo interesse da parte degli operatori, o di loro sottogruppi, nei confronti del progetto, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo di giungere a un accordo di filiera sui prezzi e, conseguentemente, della loro disponibilità a fornire informazioni dettagliate sui costi di produzione;
- b. nell'attivazione delle controparti per la nascita del contratto nazionale e per l'eventuale formazione di un tavolo permanente di filiera;
- c. nella messa a disposizione, da parte degli imprenditori dei diversi stadi di ciascuna filiera (con tutte le garanzie di anonimità e riservatezza), di dati il più possibile approfonditi relativi alla struttura dei costi del prodotto.

1.3 Dibattito sulla Riforma della Politica Agricola Comunitaria post 2013: nuove tipologie di strumenti

Il percorso di riforma della Pac, partito nel 1992 ed oggi alla vigilia di una nuova tappa, ha di fatto progressivamente condotto ad un arretramento significativo del peso degli strumenti di regolazione del mercato, parallelamente alla crescita d'importanza delle forme disaccoppiate di sostegno al reddito degli agricoltori.

Le performance del tessuto primario sono diventate quindi più legate al rapporto con i mercati e il reddito degli agricoltori più esposto alla volatilità dei prezzi, che in questi ultimi anni è cresciuta e questo trend sembra essere destinato a persistere nel prossimo futuro.

Proprio la volatilità sperimentata in questi ultimi anni è alla base di molteplici riflessioni che a livello europeo e internazionale stanno animando il dibattito sul tema della “*global food security*”. E' stato il tema centrale dell'agenda del G20 ed uno degli argomenti più discussi anche in sede di riforma delle politiche agricole, dalla Pac al Farm Bill degli Stati Uniti.

Ovviamente le variazioni dei prezzi sono desiderabili in quanto segnali che riflettono i cambiamenti delle condizioni del mercato e guidano ad una riallocazione efficiente delle risorse, ma quando la volatilità si manifesta in forme estreme crea impatti negativi generalizzati (Adinolfi, Little, Massot 2010) che coinvolgono produttori, trasformatori, commercianti, consumatori e governi e possono guidare verso decisioni sub-ottimali (Torero 2011).

La Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2010 sul futuro della Pac ⁽²⁾ fa sue queste premesse e pone molta enfasi sia sul ruolo che possono giocare gli strumenti mercato che quelli di gestione del rischio individuale nel mitigare gli effetti della volatilità dei prezzi sui redditi agricoli e sui potenziali impatti in termini di sicurezza degli approvvigionamenti. A fronte della rilevanza assunta dal tema nella Comunicazione, le proposte offerte della Commissione sembrano confermare l'attuale impianto delle misure di mercato, mentre le novità più importanti sono riservate al secondo pilastro.

Per quanto riguarda il primo pilastro, infatti, la Comunicazione prevede solo la possibilità di potenziali adattamenti delle Organizzazioni Comuni di Mercato al fine di estendere i “periodi di intervento” e dare continuità all'attuale sistema di rete di protezione attivabile nei casi di eccezionali perturbazioni sui mercati. Più interessante, in termini di innovazioni da introdurre al generale quadro di politiche e strumenti europei per il settore agricolo, sembra il riferimento che la Comunicazione fa ai due pacchetti legislativi, latte e qualità, già presentati dalla Commissione e in

²EC Communication (COM (2010) 672), 18 November 2010: "The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future". (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/Communication/index_en.htm).

parte finalizzati al miglioramento del funzionamento delle filiere e al riequilibrio dei poteri negoziali tra le sue componenti attraverso l'adozione di schemi di economia contrattuale.

Per quanto riguarda il secondo pilastro, invece, l'idea promossa dalla Comunicazione è quella di un "*risk management toolkit*", attraverso cui favorire l'accesso degli agricoltori a strumenti individuali e collettivi di gestione dei rischi, quello di reddito in particolare.

Anche se nel corso di questi ultimi anni la responsabilità individuale degli agricoltori europei nel ridurre l'esposizione ai rischi è cresciuta, la diffusione degli strumenti assicurativi e delle altre forme di copertura è ancora molto poco sviluppata sul territorio della Comunità. Questo dipende in parte dalle garanzie storicamente accordate dalla Pac agli agricoltori, in parte dalle difficoltà di fondo che presiedono all'attivazione di strumenti privati di stabilizzazione dei redditi. La scelta di inserire nel secondo pilastro una contribuzione all'attivazione di forme assicurative e mutualistiche per la gestione dei rischi è connessa da un lato alla necessità di sviluppare forme di copertura che siano coerenti con la diversità dei quadri nazionali in tema di copertura dei rischi in agricoltura, dall'altro alla natura multi annuale dei programmi di sviluppo rurale. A questi vantaggi fa da contraltare la criticità rappresentata dalla rinuncia ad una prospettiva comunitaria di gestione del rischio, capace di far muovere il sistema verso una maggiore integrazione degli strumenti a livello europeo e verso un ampliamento del *risk pooling*.

Allo stesso modo l'interesse per la copertura del rischio di reddito, cresciuto in questi ultimi anni e oggetto di studi specifici gestiti dalla Commissione, sembra non aver condotto a soluzioni praticabili per il prossimo periodo di programmazione finanziaria (2007 – 2013).

La Commissione ha analizzato la possibilità dell'introduzione di un pagamento compensativo, a livello europeo, delle perdite di reddito compatibile con le regole WTO (Commissione (CE) 2008b). Un'ipotesi di compensazione da attivare in caso di variazioni negative del reddito superiori al 30% e da implementare attraverso pagamenti agli agricoltori non superiori al 70% della perdita subita nell'anno. I problemi maggiori rilevati sotto questa ipotesi sono quelli della definizione comune di reddito agricolo, dell'omogeneità del sistema di raccolta dei dati e soprattutto della rigidità del sistema finanziario comunitario, che confligge con la prevedibile variabilità del montante annuale delle compensazioni. Gli importi simulati dalla Commissione, come necessari per compensare, sotto questa ipotesi, gli agricoltori nel periodo 1998 - 2007 ammontano a circa 7 miliardi di euro l'anno (media del periodo) e il sistema della compensazioni dovrebbe concretizzarsi almeno in parte come alternativo a quello dei pagamenti diretti (Perrin et al. 2009, Matthews 2010, Bureau and Witzke 2010).

Il *risk management toolkit*, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe poter contribuire all'attivazione e allo sviluppo dei seguenti strumenti di copertura:

- **Assicurazioni sulle rese.** Sono le forme assicurative più diffuse in Europa, seppur limitatamente alle assicurazioni mono rischio. Le formule *multi-peril e all-risk* sono ancora poco sviluppate e limitatamente ad alcuni paesi, con estensioni della copertura e livello di contribuzione pubblica che variano anche significativamente da paese a paese. Si tratta nella sostanza di trasferire su una base pluriennale le previsioni già introdotte con l'art 68 dell'*health check*.
- **Assicurazioni sul reddito.** Su questo tema diverse ipotesi sono state formulate. Stante l'idea di poter definire a livello di Stato Membro formule di assicurazioni sul reddito, compatibili con le regole WTO e poterne accompagnare lo sviluppo attraverso il sostegno che potrà essere garantito nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale, la Commissione UE ha lavorato soprattutto ad ipotesi di *income safety net tools* (ISNT), ossia strumenti di stabilizzazione del reddito da attivare in caso di gravi perdite (artt. 7 e 8 *Annex II*) e complementari ai tradizionali strumenti assicurativi o mutualistici.
- **Fondi mutualistici.** Vengono espressamente citati nella formulazione adottata nella Comunicazione, esplicitando l'intenzione della Commissione di voler favorire lo sviluppo di queste forme di copertura che dovrebbero avere il vantaggio di poter ridurre i costi legati ai fenomeni di azzardo morale e selezione avversa che generalmente caratterizzano gli strumenti assicurativi. Lo svantaggio è invece rappresentato dalla componente sistemica dell'esposizione al rischio che caratterizza strumenti concentrati a livello territoriale/settoriale, che necessita di formule per il trasferimento del rischio sistemico o attraverso l'uso di strumenti finanziari o attraverso l'intervento pubblico.

L'intenzione della Commissione sembra essere quella di promuovere lo sviluppo di strumenti assicurativi tradizionali e non, laddove questi siano ancora poco sviluppati e poco assistiti dalle politiche pubbliche.

Sul solco degli spazi di manovra introdotti con l'*health check*, la Comunicazione sul futuro della Pac lascerà agli Stati Membri la possibilità di disporre di risorse comunitarie, in cofinanziamento, da destinare alla gestione dei rischi. Allo stato attuale, quindi, nessuna novità in termini di strumenti disponibili, ma semplicemente la stabilizzazione in un quadro di carattere pluriennale di risorse comunitarie già rese disponibili nell'ambito del primo pilastro.

Dal punto di vista concettuale gli elementi di novità sono rappresentati da un lato dal riferimento al rischio di reddito, che allo stato attuale non trova nessuno strumento operativo all'interno del territorio europeo (solo la Spagna sta approntando in via sperimentale alcune ipotesi di copertura) e dall'altro dal ricorso al tema della mutualità, da inquadrarsi nel più ampio orizzonte del rafforzamento delle strutture organizzate di produttori, i cui tasselli vanno ricercati a partire dalle

previsioni sugli strumenti di gestione dell'offerta e sui meccanismi di garanzia contrattuale contenute nei pacchetti legislativi latte e qualità.

2. Strumenti per la gestione del rischio in agricoltura: normativa nazionale ed intervento pubblico in Italia

Da sempre, l'abilità di gestire il rischio è stata una delle ragioni del successo delle imprese in agricoltura.

Prima di entrare nel dettaglio dell'intervento pubblico in Italia in tale ambito, e dei possibili strumenti a disposizione degli agricoltori per arginare il rischio di gravi perdite di reddito, è utile introdurre una sintetica descrizione sulle tipologie delle fonti di rischio.

Per far fronte alle diverse fonti di rischio, gli agricoltori hanno adottato nel corso del tempo una gamma ampia di soluzioni e accorgimenti diversi. In particolare, i rischi che una impresa agricola affronta nella sua gestione possono essere così classificati:

- rischio di produzione, ovvero la possibilità che la quantità o la qualità prodotta dei vari beni siano inferiori a quella attesa per effetto del clima o di organismi patogeni o di altri eventi avversi;
- rischio di mercato, possibilità di non trovare sbocchi per la produzione ai prezzi attesi, oppure di non riuscire a reperire fattori di produzione a prezzi convenienti;
- rischio finanziario, vale a dire il rischio di fallimento per la mancanza della liquidità necessaria per ripagare i debiti o per anticipare le spese connesse alla produzione;
- rischio istituzionale, riferibile all'insieme di norme e regolamenti che disegnano l'ambiente operativo dell'impresa, e che possono mutare in maniera imprevedibile dopo che alcune decisioni produttive siano state già prese;
- rischio personale, legato alla capacità individuale dell'imprenditore e degli altri coadiuvanti di continuare a svolgere normalmente le proprie attività.

I rischi vengono anche classificati in base al grado di correlazione dei danni subiti dai diversi individui o imprese che operano in un territorio e/o in un comparto produttivo. Quando gli eventi che causano danni a un gruppo di individui o imprese non sono correlati fra loro e si verificano in maniera indipendente, si parla di rischio idiosincratico. Invece, nelle situazioni in cui un evento causa danni simultaneamente a una moltitudine di individui o imprese il rischio è definito comune o sistemico. Rispetto alla classificazione presentata sopra, i rischi di produzione, di mercato e istituzionali hanno un forte carattere sistemico. Anche il rischio finanziario può assumere questa caratteristica.

Le imprese agricole hanno diverse opportunità per affrontare l'insieme di rischi che caratterizzano la loro attività. Dercon (2002), riferendosi al modo in cui le famiglie rurali dei paesi in via di sviluppo affrontano i rischi, distingue le strategie per la gestione da quelle che assorbono i danni (*risk coping*). Le prime sono misure ex-ante che cercano di ridurre i rischi di reddito prima che le scelte siano effettuate, in modo da evitare gli effetti negativi di eventi avversi oppure di avere la possibilità di compensare il minore reddito che ne deriverebbe. Le seconde, invece, sono misure che affrontano i danni ex-post una volta che l'evento avverso si sia verificato, con il ricorso a risorse familiari, attingendo dal risparmio o, più in generale, al patrimonio.

La distinzione fra strategie di gestione del rischio ex-ante ed ex-post proposta da Dercon, opportunamente adattata alla realtà dell'agricoltura dei paesi sviluppati, è particolarmente utile per inquadrare il mix di strumenti che un'impresa ha a disposizione.

Tra le possibili azioni di carattere privato che l'imprenditore agricolo può intraprendere nella sua attività di impresa, i più richiamati sono, la diversificazione degli ordinamenti, la combinazione di colture e allevamenti, la pluriattività, l'integrazione verticale e la produzione a contratto, la protezione attraverso derivati finanziari, la gestione del risparmio e del credito, l'assicurazione agricola.

La diversificazione produttiva e delle attività reddituali è stata nel tempo uno degli strumenti tradizionali cui gli agricoltori hanno fatto utilmente ricorso per ridurre il livello di rischio di impresa. La conduzione contemporanea di diverse attività all'interno dell'azienda, se posta in essere, ha l'obiettivo di ridurre la variabilità dei redditi attesi e quello di poter usufruire della relazione inversa delle singole colture rispetto ad un particolare andamento climatico. Nelle condizioni dell'agricoltura moderna, sembra plausibile identificare il ricorso ad una produzione diversificata anche con una più efficiente gestione dei fattori impiegati nella produzione. L'evoluzione tecnologica e la globalizzazione dei mercati portano a ritenere che la specializzazione colturale sia destinata a produrre vantaggi economici sempre maggiori, rendendo sempre più costosa la diversificazione. Tale accorgimento non sarebbe più sufficiente, quindi, in relazione alla crescita ed accentuazione dei rischi di settore e si confermerebbe evidente la necessità per gli agricoltori di fare ricorso a strumenti di trasferimento del rischio, rivolgendosi al mercato assicurativo per esempio. Quanto questa prospettiva sia però valida per il settore primario italiano è tutto da dimostrare, dove la presenza di piccole imprese a conduzione familiare rappresentano lo scenario principale piuttosto che l'eccezione. E' evidente che in siffatto contesto l'obiettivo prioritario diventa quello di proteggere la variabilità dei redditi che, pari a volte a livelli di sussistenza per le stesse famiglie, vengono per l'appunto protetti con la diversificazione colturale.

La pluriattività, ovvero, il coinvolgimento della famiglia agricola in diverse attività che producono reddito, è un'ulteriore risposta alla possibilità che il reddito dell'attività agricola scenda sotto livelli desiderati. Usufruire di redditi extra-agricoli, meno "incerti" rispetto a quelli agricoli, evidentemente contribuisce a generare un livello di reddito in grado di rendere "meno" importante la variabilità e il livello dei redditi agricoli. Tale eventualità, soprattutto in Italia per le caratteristiche già richiamate del tessuto imprenditoriale, contribuirebbe non poco a mitigare la domanda potenziale degli agricoltori verso azioni di trasferimento del rischio, per esempio, verso la sottoscrizione di una polizza assicurativa.

Parimenti, l'integrazione verticale che include in una unica realtà aziendale le singole funzioni svolte da unità imprenditoriali diverse lungo la filiera, riducendo i costi di transazione associati con lo scambio di prodotti lungo la filiera stessa, mitiga il rischio di asimmetria informativa per l'impresa leader che mette in atto il processo. Infatti, soprattutto per le produzioni per le quali la qualità del prodotto finale dipende in modo cruciale dalle singole fasi, il costo del monitoraggio delle stesse può risultare molto oneroso.

Una possibilità ulteriore, soprattutto per la gestione del rischio di prezzo, è quella rappresentata dalla produzione a contratto. Il contratto di produzione è una pratica abbastanza comune nei casi in cui la filiera del prodotto necessita di un elevato controllo sulla tempestività e qualità del prodotto agricolo; il contratto di produzione, in questo senso, trasferendo la proprietà del prodotto dell'azienda all'acquirente prima che la produzione sia ottenuta fisicamente, permette alla stessa acquirente di controllare anche alcune fasi del processo produttivo. Non di rado, l'azienda che usufruisce del bene prodotto fornisce mezzi tecnici al produttore agricolo che evita, in taluni casi, l'indebitamento per l'acquisizione degli stessi. Altro potenziale vantaggio per il produttore a monte della filiera è rappresentato dalla certezza dello sbocco commerciale delle produzioni di campo.

Risulta evidente come, in un settore caratterizzato essenzialmente dal rischio di resa produttiva, un contratto di produzione, paragonabile ad un contratto *forward*, può generare problematiche complesse nella gestione economica/finanziaria di un'impresa agricola. Esposizioni per vendite future eccessive, in relazione alle aspettative di raccolto dell'impresa (che si realizzano nel futuro) possono effettivamente comportare disagi all'agricoltore che ricorre a tale strumento (agricoltore che si vede costretto a comprare sul mercato la merce da consegnare, prevedibilmente a prezzi alti se l'abbassamento delle rese risulta diffuso, oppure a pagare una penale stabilita all'apertura del contratto). Con altrettanta chiarezza, si comprende come riuscire a vendere in anticipo a prezzo prefissato parte (preferibilmente) della propria produzione, consente l'eliminazione dell'incertezza sul prezzo e la pianificazione finanziaria dell'impresa. Il contraltare dell'eliminazione del rischio di prezzo è quello di assicurarsi un prezzo di vendita più basso.

I titoli derivati finanziari, il cui rendimento viene definito in termini di altri titoli, detti sottostanti, sono uno degli elementi più rappresentativi del processo d'innovazione che ha riguardato gli strumenti e le istituzioni finanziarie degli ultimi decenni.

La quantità maggiore di traders che scambiano contratti derivati non possiedono nel momento dell'apertura della propria posizione, la volontà di scambiare (acquistare o vendere) il titolo sottostante, ma utilizzano i derivati per modificare il proprio profilo di rischio rispetto alle attività possedute: all'interno di questi, esistono differenze notevoli tra *hedgers* e speculatori. Laddove i primi sono alla ricerca di una riduzione del rischio delle proprie attività, gli speculatori hanno l'obiettivo di assumere posizioni rischiose certi di poter sfruttare eventuali vantaggi informativi posseduti. Altri utilizzatori, tra cui gli arbitraggisti, sfruttano la possibilità di creare posizioni *risk low* e profittevoli; gli investitori considerano i derivati come strumento di diversificazione e risulta assolutamente incomprensibile la visione di coloro che ritengono tali strumenti inaccessibili agli operatori del settore primario. Episodi accaduti nel passato, hanno diffuso in parte dell'opinione pubblica un clima di scetticismo nei confronti dei prodotti derivati; va considerato, altresì, come l'utilizzo di tale strumento finanziario permette di assumere posizioni di rischio o di esposizioni per enormi quantità di denaro, con modesto impiego di capitale. Tale caratteristica, può creare pressioni notevoli sui titoli sottostanti ed avere di riflesso ripercussioni importanti sui mercati finanziari .

Del resto risulta complicato l'intervento degli organi di vigilanza operanti sui mercati finanziari al fine di evitare enormi perdite finanziarie proprio in virtù della dinamicità degli strumenti derivati e della nascita continua di nuove tipologie di prodotti.

Nello specifico, per il settore agricolo, nella realtà esistono ormai elevati volumi di contratti *future* e *forward* scambiati sia nei mercati ufficiali che fuori dagli stessi, testimoniandone la estrema utilità nell'ottica di una ottimale gestione delle risorse finanziarie e dei rischi associati alle produzioni agricole. Per titoli derivati climatici, *weather derivatives*, esistono invece problematiche che impediscono di fatto una forte implementazione dell'utilizzo di tale strumento. Tale ultima specifica va evidenziata perché, di converso, per settori come quello della produzione di energia, tale tipologia di strumento ha registrato una impennata formidabile nei volumi trattati. Anche se promettentissimo in prospettiva quindi, l'utilizzo di *weather derivatives* stenta a decollare tra gli operatori del settore primario. I motivi di tale ritardo possono essere condotti alla difficoltà di dare un prezzo a questa tipologia di titolo, alla difficoltà di incontrare esigenze particolari degli agricoltori (spesso i contratti vengono standardizzati; tale procedura estromette di fatto la domanda di produttori con esigenze particolari), alla carenza a volte di dati climatici puntuali e/o disponibili per zone produttive particolari (in questo contesto potrebbe essere molto utile il ruolo dello Stato al

fine di sviluppare indici utili per gli agricoltori unitamente alle infrastrutture necessarie per assicurare dati di cui gli stessi indici necessitano).

Quando il danno potenziale degli eventi indesiderati è limitato, il rischio può essere affrontato dagli agricoltori a posteriori, ovvero, gestendo le conseguenze derivanti dagli eventi intraprendendo delle azioni specifiche (azioni di *risk coping*). La più comune di queste azioni è basata sull'utilizzo dei risparmi e del ricorso al credito, 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 su 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.

Soggetti avversi al rischio possono manifestare la disponibilità a pagare una somma di denaro per ottenere ex-ante la certezza del risultato di un investimento: il significato di tale affermazione introduce nella sostanza il concetto di assicurazione. Il possibile ruolo delle assicurazioni quale strumento per la gestione dei rischi agricoli, sono da tempo oggetto d'interesse per ricercatori e legislatori in molti paesi del mondo.

In considerazione della relazione diretta tra variabilità delle rese produttive e variabilità delle condizioni meteorologiche, esiste nel settore primario una domanda latente per le assicurazioni; malgrado l'esistenza di questa domanda, però, principalmente forse per problemi di asimmetria informativa e di rischio sistemico, l'implementazione di un mercato su larga scala per le assicurazioni agricole è occorsa negli anni esclusivamente in virtù di cruciali supporti governativi. Mercati assicurativi privati capaci di funzionare privi di sussidi pubblici vengono rintracciati per il settore primario solo per rischi singoli. Per tale motivo, e per l'onerosità di poter superare le problematiche di selezione avversa ed azzardo morale, lo strumento assicurativo, inizialmente strumento privato, è divenuto nei fatti uno strumento pubblico. Infatti, la motivazione (implicita o esplicita) che ha spesso guidato nel passato l'intervento pubblico nel settore delle assicurazioni agricole è stata quella di creare un pool di assicurati più ampio e di poter condividere, quindi, con le società assicuratrici, per mezzo di un allargamento del pool degli assicurati, parte dell'onere finanziario necessario alla compensazione dei danni materiali occorsi agli agricoltori. Il costo dell'intervento pubblico a sostegno dei premi sarebbe stato, nelle intenzioni, più che compensato dal risparmio ottenibile per gli interventi ad hoc a compensazione dei danni.

Il fallimento di un mercato privato per le assicurazioni agricole, individuato nei fenomeni di asimmetria ed incompletezza informativa, con i conseguenti problemi di selezione avversa ed

azzardo morale, e quello della sistemicità dei rischi, ha giustificato il sostegno alle assicurazioni agricole in molti paesi. Giustificazione affiancata anche dalla convinzione di poter condividere con le società assicuratrici parte delle perdite finanziarie necessarie alla compensazione dei danni materiali occorsi agli agricoltori. Il costo dell'intervento istituzionale necessario a "spingere" la domanda di assicurazioni con sussidi ai premi delle polizze sarebbe stato, nelle intenzioni, più che compensato dal risparmio in caso di interventi ad hoc per il settore. Il meccanismo viene completato dalla presenza dello Stato anche nella riassicurazione delle perdite delle compagnie private che, in buona sostanza, garantiva le stesse compagnie ed il pool di assicurati.

In Italia esiste una struttura articolata di intervento pubblico a garanzia del livello di "benessere" degli operatori del settore primario. In questa struttura, giocano un ruolo importante tra gli altri, gli aiuti compensativi garantiti agli agricoltori in caso di danni causati alla produzione agricola, i sussidi ai premi delle polizze e gli interventi a compensazione dei danni in caso di calamità.

Formalmente, l'intervento pubblico per la gestione del rischio e delle crisi in Italia parte nel 1970 con l'istituzione della Legge N. 364, che stabiliva la nascita del Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN) con due funzioni distinte: pagamenti compensativi agli agricoltori che vedevano compromessa la loro capacità produttiva e di reddito per cause al di fuori del loro controllo; supporto alle polizze assicurative. L'accesso ai pagamenti compensativi ex-post era garantito a tutti gli agricoltori che subissero danni, indipendentemente dalla stipula o meno di un contratto assicurativo.

Dal 1981 fino al 2007, la spesa erogata dal FSN ha raggiunto 9.1 miliardi di Euro. Gran parte di questa spesa è stata impegnata per pagamenti compensativi in caso di disastri calamità naturali, mentre il rimanente è stato dedicato al sostegno dello strumento assicurativo. Il sistema italiano di compensazione dei danni è comunque risultato molto elastico rispetto alle necessità congiunturali, nel senso che annualmente la capacità del fondo è stata sostenuta, in caso di necessità, da interventi legislativi ad-hoc (Borriello, 2003).

Tra l'altro, il sistema fondato sulla compensazione ex-post dei danni funzionava abbastanza bene in periodi in cui l'incidenza delle avversità era sporadica, anche perché minore era la vulnerabilità delle attività agricole. Al crescere della frequenza di eventi atmosferici indesiderati, questa modalità di intervento pubblico ha mostrato negli anni tutti i suoi limiti, in quanto portatrice di distorsioni sui comportamenti d'impresa. Il risultato è stato quello di alimentare aspettative di risarcimento ex post dei danni subiti, disincentivando l'adozione di azioni preventive da parte delle imprese, oltre che la diffusione delle assicurazioni, aumentando il costo complessivo a carico della collettività.

Nei fatti, la partecipazione pubblica nella gestione dei rischi in agricoltura ha avuto il "merito" di scontentare tutti. Gli agricoltori si lamentavano dei premi alti e dei ritardi nelle compensazioni; le

compagnie denunciavano frodi e insostenibilità dei costi di gestione; l'amministrazione pubblica evidenziava l'aumento della spesa, a seguito del moltiplicarsi delle richieste di indennizzo, che impediva una programmazione di bilancio adeguata e comportava notevoli oneri amministrativi e di controllo.

Questa situazione del tutto insoddisfacente, ha spinto il legislatore a modificare sostanzialmente l'intervento pubblico nella gestione dei rischi e delle crisi in agricoltura in Italia.

A partire dal 2002, e negli anni successivi, le principali modifiche possono essere sintetizzate nella:

- possibilità per le cooperative di stipulare contratti assicurativi, così come già previsto per i Consorzi di difesa;
- possibilità per le cooperative di istituire fondi mutualistici per la gestione del rischio in grado di ricevere sostegno dall'intervento pubblico a livello di quello ricevuto dalle assicurazioni (fondi in realtà non ancora resi disponibili);
- facoltà concessa ai singoli agricoltori di stipulare polizze sussidiate direttamente con le compagnie assicurative.

Inoltre, sono state previste:

- la concessione di prestiti ad ammortamento quinquennale per le esigenze di conduzione dell'anno in cui si è verificato l'evento e per l'anno successivo;
- la concessione di contributi in conto capitale per il ripristino delle strutture aziendali e per la ricostruzione delle scorte danneggiate o distrutte sono stati portati all'80%;
- concessioni a favore delle associazioni riconosciute dei produttori ortofrutticoli e delle cooperative frutticole, singole o consorziate, che procedono all'ammasso delle pomacee non commercializzabili a seguito di avversità atmosferiche registratesi nell'azienda di associati, avviando tali prodotti alla distillazione.

Ulteriori contributi, sono stati introdotti nella forma di prestiti agevolati ad ammortamento quinquennale per le cooperative agricole di raccolta, di lavorazione, di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e delle associazioni dei produttori riconosciute, che abbiano subito danni economici a seguito della riduzione dei conferimenti delle imprese associate e della conseguente minore commercializzazione in misura non inferiore al 35% rispetto al triennio precedente (Capitanio, 2006).

Il 2005 è stato il primo anno di piena implementazione della riforma del sistema assicurativo agevolato in agricoltura.

A partire dal 1° gennaio 2005 è, infatti, entrata in vigore la disposizione che richiede l'assicurazione dell'intera produzione, con riferimento alla coltura oggetto della polizza, all'interno di uno stesso comune.

L'osservazione dei dati sull'impatto di questa riforma sulla "voglia" di assicurazione in agricoltura non sembra però dimostrare un radicale cambiamento rispetto al periodo precedente: il numero dei contratti è rimasto pressoché invariato.

Forse in seguito all'entrata in vigore dell'obbligo di assicurare l'intera superficie, sono leggermente aumentati gli ettari assicurati. Il valore assicurato aumenta significativamente, su base annua, nel 2004 ma, nel 2005, tale tasso di crescita torna a registrare valori molto contenuti.

Il contributo pubblico ha denotato continui aumenti negli anni che, a parità di numero di polizze, potrebbero implicare o un aumento dei prezzi unitari delle diverse colture, ovvero una maggiore incidenza delle polizze pluririschio che beneficiano di un sussidio pubblico pari all'80% del premio.

2.1 Domanda nazionale per gli strumenti di gestione del rischio ed impatto sul bilancio pubblico

Il sistema assicurativo nell'agricoltura italiana nel 2009 ha emesso 224.921 certificati per un valore assicurato di poco più di 5 miliardi di Euro, per i quali sono stati pagati 307,4 milioni di premi inclusivi sia della quota a carico delle imprese che del sussidio. La sottoscrizione di contratti assicurativi, negli undici esercizi per i quali si dispongono dati ha avuto un andamento poco uniforme. Rispetto al primo anno disponibile, il 1999, nei tre anni successivi si registra una flessione dei certificati emessi e dei valori assicurati ma non dei premi pagati che sono andati, invece, crescendo negli anni successivi (Tabella 1). Dal 2003, infatti, la tendenza si inverte con un numero crescente di certificati emessi e un aumento più marcato dei valori assicurati, che raggiungono il massimo nel 2008 con poco più di 5,4 miliardi di Euro. Anche l'importo dei premi pagati è in aumento, sia pure a un ritmo lievemente inferiore, specie se si sconta l'incremento mostrato nei primi anni dove i valori assicurati erano invece diminuiti. Nel 2008 i premi incassati dalle compagnie assicuratrici ammontavano a circa 336 milioni di Euro.

Come già posto in evidenza in un altro studio, che aveva preso in esame la domanda di assicurazioni in Italia attraverso informazioni provenienti dalla banca dati RICA (Cioffi e Capitanio, 2010), la maggior parte dei certificati assicurativi emessi nel 2009, poco meno dell'80%, sono sottoscritti nelle regioni settentrionali con una netta prevalenza della circoscrizione del Nord Est che rappresenta quasi la metà del totale. I valori assicurati riflettono la distribuzione territoriale dei certificati, sebbene rispetto a questi nel Mezzogiorno e soprattutto al Centro l'incidenza sia maggiore. Ciò dipende dal fatto che i valori medi assicurati al Centro e al Sud sono maggiori rispetto alle regioni settentrionali (Tabella 2).

Tabella 1: Evoluzione sistema assicurativo in Italia

Anno	Certificati n°	Valore Assicurato €	Premio Totale €	Valore Risarcito €	Loss Ratio			
	a	b	c		Val.ris./c	c/b	b/a	c/a
1999	272.482	3.824.703.099	243.851.554	183.758.614	75,4%	6,4%	14037	895
2000	251.584	3.500.383.241	258.538.771	213.374.038	82,5%	7,4%	13913	1028
2001	218.067	3.232.128.326	244.728.492	211.266.940	86,3%	7,6%	14822	1122
2002	221.872	3.216.801.871	269.617.118	173.683.523	64,4%	8,4%	14498	1215
2003	212.951	3.406.382.483	277.316.449	116.683.891	42,1%	8,1%	15996	1302
2004	214.845	3.767.616.786	273.886.352	183.865.940	67,1%	7,3%	17536	1275
2005	215.969	3.878.393.578	276.459.050	164.684.853	59,6%	7,1%	17958	1280
2006	212.452	3.787.595.210	264.018.678	147.025.626	55,7%	7,0%	17828	1243
2007	239.628	4.385.814.157	291.723.258	189.741.010	65,0%	6,7%	18303	1217
2008	268.028	5.424.337.976	335.893.946	277.285.928	82,6%	6,2%	20238	1253
2009	224.921	5.054.727.109	307.442.073	230.282.793	74,9%	6,1%	22473	1367

Fonte: Nostra elaborazione dati Ismea

Tabella 2: Diffusione territoriale assicurazione agricola agevolata

Circoscrizione	Certificati n°	Valore Assicurato €	Premio Totale €	Valore Risarcito €	
	a	b	c	d	c/b %
Nord Est	108.351	2.395.663.321	178.040.328	142.136.898	7,4%
	48,2%	47,4%	57,9%	61,7%	
Nord Ovest	68.605	1.485.679.557	69.066.291	33.523.735	4,6%
	30,5%	29,4%	22,5%	14,6%	
Centro	14.928	419.503.783	20.409.592	16.761.289	4,9%
	6,6%	8,3%	6,6%	7,3%	
Mezzogiorno	33.037	753.880.448	39.925.862	37.860.871	5,3%
	14,7%	14,9%	13,0%	16,4%	

Fonte: Nostra elaborazione dati Ismea

La più ampia diffusione delle assicurazioni tra gli agricoltori delle regioni settentrionali non è un fenomeno recente. Già nel 1999 si aveva una quota maggiore in queste regioni che è poi andata gradualmente crescendo, mentre è rimasta grosso modo costante al Centro ed è diminuita nel meridione. Per quanto riguarda le attività coperte dai contratti il 24% dei certificati e il 18,4% dei valori assicurati riguardano l'uva da vino, seguita dalle varie tipologie di mais (13% e 10,7%), dalle mele (rispettivamente 11,2% e 10,7%) e dal riso (7,2% e 8,9%).

Le garanzie offerte dai contratti assicurativi sono andate evolvendo secondo l'indirizzo della politica nazionale di sostegno alla gestione del rischio che offre un contributo maggiore sulle polizze pluri-rischio. Infatti se nel 1999 il 97,4% dei contratti riguardava il solo rischio grandine, nel 2009 questa tipologia di mono-rischio costituiva il 62,2% dei contratti e il 52,6% dei valori assicurati. Il resto delle polizze offriva garanzie pluri-rischio, prevedendo comunque la copertura

contro la grandine associata ad altri eventi meteorologici. La garanzia multirischio rese, introdotta con la riforma del 2004, nel 2009 rappresentava invece solo il 3% dei certificati e il 3,8% dei valori assicurati con una riduzione rispetto all'anno precedente.

La crescita nella sottoscrizione di polizze pluri-rischio è avvenuta senza che ciò generasse un aumento nei premi pagati. Anzi, il rapporto tra il totale dei premi pagati e il valore assicurato è andato gradualmente diminuendo dall'8,4% del 2002 al 6,1% del 2009. In un certo senso le pluri-rischio accanto all'usuale rischio grandine hanno esteso la garanzia ad altre tipologie di eventi atmosferici avversi senza grossi incrementi nei premi richiesti. Il basso impatto sull'entità dei premi richiesti, può giustificarsi anche in ragione del meccanismo di indennizzo introdotto dalla riforma del 2004 che garantisce solo cali della produzione aziendale complessiva oltre il 30% rispetto alla media degli anni precedenti.

2.2 Lacune normative e nuova tipologia di strumenti

La stabilizzazione dei mercati era uno degli obiettivi fondanti della politica agricola comunitaria e molte Organizzazioni Comuni di Mercato (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.

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 qualche anno fa 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.

Esistono quindi molti strumenti ed interventi disciplinati da politiche pubbliche 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 anche 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.

In quest'ottica, non aiuta evidentemente la differente disciplina adottata dai singoli Governi per la gestione del rischio in agricoltura. Laddove Italia e Spagna hanno privilegiato il sussidio al premio assicurativo, Germania e Regno Unito non prevedono alcun intervento pubblico al riguardo. Tuttavia è altrettanto evidente che il percorso intrapreso con l'*health check* (disciplina dell'art. 68), la riforma delle OCM vino e Ortofrutta, ovvero, gli ultimi orientamenti in ambito comunitario, lasciano intendere una volontà di delineare un confine comune entro i quali, successivamente, i singoli Paesi Membri possano valorizzare al meglio le rispettive esigenze.

Sono stati evidenziati i rischi che possono essere utilmente gestiti dall'imprenditore agricolo con le proprie capacità ricorrendo alla diversificazione produttiva o delle attività, ai propri risparmi o al credito; all'estremo opposto, si è sottolineata la necessità, più che opportunità, di una qualche forma di solidarietà pubblica in caso di eventi calamitosi la cui prevedibilità è troppo limitata, e le cui conseguenze non sono gestibili dai singoli individui.

La gran parte dei rischi per il settore primario, però, sono *in between*, ovvero, possono manifestarsi in modi diversi in termini di frequenza, significatività e correlazione, in modo che nessun singolo strumento possa essere considerato "ideale" per ogni circostanza.

Il risultato è che ogni forma di sostegno pubblico alla gestione del rischio, e delle crisi, in agricoltura dovrebbe avere un sufficiente grado di flessibilità per essere adattato alle diverse esigenze del momento e dei singoli Stati Membri, e seguire le evoluzioni delle situazioni economiche.

In tale ottica, l'intervento istituzionale non dovrebbe rinunciare all'esplorazione delle possibilità offerte da strumenti innovativi quali assicurazioni indicizzate su parametri climatici, in cui la presenza pubblica potrebbe essere relegata utilmente alla garanzia del funzionamento degli strumenti e alla fornitura di informazioni, ovvero, fondi mutualistici, capaci di tutelare cali indesiderati di reddito derivanti da cause diverse rispetto alle calamità naturali. Soprattutto, c'è la necessità dell'abbandono di un intervento pubblico ricondotto quasi univocamente al sostegno di un

unico strumento, l'assicurazione, deludente rispetto alle reali necessità di un settore complesso, e di un futuro ancora da immaginare. L'ambizione, e la sfida del futuro, è quella di poter giungere alla progettazione di un quadro comune per la gestione del rischio in agricoltura a livello comunitario; quadro comune di cui oggi non si scorge che un vago e indistinto profilo.

A tale scopo, evidentemente, molto deve essere fatto in termini di regolamentazione, legislazione ed armonizzazione tra le normative a diverso livello coinvolte (nazionale e comunitaria).

Un punto che rimane lacunoso, allo stato, è per esempio la possibilità di sostenere a livello pubblico (e/o comunitario) i fondi mutualistici. Specificatamente, oggi risulta possibile per le istituzioni pubbliche partecipare soltanto alle spese amministrative di costituzione di un eventuale fondo mutualistico. Poco per rappresentare un incentivo serio allo sviluppo di tale strumento.

Come introdotto, a livello comunitario è stato da tempo avviato un dibattito sulla gestione del rischio e delle crisi di mercato, che ad oggi non risulta ancora definito. La stessa proposta della Commissione di fine 2010, pur lasciando intravedere uno spazio importante per il sostegno ad una gamma di strumenti per la gestione del rischio di reddito in agricoltura (assicurazioni sui redditi e fondi mutualistici), non delinea ancora con chiarezza ambiti di intervento e autonomia degli Stati Membri rispetto all'attuazione del sostegno pubblico agli stessi strumenti.

Ad oggi, di fatto, il regolamento CE n. 1857/2006 sugli "Aiuti di Stato" in agricoltura non prevede fra gli interventi in "esenzione" gli aiuti a favore delle imprese agricole per le perdite riguardanti cause diverse da calamità naturali (avversità atmosferiche o eventi assimilabili) e fisiche (epizootie, fitopatie o infestazioni parassitarie).

La materia delle "crisi di mercato" e, quindi, la possibilità di intervenire a favore delle imprese danneggiate ad oggi è stata trattata a livello operativo unicamente dal regolamento CE sull'OCM Ortofrutta, senza però che si sia stabilito in termini chiari l'ambito di intervento (definizione di danno/perdita) e la tipologia di aiuto (assicurazione/fondo di mutualità).

Indispensabile sarà in questa fase, quindi, il coinvolgimento politico non solo dello Stato con le sue strutture (Mipaaf, Ismea, ecc.), ma anche e soprattutto dell'Unione Europea per una nuova impostazione della politica degli aiuti per la gestione del rischio di reddito, inserendo in particolare il tema nella discussione della nuova Pac. Il percorso necessita di una rivisitazione per un suo completamento della legislazione in vigore, tenendo presente che gli interventi legislativi sono finalizzati sostanzialmente alla creazione o completamento delle regole per permettere l'attivazione degli strumenti di difesa del reddito delle imprese agricole sopra elencati, ma anche alla

ottimizzazione e semplificazione delle procedure e delle modalità operative vigenti soprattutto quelle riguardanti la normativa relativa all'assicurazione agevolata.

3. Costruzione di un nuovo sistema di sostegno pubblico agli strumenti per la gestione del rischio e delle crisi di mercato: ipotesi di intervento

Come già evidenziato nei capitoli precedenti, negli ultimi anni la politica nazionale di sostegno alla gestione del rischio in agricoltura ha subito importanti modifiche. Se al suo avvio, nel 1970, l'intervento era basato essenzialmente sulla costituzione e finanziamento del fondo di solidarietà nazionale destinato a indennizzare i danni subiti dagli agricoltori a seguito di calamità naturali, mentre il sostegno al pagamento di premi assicurativi era posto in secondo piano, oggi la rilevanza dei due strumenti risulta ribaltata.

Il passaggio da un sistema di indennizzi con un costo posto a carico della collettività ad uno solo parzialmente a carico di questa e per la parte rimanente degli interessati, accresce l'efficienza dell'intervento, evitando i problemi connessi a comportamenti degli agenti privati che rientrano nell'ambito del cosiddetto azzardo morale e, nello stesso tempo, le distorsioni indotte dalle pressioni esercitate sui governi ogni qual volta si verificano calamità naturali.

I cambiamenti nella politica agricola nazionale sul rischio sono stati indotti principalmente dal crescente vincolo di bilancio, con le conseguenti difficoltà a finanziare il fondo di solidarietà nazionale per interventi compensativi, che ha imposto un nuovo corso dell'intervento pubblico in materia verso un sistema di gestione maggiormente efficiente. Nello stesso tempo la normativa comunitaria sugli aiuti di stato ha contribuito a definire logiche e modalità di intervento. Inoltre, i nuovi orientamenti comunitari in materia di gestione del rischio e le recenti modifiche introdotte nella Pac, hanno permesso di trasferire almeno in parte il costo del sostegno ai pagamenti dei premi assicurativi su fondi comunitari, dando maggiori certezze sulla loro disponibilità.

Se l'obiettivo è di creare un nuovo modello di gestione del rischio in agricoltura con partecipazione pubblica, bisogna necessariamente definire con chiarezza tre elementi, prima di pensare all'implementazione dei vari possibili strumenti:

1. è necessario comprendere la rilevanza delle varie fonti di rischio per le attività agricole reddituali e il loro potenziale effetto sul livello di welfare degli operatori del settore primario;
2. è opportuno definire chiaramente l'obiettivo dell'intervento pubblico in questo ambito di politica agraria, lasciando agli agricoltori l'onere di sopportare e gestire individualmente in maniera appropriata la normale componente rischiosa delle loro attività aziendali;

3. in maniera corrispondente, va definita una netta distinzione tra quelli che sono i normali rischi di impresa e quelli considerabili pericolosi per il funzionamento della normale attività agricola.

L'integrazione dell'agricoltura con il resto del sistema economico è stata riconosciuta ed incoraggiata negli anni con l'evoluzione della Pac; ciò implica, necessariamente, chiarezza su cosa è davvero rischioso per il settore agricolo e cosa è invece rischioso per i richiami della politica, per i quali il rischio viene identificato oggi con la variabilità dei prezzi, talvolta con le condizioni climatiche avverse, talora con il cambiamento climatico o con la variabilità dei redditi.

C'è necessità di chiarire quindi cosa l'intervento pubblico "vuole" aiutare a gestire, evitando interventi governativi sostitutivi delle possibili azioni private.

3.1 Requisiti di base per l'avvio di un moderno intervento pubblico nella stabilizzazione dei redditi agricoli.

Nel contesto operativo italiano, l'applicazione alle imprese agricole di un ordinamento fiscale e tributario particolarmente semplificato è alla base della limitata disponibilità (in termini quantitativi e qualitativi) di dati economici necessari per la corretta identificazione della redditività aziendale. Solo una piccola parte della totalità di imprese agricole nazionali, infatti, è assoggettata all'obbligo di redazione di bilancio, permanendo per le altre (la maggioranza), come uniche fonti informative del reddito derivante dall'attività agricola, le imputazioni standardizzate dei riferimenti catastali di reddito domenicale e di reddito agrario oltre ad alcune informazioni deducibili dalla documentazione formale prodotta dall'azienda (es. quadro IVA inserito a margine del documento di dichiarazione dei redditi). A tal proposito, va altresì precisato, che i redditi catastali sono svincolati dalla reale gestione economica della singola impresa agricola in quanto espressione di valori medi standard tabellati dal catasto, sulla base delle tariffe d'estimo, per qualità e classe di coltura. Inoltre, la documentazione attestante il volume d'affari IVA risente di approssimazioni, conseguenti l'imputazione di acquisti e vendite, in relazione alla tipologia e alle modalità applicative del regime IVA dei produttori agricoli.

Con riferimento alle limitazioni informative esposte, il primo passo da compiere per l'avvio di un moderno intervento pubblico volto al perseguimento dell'obiettivo di stabilizzazione dei redditi per le imprese agricole, è rappresentato dall'individuazione e implementazione di un sistema in grado di consentire una chiara e corretta quantificazione dei redditi agricoli a livello di singola impresa. È indubbio, infatti, che l'intervento pubblico, in considerazione della progressiva limitazione delle risorse finanziarie disponibili, non potrà essere elargito in modo indiscriminato alla moltitudine di imprese afferenti ad un dato ordinamento produttivo che in termini aggregati sperimenta gli effetti

di una crisi, né tuttavia negato a quelle aziende che, sebbene operanti in settori non interessati da difficoltà economiche, dimostrano delle sensibili perdite di reddito, ma dovrà scendere a un livello di analisi micro andando cioè a verificare e quantificare l'effettiva perdita di reddito nell'ambito delle singole realtà aziendali.

A tale scopo, appare evidente l'esigenza di procedere alla contabilizzazione in uno schema riclassificato e semplificato di conto economico, per un congruo arco temporale, delle voci di ricavo e costo inerenti non solo l'attività agricola vera e propria, ma anche le attività connesse che, per loro stessa definizione, rappresentano un esempio di differenziazione dell'attività produttiva e pertanto uno strumento a riduzione del rischio e a protezione del reddito. Saranno da includere, inoltre, tra le voci di ricavo anche i premi comunitari legati all'attività propria dell'azienda (aiuto disaccoppiato, OCM, ecc.).

In termini operativi, gli elementi economici oggetto di rilevazione dipenderanno dalla definizione di reddito che si varrà adottare come parametro di riferimento della redditività aziendale. In particolare, nell'ipotesi di fissare il punto di osservazione alla sola gestione operativa (caratteristica) dell'impresa agricola, tralasciando quindi quella finanziaria e straordinaria, sarà sufficiente rilevare le voci di ricavi, premi comunitari, costi espliciti (costi per materie prime, sussidiarie e di consumo, altri costi diretti e comuni, costi per il personale esterno, oneri sociali), variazione delle rimanenze (di prodotti finiti e materie prime), qualora il riferimento sarà individuato nel margine operativo lordo; viceversa andranno censiti anche gli ammortamenti nel caso si voglia optare per il reddito operativo. In quest'ultima ipotesi, saranno ovviamente da rilevare anche le informazioni concernenti il capitale fondiario (terreni, e capitali in essi stabilmente investiti) e di esercizio (macchine, attrezzature, bestiame, ecc.) di proprietà dell'azienda, in modo da disporre degli elementi necessari alla precisa determinazione delle quote di ammortamento. Si sottolinea, che le informazioni relative al capitale fisso (capitale fondiario e capitale circolante) potranno essere dedotte e verificate mediante l'interrogazione del fascicolo unico aziendale integrando, dove possibile, alcune banche dati di controllo (es. per la valorizzazione del capitale suolo si potrebbero adottare come riferimento i Valori Agricoli Medi – VAM - rilevati dalle commissioni provinciali a fine di esproprio).

Prescindendo dalla definizione di reddito che si varrà adottare, è comunque indispensabile assicurarsi una buona qualità dei dati (coerenti con la specifica realtà produttiva) limitando al contempo l'insorgenza di comportamenti opportunistici. Sarà dunque necessario prevedere delle procedure di controllo, per le singole determinazioni di ricavi e costi, basate su adeguati benchmark. Tali benchmark potranno essere costruiti utilizzando i riferimenti, desumibili dalle diverse fonti

informative nazionali (Ismea, Istat, Inea, Sian, Agenzia del territorio,..), di prezzi, rese produttive, coefficienti tecnici di produzione, premi ricevuti. Si auspica, pertanto, la realizzazione di un sistema integrato in grado di dialogare in tempo reale con le diverse fonti informative, in modo da operare una verifica dei dati già in fase di imputazione “obbligando”, in tal modo, il compilatore al rispetto della coerenza tecnico economica nella determinazione degli elementi costituenti il reddito dell’impresa.

Un tale sistema fornirebbe all’operatore pubblico informazioni puntuali e maggiormente attinenti alla realtà sui redditi delle imprese agricole oggetto di indagine, prescindendo da stime approssimative basate sui pochi dati rilevati dai documenti ufficiali disponibili. Inoltre, la possibilità di monitorare nel tempo la redditività di tale imprese, rappresenterebbe un ulteriore elemento di controllo oltre che di disincentivo a eventuali comportamenti opportunistici manifestabili mediante una volontaria alterazione del reddito dell’impresa.

3.2 Assicurazioni sul reddito: potenzialità, soggetti e criticità

Prima di valutare le potenzialità delle assicurazioni sul reddito agricolo, è opportuno evidenziare l’efficienza e la sostenibilità nel lungo termine dell’attuale intervento pubblico a sostegno dell’assicurazione dei rischi di produzione nell’agricoltura italiana. Per tale scopo, sarebbe necessario prendere in considerazione una serie di aspetti su cui sono disponibili informazioni parziali; pertanto, nella sua utilità, l’analisi risulterà di conseguenza incompleta.

Va richiamato che tradizionalmente la giustificazione per il sostegno pubblico alle assicurazioni in agricoltura - che assume la forma sia di contributo al pagamento delle polizze sottoscritte dagli agricoltori che agevolazioni alle imprese in termini di riassicurazione dei rischi assunti - deriva dal fallimento del mercato privato (Chambers, 1989; Miranda e Glauber, 1997; Mahul, 1999). L’intervento pubblico accrescerebbe l’efficienza complessiva, ponendo il mercato in condizioni di offrire un servizio per il quale esisterebbe una domanda ma non i presupposti della sua produzione, per effetto dei noti problemi di asimmetria informativa determinati da sistemicità del rischio, selezione avversa e azzardo morale.

Per quanto questo tipo di giustificazione sia spesso contestata, sostenendo che senza sussidi nessun agricoltore si assicurerebbe (Wright e Hewitt, 1993; Wright, 2006; Cafiero et al, 2007), non c’è dubbio che un sistema assicurativo con costi a carico anche degli agricoltori mirato a evitare i pagamenti compensativi ad hoc in caso di calamità naturali ha buone ragioni per esistere, in quanto eviterebbe problemi di azzardo morale e fallimenti della politica che sono spesso presenti in queste situazioni. Dunque è utile fare una valutazione del sistema, prestando attenzione ad alcuni aspetti

collegati a sistemicità dei danni e selezione avversa, mentre quelli connessi all'azzardo morale, riguardando i comportamenti dei singoli imprenditori agricoli, non possono essere presi in considerazione, data la natura delle informazioni disponibili. L'esame sulla eventuale presenza di situazioni che portano al fallimento del mercato assicurativo può fornire utili elementi per l'indirizzo del sostegno pubblico al settore (Just et al, 1999). La sistemicità si manifesta quando in un elevato numero di assicurati è danneggiato simultaneamente da un evento avverso che colpisce un'area geografica. Essa è considerata tipica delle assicurazioni agricole a causa di eventi climatici avversi che, colpendo aree relativamente estese, provocano danni contemporaneamente a un numero elevato di imprese. La sistemicità dei danni fa venire meno uno dei presupposti della loro assicurabilità che è la possibilità di distribuire i rischi fra il gruppo di assicurati, garantita dall'assenza di correlazione spaziale degli eventi avversi. Per valutare se e fino a che punto si è manifestata sistemicità dei danni nelle assicurazioni agricole in Italia sono stati calcolati gli indici di sinistralità (loss ratio) dati dal rapporto tra sinistri risarciti e premi pagati sia a livello nazionale che provinciale. L'indice di sinistralità a livello nazionale è sempre inferiore all'unità e oscilla fra un massimo di 86,3% nel 2001 e un minimo di 42,1% nel 2003 (Tabella 1). Poiché per valutare la sistemicità dei danni l'aggregato nazionale può essere troppo vasto, l'indice di sinistralità è stato calcolato anche a livello provinciale in tutto il periodo 1999 – 2009. Prendendo in considerazione le prime sette provincie in termini di premi pagati per ciascun anno, si osserva (Tabella 3) che solo in 14 casi su 77 l'indice assume valori superiori a 1. Va però anche segnalato che in alcune annate, come nel 2001, la sistemicità tende a manifestarsi fortemente. Infatti, si può osservare la presenza di un indice maggiore di 1 sia nella provincia di Trento (1,11) che in quella di Bolzano (1,08), e molto prossimo all'unità a Verona (0,96) ovvero, in tre provincie che costituiscono un'area relativamente ampia e contigua, dove si concentra una quota elevata dei premi pagati per le assicurazioni agricole in Italia. Una situazione come questa può creare qualche difficoltà per una società assicuratrice con un portafoglio clienti molto caratterizzato sotto il profilo territoriale. Tuttavia, sugli undici anni presi in esame il 2001 è l'unico con qualche criticità, mentre in tutti gli altri la sistemicità dei danni sembra abbastanza limitata e comunque tale da non costituire un problema.

La ridotta sistemicità dei danni può essere considerata una conseguenza del tipo di rischio assicurato e della distribuzione degli eventi calamitosi in Italia. E' un fatto che la grandine, da sola o in associazione con altri eventi atmosferici di recente, sia il principale rischio oggetto di assicurazione. Se si tiene conto dell'ampia variabilità dei microclimi italiani, la manifestazione di questo evento atmosferico tende a concentrarsi in aree circoscritte ma con danni importanti specie sulle colture che sono raccolte a fine estate o inizio autunno.

Tabella 3: Evoluzione temporale Loss Ratio per le principali province italiane

Anno	Provincia e Loss Ratio						
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
1999	1,69	1,03	0,40**	0,65	0,57	0,43	2,48*
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2000	0,37**	1,08	0,96	1,29	1,39	0,64	2,32*
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2001	0,37**	2,48*	1,29	1,08	1,39	0,96	1,11
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2002	0,94	0,51	1,36*	0,00**	1,05	0,46	0,09
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2003	0,34	0,07**	0,33	0,73*	0,40	0,20	0,69
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2004	0,50	1,25*	0,50	0,39	0,44	0,86	0,15**
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2005	0,85	0,28**	0,57	0,28**	0,47	1,96*	0,32
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2006	0,31	1,14*	0,54	0,50	0,35	0,53	0,30**
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2007	1,39*	0,08**	0,40	0,59	0,10	1,06	0,58
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2008	0,30**	0,58	0,79	1,09	3,09*	0,32	0,80
	Foggia	Pavia	Ferrara	Bolzano	Vercelli	Verona	Trento
2009	0,60	0,25**	0,92	1,36*	0,53	0,89	0,52

Fonte: nostra elaborazione dati Ismea

* valore massimo del Loss Ratio per la campagna assicurativa

** valore minimo del Loss Ratio per la campagna assicurativa

Anche rispetto al fenomeno della selezione avversa, ovvero la tendenza alla sottoscrizione delle polizze solo da parte dei soggetti più rischiosi, con conseguente effetto di aumento dei premi, sono stati presi in esame gli indici di sinistralità a livello provinciale. Questi indici mostrano che solo alcune provincie presentano nel periodo un rapporto relativamente maggiore di risarcimenti rispetto ai premi pagati. In ogni caso si tratta di provincie con un ammontare di premi relativamente modesto rispetto alle altre e comunque in una situazione non tale da porre in difficoltà il funzionamento del sistema. Va detto però che la presenza di sussidi al pagamento dei premi rende il fenomeno della selezione avversa meno accentuato, in quanto la partecipazione degli agricoltori al programma cresce in ragione del sostegno erogato. Non sono solo le imprese con livelli di danni attesi superiori al costo pieno dei premi ad assicurarsi ma anche quelle con rischi inferiori. Queste ultime partecipano al programma in quanto trovano conveniente il premio da pagare rispetto al loro livello di rischio.

Come detto sopra, i dati utilizzati non permettono di analizzare gli aspetti legati al rischio morale, perché sarebbero necessari informazioni sul comportamento delle singole imprese. Va ricordato in proposito che contratti con franchigia disincentivano questi comportamenti. La stessa presenza nei contratti di quote esenti riduce il problema dell'azzardo morale.

Un aspetto rilevante in termini di efficienza dell'intervento pubblico a sostegno delle assicurazioni è l'esame della distribuzione dei benefici derivanti dall'intervento stesso. Ogni qual volta una politica eroga un sussidio, in questo caso per stimolare l'acquisto di un servizio da parte degli agricoltori necessario a trasferire a terzi parte dei rischi di produzione, questo può risolversi in maggiori profitti per l'offerta se il mercato non opera in maniera concorrenziale. Nel nostro caso non ci sono dati sui profitti realizzati dalle imprese assicuratrici che operano nel ramo specifico. Una qualche indicazione è offerta dall'indice di sinistralità che indica quanto incidono i risarcimenti sui premi pagati. Poiché l'indice è oscillato tra 0,42 e 0,86 le imprese assicurative non hanno mai avuto risarcimenti maggiori dei premi incassati, realizzando presumibilmente buoni profitti con riferimento all'intero periodo esaminato. Naturalmente andrebbero considerati anche i costi connessi alla raccolta dei premi, che però nel sistema italiano sono ridotti per effetto dell'attività dei Consorzi di difesa, e alla valutazione dei risarcimenti. Il fatto che ampliando le garanzie con le polizze pluri-rischio e incrementando i valori assicurati i premi siano rimasti sostanzialmente fermi sembra indicare la presenza di economie di scala e di scopo nel ramo i cui costi unitari si ridurrebbero al crescere di partecipazione e copertura assicurativa ad altri danni.

Una riduzione dei costi è potenzialmente accessibile attraverso polizze multi rischio sulle rese. Tuttavia nel sistema italiano queste polizze stentano a decollare forse anche a causa della mancanza di informazioni dettagliate e su ampia scala, disponibili invece negli Stati Uniti, dove questa tipologia di contratti è ampiamente diffusa. Non c'è dubbio che sarebbe necessario uno sforzo per rendere il substrato statistico necessario all'implementazione di queste polizze maggiormente disponibile.

Queste considerazioni aprono il campo alle criticità dello strumento assicurativo in agricoltura.

Il primo punto da evidenziare è quale sia la "variabile" di interesse da assicurare. Cioè, cosa si deve assicurare, il rischio di resa o il rischio di reddito? L'assicurazione tipicamente ha riguardato le rese, e in un regime di prezzi garantiti i due rischi praticamente si equivalgono. Ma se i prezzi sono liberi di variare, come ora, allora ciò che conta è il rischio di ricavo, o addirittura, se anche i costi di produzione sono incerti, il rischio di reddito netto. Ciò però implica delle difficoltà per l'assicurazione, dato che le condizioni per l'assicurabilità di un danno risiedono nella possibilità di

caratterizzare il “profilo” di rischio del potenziale assicurato, e quindi di poter disporre di dati attendibili sul reddito storico dello stesso e di poter contare sulla stazionarietà del processo di generazione del reddito, entrambi aspetti problematici in Europa e in Italia.

Infatti, come anticipato (par. 3.1), la principale criticità nella costruzione di uno strumento per la gestione del rischio dei redditi, capace di funzionare anche in caso di crisi di mercato, è rappresentato dall'assenza di serie storiche consolidate e affidabili sui redditi delle imprese agricole.

Altra criticità dello strumento assicurativo è rappresentata dalla difficoltà di poter controllare efficacemente i problemi di asimmetria informativa (selezione avversa, azzardo morale) (Coble et al., 1997; Just et al., 1999), ovvero, la possibilità di accertamento e misura del danno, tutte cose particolarmente problematiche quando l'oggetto dell'assicurazione fosse il reddito.

Una forte debolezza dell'attuale mercato assicurativo sembra essere costituita dalla disomogenea distribuzione territoriale delle polizze assicurative fra le regioni settentrionali e quelle centro-meridionali. In queste ultime la diffusione delle assicurazioni è veramente molto esigua. Le ragioni di questa situazione possono essere diverse. Da un lato possono svolgere un ruolo fattori legati alla inadeguatezza della proposta di contratti assicurativi rispetto alla domanda di strumenti per la gestione del rischio espressa dalle imprese del Centro e del Sud. Dall'altro, un peso potrebbe essere esercitato anche da una minore propensione delle imprese agricole di queste aree ad adottare strumenti per il trasferimento del rischio a terzi, dovuta a sua volta, alla preferenza verso l'impiego di altre modalità di gestione del rischio.

Probabilmente un ruolo rilevante è giocato anche dal funzionamento di istituzioni come i Consorzi di difesa, che svolgono un compito importante nel sistema di assicurazioni agricole in Italia. Le funzioni svolte dai Consorzi di difesa sono rilevanti non solo perché sono l'interfaccia tra produzione agricola e imprese assicurative, ma anche perché essi anticipano per gli associati il contributo pubblico per i premi delle polizze, che normalmente viene erogato con un certo ritardo, specie in anni in cui l'allocatione di risorse per l'assicurazione agevolata è dilazionata rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente. I consorzi funzionano meglio nei territori dove c'è una maglia aziendale più solida e anche una tradizione cooperativa e solidaristica affermata. Nel Mezzogiorno dove queste condizioni sono più deboli l'operatività dei Consorzi di difesa è maggiormente problematica e ciò può contribuire alla minore diffusione dei contratti assicurativi.

L'incertezza sulla disponibilità di fondi pubblici per il contributo ai premi assicurativi è stata un freno rilevante all'evoluzione del settore anche per altri motivi. È evidente che questa situazione ha reso impossibile introdurre contratti pluriennali, che avrebbero potuto offrire un miglioramento delle condizioni di polizza, riducendo i problemi derivanti dall'asimmetria informativa. In merito a questo aspetto, va detto che a partire da quest'anno e per i prossimi esercizi finanziari, ci sarà una maggiore certezza sulla disponibilità dei fondi che proverranno principalmente dalla Pac.

3.3 Fondi mutualistici: carenze normative, recepimento dei nuovi orientamenti comunitari ipotesi di funzionamento

Una opzione in campo per la gestione del rischio di reddito è quella dei fondi mutualistici. Questo strumento sancisce l'importanza che la mutualità ha giocato, e ancora gioca, 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 dovrebbe caratterizzare la creazione e il funzionamento di fondi mutualistici con lo specifico obiettivo di farli diventare uno strumento importante per la gestione del rischio d'impresa degli agricoltori associati. Tradizionalmente i fondi mutualistici, 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 dagli 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 però la mancanza di incentivi sufficienti tali da indurre la partecipazione degli agricoltori, specialmente laddove la tradizione e le esperienze di mutualità sono limitate.

Nello specifico, esiste ad oggi un percorso legislativo specifico in Italia per un intervento pubblico a sostegno di tale strumento. Quello che manca è l'attuazione di tale normativa e, la volontà politica di perseguire questa strada.

In particolare, l'iter legislativo parte nel 2000; la Legge n.388/2000, all'art. 127 – 2° comma, prevedeva la possibilità per consorzi e cooperative di istituire fondi rischi di mutualità e di assumere iniziative per azioni di mutualità e solidarietà da attivare in caso di danni alle produzioni degli associati. Il contributo pubblico veniva inteso nei limiti dei parametri contributivi stabiliti per i contratti assicurativi. Tale impostazione, veniva nella sostanza confermata anche dalla Circolare Ministeriale n. 100202 del 5 febbraio 2001.

Successivamente, la Legge n. 448/2001 ha emendato e sostituito l'art. 127 della L. n. 338/2000, specificando che “Il concorso dello Stato per la costituzione e dotazione finanziaria annuale del Fondo è contenuto nei limiti dei parametri contributivi stabiliti per i contratti assicurativi, applicati ai valori delle produzioni garantite dal Fondo stesso e non deve superare l'importo versato dal socio aderente alle azioni di mutualità e solidarietà. Le modalità operative e gestionali del Fondo sono stabilite con Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Entro il 31 gennaio di ogni anno il Mipaaf, con proprio Decreto, stabilisce la quota di stanziamento per i rischi agricoli da destinare alle azioni di mutualità e solidarietà”.

Il 31 luglio 2002 viene emanato il D.M. 101.664 che fissava le norme operative a cui dovevano sottostare i Fondi di mutualità. I punti caratterizzanti di tale Decreto disciplinavano: la necessità per il Consorzio o l'Ente gestore del Fondo di darsi un regolamento; la possibilità per il Fondo di

cedere parte dei rischi a Società di assicurazione; la possibilità per il Fondo di partecipare a Fondi regionali o nazionali; la volontarietà dell'adesione per gli agricoltori; la possibilità per gli agricoltori di proteggere, anche solo in parte, le proprie colture ricorrendo al Fondo ed integrando la difesa con una polizza assicurativa; la non sovrapposizione delle forme di difesa sullo stesso terreno; la necessità che la contabilità del Fondo fosse mantenuta separata dalle altre azioni dell'Ente, mediante c/c bancario separato. Altresì, veniva specificato che le entrate del Fondo erano costituite dai contributi dei Soci, dello Stato, di eventuali Enti pubblici o privati, da risarcimenti assicurativi da rientri di compartecipazione al rischio mentre, le spese, erano rappresentate dai risarcimenti ai Soci, dalle spese di assicurazione, dalle spese di perizia, dalle spese di acquisizione delle adesioni e dalla partecipazione al rischio di altri Fondi.

Il contributo Statale sarebbe stato calcolato applicando i parametri contributivi previsti per l'assicurazione, con il vincolo di non poter superare il contributo di partecipazione del socio.

In caso di scioglimento o inattivata prolungata (2 anni) le eventuali riserve del Fondo sarebbero state ripartite tra i Soci in proporzione delle contribuzioni annuali.

Da quel momento, nascono i primi tentativi di costituzione di Fondi di mutualità; tentativi, del Consorzio di Difesa di Alessandria in primis, che vengono sterilizzati il 19 giugno del 2003 dal Mipaaf che comunicava al Consorzio di Alessandria appena costituito in Fondo che il D.M. 101.664 "è ancora all'esame della Commissione Europea per il parere di competenza. In mancanza di detto parere non sono attivabili le disposizioni in esso contenute".

Il successivo Decreto Legislativo del 29 marzo n. 102/2004, che ha riscritto la normativa inerente la difesa dalle avversità atmosferiche, non entrò nel merito dei Fondi di mutualità, lasciandola di fatto vigente.

È evidente quindi come l'Italia, in ragione dei prevedibili orientamenti in sede comunitaria a favore di questo strumento, abbia un vantaggio rappresentato da una legislazione che prevede l'intervento pubblico nella disciplina del funzionamento dei fondi.

Quello che manca, allo stato, sono i regolamenti che individuano il funzionamento dello strumento e del sostegno istituzionale per lo stesso e gli attori che possono concorrere alla gestione dello strumento.

In questa direzione, importante sarà la velocità che sapranno dimostrare i singoli Stati Membri nell'adeguare il loro impegno nella gestione del rischio in agricoltura all'eventualità che tale tipologia di sostegno vada a ricadere nelle politiche nazionali imputabili al II pilastro della Pac.

È evidente come, nel caso dell'Italia, la presenza di 21 PSR potrebbe rendere tale prospettiva complessa dal punto di vista politico/amministrativo; c'è la necessità quindi di formulare in questa fase, prima che vengano definite le linee guida da Bruxelles, una ipotesi di intervento che permetta di ovviare a questa difficoltà oggettiva, ad esempio, mediante un maggiore coordinamento nazionale nella gestione delle politiche per la gestione del rischio nell'ambito dei fondi destinati al II pilastro.

Nel rispetto della normativa internazionale già introdotta (WTO, art. 7 Annex II; Legislazione Europea Aiuti di Stato, Misure OCM), un possibile schema di funzionamento di un fondo mutualistico, in grado di garantire il 70% del reddito medio degli ultimi 3 anni (art. 7 WTO fa riferimento al reddito lordo), potrebbe prevedere un intervento pubblico basato su quattro punti sostanziali: 1) versamento nel fondo di una quota del 7% circa del reddito lordo dell'agricoltore, che a sua volta versa obbligatoriamente una quota del 3% circa; 2) garanzia della riassicurazione delle perdite del fondo; 3) interruzione del versamento della quota annua nell'eventualità di un deposito che superi il 30% del reddito medio degli ultimi 5 anni; 4) garanzia di versare accantonamenti di natura diversa nello stesso fondo, con incentivi di natura fiscale e/o previdenziale (ipotesi da valutare)

A titolo esemplificativo, si supponga che esista un agricoltore proprietario di azienda di 45 ha, ad ordinamento misto, le cui vendite sono risultate nell'anno T pari a €65.000. Si ipotizzi un ammontare dei costi variabili di produzione pari a €15.000. E' possibile analizzare, con queste informazioni, il dettaglio del funzionamento del fondo:

Ricavi pari a €65.000; Costi produzione pari a €15.000; Reddito lordo €50.000.

Schema:

Deposito produttore = $RL * 3\% = €50.000 * 3\% = €1.500$

Contributo Pubblico = $RL * 7\% = €50.000 * 7\% = €3.250$

Totale liquidità da imputare all'account dell'agricoltore = €5.000.

In tale modo, all'inizio dell'anno T, i €1.500 che l'agricoltore ha depositato, crescono contemporaneamente fino a €5.000; alla fine dell'anno T, ipotizzando una capitalizzazione ad un tasso del 5%, l'ammontare di liquidità presente nel fondo sarà pari a circa €5.250.

Se l'agricoltore continuerà a depositare lo stesso ammontare di denaro nell'account personale (ipotizzando un reddito netto sempre pari a €50.000) dopo 4 anni i suoi depositi cresceranno nel modo di seguito descritto. Dopo 4 anni di partecipazione al programma, l'agricoltore avrà versato €6.000 nel suo account; con i contributi governativi e con la maturazione di interessi attivi, però, l'account sarà cresciuto fino a circa €11.550.

In assenza di eventi che facciano scendere il reddito corrente sotto il 30% del reddito medio, la giacenza nel singolo account sarebbe superiore al 35% ($€11.550=43\%$ di €50.000) e quindi si interromperebbe il versamento pubblico (che non pregiudicherebbe l'accantonamento privato).

Altri benefici: assenza di costi amministrativi, tassazione soltanto sulle risorse effettivamente prelevate, sicurezza dell'investimento (riassicurazione pubblica per i primi anni), gestione dei fondi da parte di fondi di investimento.

3.4 Sistema di riassicurazione

Attualmente in Italia esiste già un sistema di riassicurazione agevolata con finanziamenti pubblici che opera per favorire l'introduzione e la diffusione di strumenti assicurativi innovativi a copertura dei danni subiti dalle imprese agricole e causati da avversità atmosferiche e calamità naturali.

La disposizione fondamentale per l'implementazione del suddetto sistema è l'articolo 127 della legge 388/2000 (Legge Finanziaria 2001) che ha istituito presso l'Ismea il Fondo per la Riassicurazione dei rischi in agricoltura, attribuendo nel contempo all'Istituto un ruolo operativo nella sperimentazione di nuovi strumenti assicurativi.

In particolare, il Fondo per la Riassicurazione, le cui modalità operative di intervento sono definite dai Decreti del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 7 novembre 2002 (regolamento del Fondo) e del 27 febbraio 2008 (secondo Piano riassicurativo), provvede alla compensazione dei rischi agricoli coperti da polizze assicurative agevolate con il contributo pubblico sulla spesa per il pagamento dei premi. L'obiettivo principale del Fondo è da sempre sostenere la competitività delle imprese agricole e favorire la riduzione delle conseguenze dei rischi atmosferici. Tale obiettivo è stato perseguito nel corso degli ultimi otto anni attraverso l'utilizzo della leva della riassicurazione dei rischi agricoli agevolati contrattati dalle imprese di assicurazione. Lo strumento infatti, introducendo una fattiva collaborazione tra settore pubblico e

settore privato (anche con la costituzione di un Consorzio di co-riassicurazione, operativo a partire dal 2008), ha contribuito ad una maggiore diffusione di prodotti assicurativi presso gli operatori agricoli producendo economie di scala tali da ridurre il costo dei premi pagati dagli agricoltori. Infatti, mentre nel 2004 le tradizionali polizze assicurative monorischio grandine rappresentavano ancora più del 90% del mercato agevolato, nel 2010 la rispettiva quota di mercato è scesa al 50%, a favore della diffusione di contratti pluririschio e multirischio sulle rese. Inoltre, nel corso degli ultimi cinque anni i volumi assicurativi hanno fatto registrare una notevole crescita (da 3,8 miliardi di Euro assicurati nel 2005 a 5,9 miliardi di Euro assicurati nel 2010) mentre i costi assicurativi, in termini di tariffa media, si sono ridotti significativamente (da una tariffa media superiore al 7% nel 2005 ad una tariffa media inferiore al 6% nel 2010). L'attività del Fondo ha coinvolto direttamente le compagnie di assicurazione che offrono garanzie assicurative innovative, applicando due tipi di meccanismi di riassicurazione (quota e stop loss) e indirettamente gli imprenditori agricoli che possono beneficiare dei vantaggi economici derivanti dalla sottoscrizione di garanzie assicurative innovative.

A questo punto, dato che lo scenario economico (sia produttivo sia assicurativo) e istituzionale (soprattutto in relazione alla nuova Pac post 2013) sta cambiando radicalmente appare giunto il momento opportuno di aggiornare il funzionamento del Fondo di riassicurazione dei rischi agricoli. In particolare, l'aggiornamento delle modalità di intervento del Fondo di Riassicurazione dovrebbe mirare soprattutto alla promozione di nuovi contratti assicurativi, in grado di fronteggiare non solo i rischi di produzione, come successo fino ad oggi con le polizze pluririschio e multirischio, ma anche quelli di mercato e, più in generale, di reddito.

Il perseguimento dei suddetti obiettivi può concretamente attuarsi:

- in parte mediante riforme mirate della normativa in materia di assicurazioni agricole agevolate;
- in parte aggiornando direttamente le modalità di funzionamento interne del Fondo di riassicurazione.

Infine, segue una completa, anche se sintetica, ricognizione di tutti i vincoli normativi che attualmente limitano l'attività del Fondo di Riassicurazione e che, al fine di supportare i nuovi strumenti per la stabilizzazione dei redditi agricoli auspicati dalla Commissione europea, dovrebbero essere aggiornati per consentire le nuove potenziali attività.

- Sostenere la competitività delle imprese e favorire la riduzione delle conseguenze dei rischi atmosferici (Legge n. 388, 23.12.2000 art. 127 comma 3: istituzione del Fondo di riassicurazione gestito da Ismea).

Nuove potenziali attività che potrebbero essere consentite da una revisione della suddetta Legge: **promuovere nuovi strumenti assicurativi in grado di sostenere la competitività delle imprese, non solo in relazione ad eventi atmosferici avversi.**

- Provvedere alla compensazione dei rischi agricoli coperti da polizze assicurative agevolate con il contributo pubblico sulla spesa per il pagamento dei premi, in conformità alle disposizioni di legge, regolamenti e deliberazioni, dell'Unione europea, dello Stato nazionale, delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e di altri enti territoriali competenti in materia (DM 7.11.2002: regolamento del Fondo di riassicurazione).

Nuove potenziali attività che potrebbero essere consentite da una revisione del suddetto DM: **estendere la riassicurazione anche a polizze assicurative non agevolate.**

- Le linee assicurative agevolate che possono essere oggetto dell'intervento del Fondo sono polizze sui rischi combinati o pluri-rischio (i contratti assicurativi che coprono i danni prodotti da più eventi dannosi a carico di una o più colture), polizze sui rischi produttivi o multirischio delle colture (i contratti assicurativi che coprono il risultato della produzione, misurato come quantità prodotta per superficie coltivata tenendo conto, eventualmente, anche della compromissione della qualità) polizze sui redditi (i contratti assicurativi che coprono il risultato complessivo di una o più attività produttive o dell'insieme delle attività produttive aziendali, formato dai ricavi al netto di costi di produzione), polizze sulle perdite causate da epizootie negli allevamenti (DM 27.02.2008: Piano riassicurativo agricolo)

Nuove potenziali attività che potrebbero essere consentite da una revisione del suddetto DM: **riassicurare le polizze sul reddito e aggiornare le modalità tecniche di intervento del Fondo di Riassicurazione, anche al fine di poter intervenire a favore dei fondi di mutualità.**

3.5 Credito ed ingegneria finanziaria

Nel valutare nuove ipotesi di strumenti diretti ad una migliore gestione del rischio in agricoltura, appare opportuna una breve riflessione rispetto alle connessioni, che tali interventi, potrebbero avere con le politiche in atto in materia di accesso al mercato dei capitali per le imprese agricole.

Come detto nei paragrafi precedenti, le imprese agricole sono soggette a diverse categorie di rischio, variamente classificabili e in gran parte tra loro in relazione: rischio di produzione, di mercato, finanziario, istituzionale, personale.

Un caso tipico di crisi aziendale legata al rischio è costituito dal manifestarsi di eventi avversi legati ad uno o più dei suddetti fattori che si ripercuotono sull'impresa attraverso il rischio finanziario. Ad esempio, una calamità naturale, o una crisi di mercato, può determinare una riduzione del reddito disponibile della famiglia agraria e, nei casi più gravi, portare ad una crisi di liquidità tale da determinare l'insolvenza e quindi il fallimento dell'impresa. Da questo semplice esempio, appare evidente la connessione esistente tra strategie di gestione del rischio e gestione finanziaria dell'impresa. Una sana gestione finanziaria riduce la probabilità di insolvenza in caso di eventi avversi.

Una razionale gestione finanziaria del resto, dipende non solo dalle capacità del management, ma dall'esistenza di un efficiente mercato dei capitali (sia di debito che di rischio) nel quale l'impresa possa operare.

La possibilità di ricorrere al mercato dei capitali consente all'impresa di gestire i rischi attraverso diverse soluzioni. Il caso più semplice è il ricorso al debito per superare temporanee crisi di liquidità. Ma un mercato dei capitali efficiente può facilitare anche interventi preventivi e più sofisticati, quali investimenti tecnologici per ridurre i rischi di produzione o ricorso al capitale di rischio per ridurre l'indebitamento e mitigare il rischio finanziario in caso di improvvisa riduzione delle entrate.

La descritta relazione tra strategie di gestione del rischio e accesso al mercato dei capitali agisce tuttavia anche in relazione inversa. Le imprese che si avvalgono di strumenti idonei a stabilizzare i flussi di reddito e di liquidità, sono in grado di ottenere migliori risultati in sede di valutazione del proprio merito creditizio e quindi avere un più facile e meno costoso accesso al capitale di debito. Uno strumento nazionale di stabilizzazione dei redditi inoltre, contribuirebbe a stabilizzare le prospettive di redditività in agricoltura, aumentando l'attrattività del settore per i capitali di rischio.

Queste sintetiche osservazioni dimostrano l'opportunità di realizzare uno stretto coordinamento tra le politiche pubbliche dirette alla stabilizzazione del reddito e quelle dirette a migliorare l'accesso al mercato dei capitali. Queste ultime sono state oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni, in risposta a crescenti criticità venutesi a determinare nelle relazioni tra imprese agricole e settore creditizio, per effetto, da una parte della de-specializzazione del credito agrario con il testo unico in materia bancaria del 1993, dall'altra con la progressiva riforma della Pac, che eliminando gran parte

degli strumenti di protezione del settore, espone le imprese agricole alle fluttuazioni dei mercati dei prodotti e dei fattori produttivi. L'intervento pubblico ha cercato di rispondere a tali criticità attraverso alcuni strumenti nazionali in grado di facilitare l'accesso al credito ed al capitale di rischio delle imprese.

Il primo di questi strumenti è il fondo di garanzia diretta previsto dal D.Lgs. 102/2004 gestito da Ismea, che rilascia garanzia a prima richiesta per prestiti bancari a medio e lungo termine, diretti alla realizzazione di investimenti ed al consolidamento delle passività. La base giuridica dello strumento è in corso di aggiornamento, al fine di estendere la copertura delle garanzie anche ai prestiti a breve ed alle transazioni commerciali.

Con la legge 289/2002, è stato istituito un regime di aiuti a favore del capitale di rischio nelle imprese agricole e agroalimentari. Lo strumento, in fase di attivazione, investe in imprese in fase di start-up o di espansione, attraverso interventi diretti o attraverso l'acquisizione di partecipazioni in altri fondi operanti nel settore.

L'ultima iniziativa in materia, è rappresentata dall'avvio delle procedure per la costituzione di un fondo di credito. Si tratta di uno strumento diretto alla concessione di sovvenzioni alle imprese agricole sotto forma di mutui agevolati, in compartecipazione con il sistema bancario. Il Mipaaf ha recentemente ottenuto l'approvazione della Commissione Europea, ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato alle imprese, sul metodo di calcolo dell'elemento di aiuto concesso attraverso l'agevolazione sugli interessi. È attualmente in corso la definizione della base giuridica nazionale per l'attivazione dello strumento.

4. Coordinamento tra normative UE/Stato/Regioni per l'erogazione e l'individuazione del sostegno pubblico agli strumenti per la gestione del rischio e delle crisi in agricoltura: modalità di intervento e campo di azione

Con l'introduzione di un'opzione di cofinanziamento di strumenti di copertura del rischio su base pluriennale, il panorama delle previsioni normative sulla gestione dei rischi potrebbe arricchirsi ulteriormente. In realtà le opportunità e la complessità che accompagnerà queste nuove previsioni saranno dipendenti soprattutto dalle scelte che verranno operate a livello di Stato Membro. In linea generale si tratta come accennato di stabilizzare in un quadro di programmazione diverso dal passato, risorse comunitarie già rese disponibili per gli stessi fini con l'*health check*. Sotto quella previsione il massimale del contributo comunitario alla spesa pubblica dello Stato Membro era fissato al 75% e il limite massimo di contribuzione pubblica ai premi assicurativi era fissato al 65%. L'Italia ha utilizzato questa previsione notificando nel 2010 sussidi per il sostegno alle assicurazioni agricole per circa 70 Mln di Euro.

Allo stesso tempo esistono, nella disponibilità dell'OCM vino, risorse pari a circa 60 Mln di Euro per il periodo 2010-2013.

Oggi l'idea di costruire nuovi strumenti, e l'attenzione particolare che stanno ricevendo i fondi mutualistici, portano la riflessione a spostarsi sulle modalità di sostegno che potranno essere accordate a queste formule di copertura dei rischi e sull'integrazione tra queste e gli strumenti già esistenti.

La Commissione Europea definisce i fondi mutualistici (*mutual risk-sharing agreements*) come lo strumento per gestire e condividere il rischio tra gruppi di produttori che vogliono assumersi tale onere (COM (2005) 74). Le esperienze più importanti in tal senso sono riconducibili nel contesto olandese che conta una lunga tradizione di schemi mutualistici che in molti casi sono evoluti in forme di assicurazione mutualistica, con l'intervento di capitali esterni a fianco di quelli apportati dagli agricoltori. Esperienze più recenti hanno invece visto la Francia proporre schemi mutualistici sotto le previsioni dell'art.71 dell'*health check*. Da poco il governo francese ha emanato un decreto (Décret n° 2011-785 28/06/2011) in cui si disciplina la partecipazione finanziaria con fondi pubblici ai fondi mutualistici. Così si sono sviluppati i cosiddetti *fonds de mutualité* che per il 2011 hanno fatto riferimento ad un sostegno complessivo di 82 milioni di euro, di cui il 35% di parte privata e il 65% di parte pubblica (per il 75% risorse comunitarie). I rischi coperti dal fondo, come nel caso degli schemi olandesi, non includono quello di reddito, ovvero, epizootie, malattie delle piante e crisi ambientali, in virtù dei paletti fissati dal Reg. CE 73/2009.

Le determinanti di un fondo mutualistico sono definite dalla natura dei rischi coperti e dai soggetti gestori del fondo. Alla necessità di coprire le lacune normative per l'avvio degli schemi mutualistici sul territorio nazionale si aggiunge, quindi, la necessità di declinare in una misura dei programmi di sviluppo rurale l'eventuale funzionamento del fondo. La natura dei soggetti beneficiari sarà determinante per coordinare lo strumento con le specifiche previsioni settoriali in tema di gestione dei rischi (come nel caso dell'OCM ortofrutta).

Nell'OCM ortofrutta il beneficiario del sostegno comunitario è sia l'Organizzazione dei Produttori (OP), per gli investimenti e/o attività direttamente effettuate, sia i propri associati, siano essi persone giuridiche che fisiche. Anche le persone fisiche aderenti alle persone giuridiche socie di OP (i cosiddetti soci di secondo livello) possono essere beneficiari finali di alcuni interventi del programma operativo.

In questo sistema di sostegno l'OP presenta anno per anno un piano di attività (programma operativo annuale, PO), approvato dall'assemblea dei soci in cui sono evidenziate le attività per

l'anno seguente e il cui limite di spesa come già detto è pari al 8,2% del Valore della Produzione Commercializzato (VPC) di un periodo di riferimento.

Nel caso di attivazione dell'azione di Prevenzione e gestione delle crisi tale percentuale passa al 9,2%. Questa azione ha un budget di spesa dedicato pari all'1% del VPC. Ovvero se non viene attivata tale azione non si usufruisce delle relative risorse. Inoltre tale budget (1%) può essere elevato fino al massimo del 33% del PO a discrezione dell'OP. In tal caso si andrebbe a ridurre il budget per le azioni del PO (8,2%), il totale deve essere sempre pari al 9,2%. Per la realizzazione di tali attività l'intero settore organizzato può disporre di un plafond di risorse dedicate che in media ammontano 44 milioni di euro (1% del valore della produzione commercializzata). Tali risorse al pari di quelle utilizzate per il programma operativo (8,2%) sono cofinanziate al 50% dalla Ue ed al 50% dalle stesse OP.

Un'opzione auspicabile, in questo contesto, è quella di definire un'unica misura nazionale al fine di garantire l'omogeneità degli schemi mutualistici, evitare disparità di trattamento tra gli agricoltori e rendere plausibile l'ipotesi di un unico fondo mutualistico, che permetterebbe di attivare meccanismi di *risk sharing* sia a livello spaziale, sia a livello di specializzazione produttiva (che per intrinseca natura tendono ad essere concentrati su prodotti e territori specifici elevando il rischio sistemico), con effetti benefici sul costo di riassicurazione, la cui presenza è necessaria per evitare il rischio di *default* dei fondi. Allo stesso tempo la presenza delle formule assicurative tradizionali potrebbe svolgere un ruolo complementare rispetto a quello del fondo. Ipotizzando un fondo mutualistico per la copertura del rischio di reddito, in cui l'attivazione della compensazione avviene qualora le perdite di reddito siano superiori al 30% della media del reddito dell'ultimo triennio e per un ammontare non superiore al 70% della perdita stessa, lo strumento assicurativo potrebbe compensare parte delle perdite (in questo caso connesse all'andamento delle rese e non dei redditi) sotto soglia. Qualora vi sia l'attivazione della compensazione da parte del fondo, questa potrebbe essere decurtata del premio assicurativo eventualmente ricevuto dall'agricoltore.

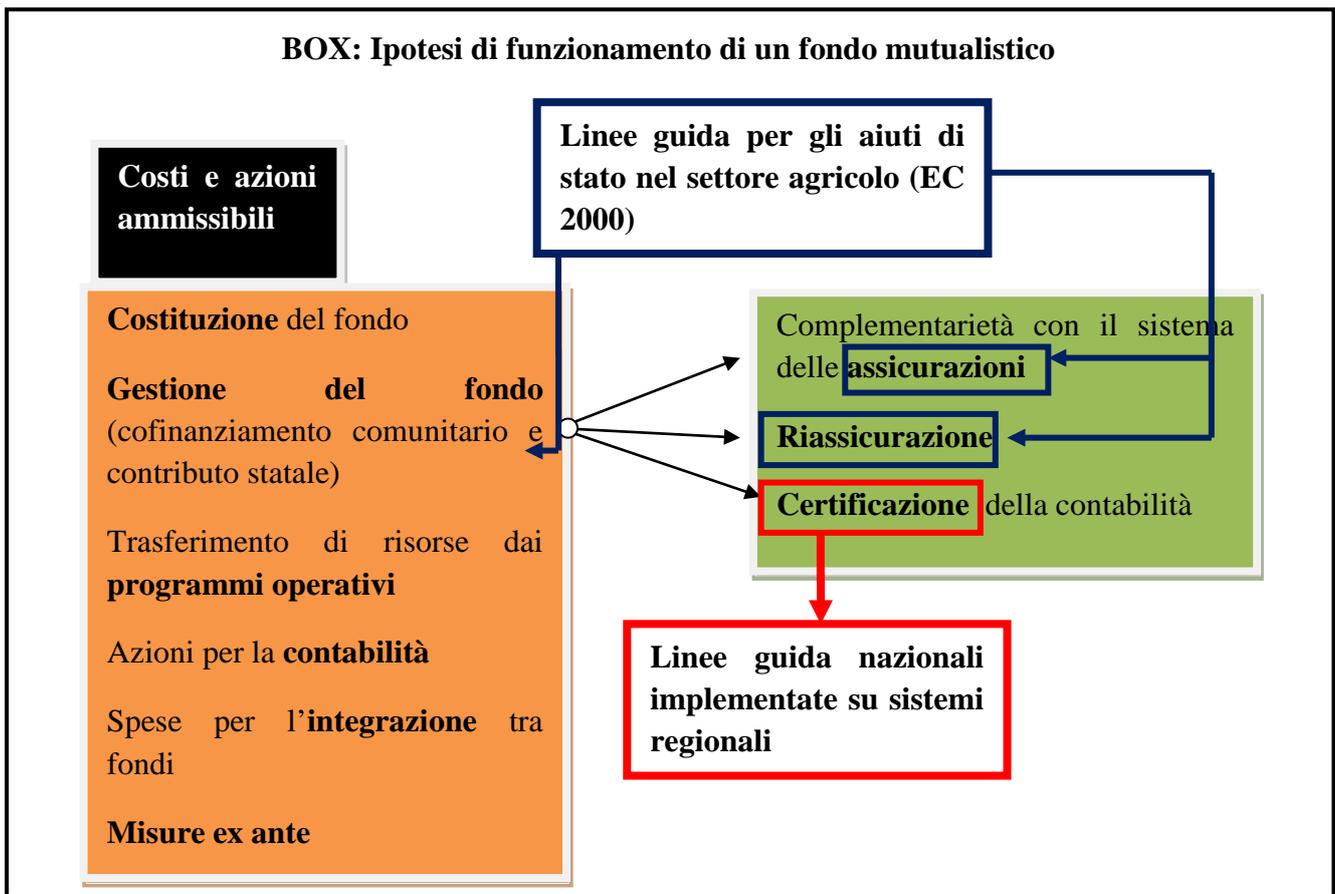
Accanto a queste ipotesi va rilevato come l'attivazione di un fondo mutualistico di questo tipo richieda un sistema di certificazione dei bilanci che presuppone un maggior dettaglio e un maggior rigore nella tenuta contabile aziendale.

In questa direzione la misura potrebbe:

- coprire parzialmente o integralmente i costi per la costituzione del fondo;
- cofinanziare la gestione del fondo;

- cofinanziare azioni per l'introduzione della contabilità analitica aziendale;
- cofinanziare azioni per la gestione dell'integrazione tra fondi mutualistici;
- consentire attraverso il fondo di gestire misure complementari *ex ante* (azioni di prevenzione dei rischi naturali e accesso a strumenti finanziari per la gestione dei rischi).

BOX: Ipotesi di funzionamento di un fondo mutualistico



Allegato I - Scheda normativa dell'intervento pubblico nella gestione del rischio in agricoltura

- La normativa in ambito WTO, include - tra gli interventi a sostegno del settore agricolo che rientrano nella "scatola verde" - il sostegno alle assicurazioni agricole e il sostegno pubblico ex-post in caso di eventi calamitosi (artt. 7 e 8 dell'annex II all'accordo sull'Agricoltura, disciplina, rispettivamente, la partecipazione dei governi ai programmi assicurativi e gli aiuti governativi in occasione di disastri e calamità naturali).
- Nel marzo 2005, la Commissione Europea (CE) ha prodotto un documento che discute della gestione delle crisi e del rischio in agricoltura in cui si avanzavano tre possibili opzioni per nuovi strumenti che potrebbero assistere gli agricoltori nel migliorare la loro capacità di gestire il rischio e le crisi. Tali misure, nelle intenzioni della Commissione, dovevano essere finanziate senza costi aggiuntivi per il bilancio europeo.
- Dopo il documento del 2005, che di fatto aveva l'obiettivo di aprire un dibattito, più di recente la nuova normativa scaturita dall'*health check* (Art. 68 del nuovo regime di sostegno agli agricoltori, Regolamento CE 73/2009) concede nei fatti, ampia autonomia gestionale agli Stati membri, autorizzati ad utilizzare fino al 10% dei loro massimali nazionali per l'erogazione di aiuti specifici in casi chiaramente definiti. Tra gli aiuti specifici (Misura d: assicurazioni), è prevista la possibilità di utilizzare il primo pilastro per sovvenzionare misure a copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizootie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie (Art.70, Regolamento CE 73/2009). Nella sostanza, si consente di concedere contributi finanziari per il **pagamento dei premi di assicurazione** del raccolto sino ad un massimo del 65% del premio assicurativo totale, sotto forma di cofinanziamento comunitario (novità assoluta nella storia della Pac in questo ambito). Tale cofinanziamento non può superare il 75% del contributo finanziario nazionale.
- Un'ulteriore possibilità, prevista nell'ambito dell'Art.68, misura e), e disciplinata dall'art. 71 dello stesso regolamento, è la possibilità di **finanziare fondi mutualistici** in grado di compensare finanziariamente gli agricoltori per le perdite economiche derivanti da malattie animali o vegetali o dalla manifestazione di un fenomeno specifico di inquinamento, contaminazione o degrado della qualità dell'ambiente connesso ad un determinato evento di portata geografica limitata.
- Ancora, il Regolamento CE 479/2008, che ha riformato l'OCM vino, introduce la possibilità di ammettere agli aiuti nell'ambito dei programmi di sostegno strumenti preventivi come **l'assicurazione del raccolto e i fondi di mutualizzazione** per affrontare il rischio di reddito e le situazioni di crisi (art.7). L'art.14 prevede che il sostegno a favore dell'assicurazione del raccolto possa essere concesso sotto forma di un contributo finanziario comunitario non superiore: a) all'80% del costo dei premi assicurativi versati dai produttori a copertura delle perdite causate da condizioni climatiche avverse assimilabili alle calamità naturali; b) al 50% del costo dei premi assicurativi versati dai produttori a copertura:

i) delle perdite dovute alle cause di cui alla lettera a) e di altre perdite causate da condizioni climatiche avverse;

ii) delle perdite dovute ad animali, fitopatie o infestazioni parassitarie.

Inoltre, lo stesso sostegno può essere concesso solo se i pagamenti dei premi assicurativi non compensano i produttori di un importo superiore al 100% della perdita di reddito subita, tenendo conto di ogni altra compensazione che il produttore abbia eventualmente ottenuto in virtù di altri regimi di sostegno relativi al rischio assicurato.

- Il Regolamento CE 1234/2007, che riforma l'OCM dell'ortofrutta, con l'Art.103 quater, nella disciplina dei Programmi Operativi del settore, introduce la possibilità/necessità di misure specifiche per la gestione del rischio di reddito e per la prevenzione delle crisi. Specificatamente, per la **prevenzione e la gestione delle crisi** vengono previste le seguenti misure: ritiro dal mercato, raccolta prima della maturazione o mancata raccolta degli ortofrutticoli, promozione e comunicazione, iniziative di formazione e, appunto, assicurazione del raccolto e sostegno a fronte delle spese amministrative per la costituzione di fondi comuni di investimento. Le misure di prevenzione e gestione delle crisi, possono totalizzare al massimo un terzo della spesa prevista a titolo del programma operativo. Per finanziare le misure di prevenzione e gestione delle crisi, le organizzazioni di produttori possono contrarre mutui a condizioni commerciali. In tal caso, il rimborso del capitale e degli interessi sui mutui contratti può far parte del programma operativo ed essere così ammissibile all'aiuto finanziario comunitario di cui all'articolo 103 *quinquies*.

Tutto il processo legislativo di riforma introdotto, rispetta i vincoli della disciplina **Comunitaria sugli aiuti di Stato in agricoltura** che consentono, comunque, sia pagamenti compensativi per danni subiti che sussidi ai premi assicurativi. 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, 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.

- **Normativa nazionale per la disciplina dell'intervento pubblico a sostegno dei fondi mutualistici.**
- L'iter legislativo parte nel 2000; la Legge n.388/2000, all'art. 127 – 2° comma, prevedeva la **possibilità per consorzi e cooperative di istituire fondi rischi di mutualità e di assumere iniziative per azioni di mutualità** e solidarietà da attivare in caso di danni alle produzioni degli associati. Il contributo pubblico veniva inteso nei limiti dei parametri contributivi stabiliti per i contratti assicurativi. Tale impostazione, veniva nella sostanza confermata anche dalla Circolare Ministeriale n. 100.202 del 5 febbraio 2001.
- Successivamente, la Legge n. 448/2001 ha emendato e sostituito l'art. 127 della L. n. 338/2000, specificando che "**Il concorso dello Stato per la costituzione e dotazione finanziaria annuale del Fondo è contenuto nei limiti dei parametri contributivi stabiliti per i contratti assicurativi, applicati ai valori delle produzioni garantite dal Fondo**

stesso e non deve superare l'importo versato dal socio aderente alle azioni di mutualità e solidarietà. Le modalità operative e gestionali del Fondo sono stabilite con Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Entro il 31 gennaio di ogni anno il MIPAF, con proprio Decreto, stabilisce la quota di stanziamento per i rischi agricoli da destinare alle azioni di mutualità e solidarietà”.

- Il 31 luglio 2002 viene emanato il D.M. 101.664 che fissava le norme operative a cui dovevano sottostare i Fondi di mutualità. I punti caratterizzanti di tale Decreto disciplinavano: la necessità per il Consorzio o l'Ente gestore del Fondo di darsi un regolamento; la possibilità per il Fondo di cedere parte dei rischi a Società di assicurazione; la possibilità per il Fondo di partecipare a Fondi regionali o nazionali; la volontarietà dell'adesione per gli agricoltori; la possibilità per gli agricoltori di proteggere, anche solo in parte, le proprie colture ricorrendo al Fondo ed integrando la difesa con una polizza assicurativa; la non sovrapposizione delle forme di difesa sullo stesso terreno; la necessità che la contabilità del Fondo fosse mantenuta separata dalle altre azioni dell'Ente, mediante c/c bancario separato. **Altresì, veniva specificato che le entrate del Fondo erano costituite dai contributi dei Soci, dello Stato, di eventuali Enti pubblici o privati, da risarcimenti assicurativi da rientri di compartecipazione al rischio mentre, le spese, erano rappresentate dai risarcimenti ai Soci, dalle spese di assicurazione, dalle spese di perizia, dalle spese di acquisizione delle adesioni e dalla partecipazione al rischio di altri Fondi.**

Il contributo Statale sarebbe stato calcolato applicando i parametri contributivi previsti per l'assicurazione, con il vincolo di non poter superare il contributo di partecipazione del socio.

In caso di scioglimento o inattivata prolungata (2 anni) le eventuali riserve del Fondo sarebbero state ripartite tra i Soci in proporzione delle contribuzioni annuali.

- Il successivo Decreto Legislativo del 29 marzo n. 102/2004, che ha riscritto la normativa inerente la difesa dalle avversità atmosferiche, **non entrò nel merito dei Fondi di mutualità**, lasciandola di fatto vigente.
- La riassicurazione pubblica, **oggi**, non può riassicurare direttamente i fondi di mutualità (ex art. 127 comma 3 L 388/2000).

Allegato II - schema di funzionamento di un fondo mutualistico, regolamentazione e intervento pubblico. Percorso sperimentale

Nel rispetto della normativa internazionale, comunitaria e nazionale vigente (WTO, art. 7 Annex II; Legislazione Europea Aiuti di Stato, Misure OCM), un possibile schema di funzionamento di un fondo mutualistico, in grado di garantire perdite superiori al 30%.

- **Per la fase sperimentale il punto di partenza sarà l'art. 71 del Reg. CE 73/2009**

Intervento pubblico basato su due punti sostanziali:

1) versamento nel fondo di soldi pubblici: a) i costi amministrativi di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartiti al massimo su un triennio; b) il rimborso del capitale e degli interessi dei prestiti commerciali assunti dal fondo di mutualizzazione ai fini del versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori; c) gli importi attinti al capitale sociale del fondo di mutualizzazione per il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori;

2) garanzia della riassicurazione delle perdite del fondo;

- data l'ipotesi della disponibilità di 10 Mln di Euro, è possibile prevedere il coinvolgimento di almeno 2.000 agricoltori operanti su tutto il territorio nazionale in grado di poter dimostrare il reddito lordo degli ultimi 3 anni, che versino nel fondo una quota pari al 5% del rispettivo reddito medio. Sono gli agricoltori a garantire, in base all'attuale normativa, la creazione del patrimonio del fondo. I 10 Mln di soldi pubblici garantirebbero la compensazione delle quote versate in caso di eventi indesiderati.
- L'oggetto del Fondo sarebbe obbligatoriamente, nella fase di start up, la copertura di epizootie, malattie delle piante e gli incidenti ambientali (se il finanziamento deriva dall'art.68 Reg. CE73/2009).
- Garantire la Riassicurazione del Fondo, aggiornando il DM 27/02/2008. La riassicurazione pubblica, **oggi**, non può riassicurare direttamente i fondi di mutualità (ex art. 127 comma 3 L 388/2000).

Oggi la normativa nazionale (vedi Allegato I), permette una disciplina puntuale per la costituzione e la regolamentazione dei fondi mutualistici e pone le basi per un sostegno pubblico al funzionamento dei fondi.

- Questa fase permetterebbe di coinvolgere operatori con i quali implementare l'acquisizione di dati reddituali, necessari per la fase successiva di sperimentazione.

Fase II

Sempre nel rispetto della normativa internazionale (WTO, art. 7 Annex II; Legislazione Europea Aiuti di Stato, Misure OCM), nella previsione di un sostegno comunitario specifico per fondi mutualistici per la gestione del rischio di reddito, un possibile schema di funzionamento di un fondo mutualistico, in grado di garantire da perdite di reddito >30% del reddito medio degli ultimi 3 anni (art. 7 WTO fa riferimento al reddito lordo), potrebbe prevedere un intervento pubblico basato su quattro punti sostanziali:

1) versamento nel fondo da parte dello Stato del 7% del reddito lordo dell'agricoltore, che a sua volta versa obbligatoriamente nel fondo una somma pari al 3% dello stesso reddito; ciascun agricoltore è iscritto con un account personale;

2) garanzia della riassicurazione delle perdite del fondo;

3) interruzione del versamento della quota annua dopo 4 anni, nell'eventualità di un deposito che superi il 35% del reddito medio degli ultimi 5 anni;

4) garanzia di poter versare accantonamenti di natura diversa nello stesso fondo, con incentivi di natura fiscale e/o previdenziale (ipotesi da valutare).

Ipotesi di un agricoltore proprietario di azienda di 45 ha, con unità produttive miste (allevamento, foraggio, ortaggi), le cui vendite sono risultate nell'anno T pari a €65.000. Si ipotizzi un ammontare dei costi totali di produzione pari a €15.000. E' possibile analizzare, con queste informazioni, il dettaglio del funzionamento del fondo:

Ricavi pari a €65.000; Costi variabili pari a €15.000; Reddito lordo (RL) €50.000.

Schema:

Deposito produttore = $RL * 3\% = €50.000 * 3\% = €1.500$

Contributo Pubblico = $RL * 7\% = €50.000 * 7\% = €3.500$

Totale liquidità da imputare all'account dell'agricoltore = €5.000.

In tale modo, all'inizio dell'anno T, i €1.500 che l'agricoltore ha depositato, crescono contemporaneamente fino a €5.000; alla fine dell'anno T, ipotizzando una capitalizzazione ad un tasso del 5%, l'ammontare di liquidità presente nel fondo sarà pari a circa €5.250.

Se l'agricoltore continuerà a depositare lo stesso ammontare di denaro nell'account personale (ipotizzando un reddito netto sempre pari a €50.000) dopo 4 anni i suoi depositi cresceranno nel modo di seguito descritto. Dopo 4 anni di partecipazione al programma, l'agricoltore avrà versato €6.000 nel suo account; con i contributi governativi e con la maturazione di interessi attivi l'account sarà cresciuto fino a circa €11.550.

In assenza di eventi che facciano scendere il reddito corrente sotto il 30% del reddito medio, la giacenza nel singolo account sarebbe superiore al 35% ($€11.550 = 43\%$ di €50.000) e quindi si interromperebbe il versamento pubblico (che non pregiudicherebbe l'accantonamento privato).

Schema Grafico

