

Fabio G. Santeramo e Leonardo Di Gioia

La gestione del rischio in agricoltura

Assicurazioni, Credito
e Strumenti Finanziari
per lo Sviluppo Rurale



1ª edizione: ottobre 2018



© Copyright 2018 by «Edagricole - Edizioni Agricole di New Business Media srl»
via Eritrea 21 - 20157 Milano
Redazione: Piazza G. Galilei, 6 - 40123 Bologna

Vendite: tel. 051/6575833; fax: 051/6575999
e-mail: libri.edagricole@newbusinessmedia.it – www.edagricole.it

5551

Proprietà letteraria riservata - printed in Italy

La riproduzione con qualsiasi processo di duplicazione delle pubblicazioni tutelate dal diritto d'autore è vietata e penalmente perseguibile (art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633). Quest'opera è protetta ai sensi della legge sul diritto d'autore e delle Convenzioni internazionali per la protezione del diritto d'autore (Convenzione di Berna, Convenzione di Ginevra). Nessuna parte di questa pubblicazione può quindi essere riprodotta, memorizzata o tra-smessa con qualsiasi mezzo e in qualsiasi forma (fotomeccanica, fotocopia, elettronica, ecc.) senza l'autorizzazione scritta dell'editore. In ogni caso di riproduzione abusiva si procederà d'ufficio a norme di legge.

Realizzazione grafica: Emmegi Group, via F. Confalonieri, 36 - 20124 Milano

Impianti e stampa: CNS srl, via Aosta, 5 - 24040 Ciserano (BG)

Finito di stampare nell'ottobre 2018

ISBN-978-88-506-5551-9

Premessa

Questo volume vede la pubblicazione in un momento particolare della storia del mondo agricolo e in particolare della storia della politica agricola europea. Il settore primario, infatti, da sempre esposto a diversi fattori di rischio, è oggi davvero sovraesposto: i cambiamenti climatici, la crescente competizione globale, la sicurezza alimentare hanno reso indispensabile la gestione dei rischi in questo settore. Misure politiche non si sono fatte attendere: la Politica Agricola Comunitaria (PAC) 2014-2020 ha dato alla gestione del rischio un ruolo fondamentale, istituendo diversi strumenti per gestire i danni derivanti da avversità atmosferiche, fitopatie o infestazioni parassitarie, epizoozie. Gli articoli 37, 38 e 39 del Regolamento comunitario 1305/2013 forniscono linee guida per la sovvenzione di strumenti assicurativi, fondi di mutualità, e del cosiddetto *Income Stabilization Tool*. Al tempo stesso, la politica ha dato nuovo vigore al dibattito sull'accesso al credito in agricoltura: è di recente approvazione l'accordo fra ISMEA e ABI (27 giugno 2016) volto a definire le linee guida per facilitare l'accesso al credito in agricoltura. L'ABI continua a stipulare accordi con le Regioni allo scopo di delineare un *modus operandi* omogeneo sul territorio nazionale e incrementare la concessione di credito in agricoltura. Recentemente è stata anche istituita la Piattaforma Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria che utilizza capitali del Fondo Europeo per gli Investimenti e della Banca Europea per gli Investimenti, al fine di promuovere investimenti in linea con i principi dei Programmi di Sviluppo Rurale. Da alcuni anni, dunque, diversi cambiamenti sono in atto e il modo di fare imprenditoria nel settore primario è destinato a subire presto un radicale cambiamento.

Questo libro ha lo scopo di fornire una panoramica degli strumenti e delle politiche di intervento per la gestione del rischio in agricoltura. L'opera si prefigge non solo di elencare i principali cambiamenti in atto, ma anche di fornire utili spunti di riflessione per poter comprendere al meglio il processo che sta interessando il settore primario. La sfida di descrivere e interpretare i cambiamenti del sistema di gestione del rischio è stata accolta da esperti del settore che, con diversa prospettiva, hanno potuto analizzare le tendenze in atto e fornire una chiave di lettura del prossimo futuro. Fabio Santeramo, docente di Economia e Politica Agraria presso l'Università di Foggia, già collaboratore di diverse istituzioni internazionali (FAO, IFPRI, Commissione Europea), è un economista che dedica particolare attenzione all'analisi degli strumenti di gestione del rischio. Leonardo di Gioia, già docente di Statistica, fornisce una visione ampia, un'interpretazione che coniuga

tecnicismo e sintesi politica. Le loro visioni si complementano e permettono di ottenere un'analisi approfondita, puntuale e prospettica.

Il testo si prefigge di essere un valido strumento di supporto per gli analisti del settore che intendano apprezzare la tematica da punti di vista diversi, avendone uno sguardo d'insieme. La semplicità dell'elaborato, arricchito da schede tecniche di approfondimento, lo rende un utile strumento didattico per studenti, nonché per professionisti che intendano apprendere le nozioni fondamentali degli strumenti di gestione del rischio in agricoltura. L'attenta disamina che il testo fornisce riguarda infatti la storia della gestione del rischio in agricoltura, il funzionamento delle assicurazioni agricole, la problematica dell'accesso al credito e l'analisi degli strumenti finanziari.

Un testo di notevole rilevanza, non solo per la centralità delle tematiche trattate, ma anche per la semplicità, e al tempo stesso il rigore, con cui gli argomenti sono presentati al lettore.

Grand'Uff. Giuseppe Ghisolfi
Vice Presidente dell'ABI

Introduzione

Ogni attività economica è esposta a fattori di rischio e l'attività agricola non solo non rappresenta un'eccezione, bensì è una delle attività maggiormente vulnerabili da questo punto di vista. Motivo di tale rischiosità è l'esposizione dell'attività agricola a numerosi eventi esogeni, non controllabili da parte dell'agricoltore. Se è vero che tale caratteristica dell'agricoltura è nota da sempre, è pur vero che oggi essa è una peculiarità della quale sempre più si dibatte in ambito accademico, politico, imprenditoriale. Basti considerare la notevole attenzione che la Politica Agricola Comunitaria (PAC) 2014-2020 ha dato alla gestione del rischio (Cordier, 2015), e alla rilevanza che avrà nella PAC post-2020 (Sant'era e Ramsey, 2018).

Queste brevi considerazioni introducono a una riflessione sui diversi aspetti legati al rischio, al fine di evidenziare cause, dinamiche e, soprattutto, strumenti e strategie di gestione. Una riflessione doverosa, che non rappresenta né un punto di partenza, né uno di arrivo, ma piuttosto un modo per rilanciare il ruolo che gli intermediari finanziari possono, e anzi debbono, avere in una sfida che da secoli il settore primario è impegnato a vincere.

Cause, dinamiche e gestione dei rischi in agricoltura

I principali tipi di rischio cui è esposto l'agricoltore sono cinque: il rischio di produzione, derivante dalla possibilità che quantità o qualità dei prodotti siano inferiori a quelle attese per effetto di avversità atmosferiche o patogeni; il rischio di mercato, dovuto alla possibilità di non trovare sbocchi adeguati ai prezzi attesi, o di non riuscire a reperire fattori di produzione a prezzi convenienti; il rischio finanziario, da ricercare nella possibilità di bancarotta per mancanza di riserve finanziarie per ripagare debiti o per anticipare spese; il rischio istituzionale, ovvero la possibilità che norme e regolamenti mutino in maniera imprevista dopo che alcune decisioni produttive siano state già prese; il rischio personale, legato alla capacità personale dell'imprenditore, e degli altri addetti fissi all'impresa, di continuare a svolgere efficacemente le proprie attività.

La classificazione dei fattori di rischio sulla base della loro tipologia, sebbene utile per la definizione delle cause dei fattori di rischio e della genesi dell'incertezza insita nella pratica agricola, non consente di apprezzare un'altra dimensione molto rilevante nello studio

del rischio in agricoltura: la dimensione spaziale. I rischi infatti, possono essere catalogati in due tipologie: rischi sistemici, che riguardano diversi agenti economici spazialmente vicini o comunque connessi da specifici legami di natura socio-economica, e rischi idiosincratici, generalmente derivanti da fattori esogeni e che influenzano uno o più agenti economici non legati da vicinanza spaziale o di altra natura.

La comprensione delle cause all'origine di situazioni di rischio e incertezza è il primo passo da compiere. Il secondo è lo studio delle dinamiche dei rischi, ossia dell'evoluzione non solo delle fonti e delle tipologie di rischio, ma anche del grado di rischiosità di ciascun fattore e fonte di rischio. Questi passaggi preliminari permettono una corretta disamina della situazione e la predisposizione di piani di gestione del rischio.

Gli strumenti di gestione del rischio sono molteplici. Prima di presentarli, occorre riflettere su un concetto importante: la gestione del rischio è una scelta personale, e come tale è innanzitutto influenzata dalla volontà dell'agente economico (l'agricoltore) di operare scelte che mirino a gestire il rischio, ovvero ad attenuare la variabilità degli effetti di eventi positivi e negativi. Dal punto di vista personale, due sono i fattori che influenzano le scelte degli strumenti di gestione del rischio. In prima istanza il grado di avversione al rischio (definita come la condizione che induce un agente economico a preferire un guadagno certo, ma di minore entità, rispetto ad un guadagno incerto, seppure avente valore atteso maggiore) è un aspetto fondamentale che guida le scelte degli agenti economici, e quindi degli agricoltori (Moschini e Hennessy, 2001). In secondo luogo, la percezione del rischio (ovvero il grado di percezione soggettiva di rischi di natura oggettiva, caratteristica dipendente da abitudini ed esperienze pregresse personali, variabile anche in rapporto all'accettabilità collettiva del rischio) altera le scelte decisionali in situazioni di rischio (Sjöberg, 2010). In altri termini, agricoltori molto avversi al rischio (ovvero con alta percezione dei rischi) tenderanno ad operare scelte che prevenivano eventuali effetti indesiderati dovuti ai rischi cui sono esposti. Viceversa, agricoltori con bassa avversione al rischio (o con bassa percezione del rischio) tenderanno ad assumere comportamenti rischiosi, ovvero comportamenti che espongono il loro operato a conseguenze, positive e negative, molto variabili. Occorre chiarire, tuttavia, che l'esempio appena esposto non ha giudizio di merito: essere avversi o non avversi al rischio è caratteristica personale dell'agricoltore e non è di per sé motivo o causa di eccellenza nelle pratiche agricole o nella gestione aziendale, sebbene una corretta percezione del rischio (cioè una percezione soggettiva dei rischi in linea con la loro natura oggettiva) sia sempre auspicabile in quanto essa permette l'adozione di comportamenti strategici che orientano le scelte di gestione del rischio nella direzione più efficiente.

Quanto premesso permette di apprezzare il secondo stadio della gestione del rischio: la scelta di utilizzare strumenti di gestione *ex ante* (strategie che si pongono l'obiettivo di migliorare la capacità di gestione del rischio da parte degli stessi agricoltori, a prescindere dal verificarsi o meno dell'evento indesiderato) ovvero di preferire strumenti di gestione *ex post* (strategie che mirano a compensare i danni derivanti da eventi negativi, quali, ad esempio, il ricorso a fondi mutualistici). Se è vero che gli strumenti *ex post* sono general-

mente legati all'intervento pubblico (ad esempio il pagamento di indennizzi a seguito di eventi catastrofici) o all'intervento di agenti economici che applicano il principio di sussidiarietà nei confronti di agenti economici che hanno sperimentato eventi molto negativi (si pensi al caso di assicurazioni informali, ovvero al mutuo aiuto fra agricoltori operato mediante prestito di fattori produttivi o di capitale liquido sulla base di contratti informali), è altrettanto vero che il novero degli strumenti di gestione *ex ante* in agricoltura è ampio e merita qualche commento aggiuntivo. Difatti, tra gli strumenti di gestione del rischio è possibile menzionare la diversificazione colturale, l'impiego di varietà resistenti, l'utilizzo dell'irrigazione, l'adozione di teli anti-grandine, la predisposizione di barriere fisiche anti-insetti, il ricorso a prodotti chimici, quali antiparassitari o diserbanti, l'affidamento di parte del tempo a disposizione al lavoro extra-aziendale, la stipula di contratti di filiera, la sottoscrizione di polizze assicurative, l'accesso al credito e l'utilizzo di strumenti finanziari.

In questo quadro, la domanda che il mondo degli intermediari finanziari si pone è di natura propositiva: quali strumenti possono essere offerti agli agricoltori affinché possano essere resilienti ai rischi cui sono esposti? Quale ruolo deve avere il sistema delle assicurazioni? Come è possibile garantire accesso al credito? Quali strumenti finanziari si adattano meglio al settore primario?

Le Assicurazioni Agricole

Premettendo una regola fondamentale, ovvero che la gestione del rischio parte soprattutto dall'azienda agraria, è pur vero che un ruolo sempre maggiore è oggi ricoperto dagli strumenti assicurativi (Glauber, 2015). L'assicurazione si basa su un contratto fra l'assicuratore e l'agente economico (ad esempio l'agricoltore). Quest'ultimo paga un premio (ovvero una somma in denaro) per ricevere, in caso di eventi negativi, la compensazione delle perdite dovute a rischi specifici coperti dal contratto assicurativo. Le assicurazioni agricole sono abbastanza sviluppate negli Stati Uniti e in Canada – dove tuttavia non mancano problematiche legate a come stimolare la domanda di assicurazione (Goodwin, 2001) – meno in Europa, sebbene vi sia una crescente attenzione negli ultimi anni (Santeramo e Ramsey, 2017).

In Italia, il mercato assicurativo è ancora poco sviluppato, nonostante la forte attenzione politica e gli ingenti sussidi (attualmente fino all'80% del premio assicurativo) versati in favore degli agricoltori. Difatti la partecipazione (ovvero la percentuale di agricoltori che stipulano contratti di assicurazione agricola) è molto eterogenea, concentrata in poche province e per pochi prodotti agricoli, attestandosi in Italia mediamente intorno al 15% (Santeramo, 2018). I contratti assicurativi offerti nel mercato agevolato sono di diversi tipi: fino al 2017 erano offerti contratti di tipo monorischio, pluririschio e multirischio. I primi, a partire dal 2004, sono stati esclusi dalla lista dei contratti opzionabili per sussidi statali, scelta politica volta a facilitare il passaggio alle polizze pluri- e multirischio. Nonostante tali scelte, le polizze con maggiore copertura (pluririschio e multirischio) non

si sono diffuse come sperato. Tale dinamica di mercato ha posto diversi interrogativi su quali siano le reali frizioni alla partecipazione al mercato assicurativo e su come questa possa essere incrementata. Analizziamo in dettaglio il funzionamento di tali polizze. Le polizze pluri- e multirischio prevedono un indennizzo a seguito di una perizia qualitativa e quantitativa del danno riscontrato e causato da specifiche avversità. Le polizze multirischio, anche definite polizze sulla resa, prevedono che gli agricoltori siano compensati delle mancate rese con riferimento a quelle storiche calcolate sui precedenti anni. Sebbene sovvenzionate, il trend crescente di adozione delle polizze pluri- e multirischio non ha soddisfatto le aspettative del MIPAAF, né ha giustificato l'impegno politico e finanziario profuso per stimolare la diffusione delle assicurazioni.

Ancor più interessante è la dinamica del mercato assicurativo in Italia, ovvero le scelte di *turnover* operate dalle aziende. Lo studio di Santeramo *et al.* (2016) mostra la dinamicità del mercato italiano in termini di entrata e uscita dal mercato assicurativo, sebbene la porzione di aziende che non hanno mai stipulato contratti assicurativi sia molto elevata. Studi recenti (Santeramo, 2018a, b) mostrano che il *pool* di aziende che utilizza le assicurazioni agevolate è piuttosto stabile, che la conoscenza dello strumento assicurativo è un elemento fondamentale nella scelta di tale strategia di gestione del rischio e che le campagne di informazione possono giocare un ruolo fondamentale per la maggiore diffusione dei contratti assicurativi.

Oggi il sistema è nuovamente cambiato. Il regolamento *Omnibus* ha alzato il contributo sul premio al 70% e ha ridotto la soglia di danno per i contratti agevolati dal 30% al 20%. I contratti mono-rischio, pluri-rischio e multi-rischio sono stati rimpiazzati dai pacchetti (A, B, C, e D), che permettono di combinare, in modo diverso, avversità catastrofali e avversità di frequenza. I cambiamenti certamente spingono nella direzione di maggiore flessibilità del sistema assicurativo, ma occorre continuare a riflettere su quali interventi possano favorire l'adozione di contratti assicurativi da parte di agricoltori che non hanno mai utilizzato questo strumento di gestione del rischio. In altri termini, la vera sfida cui il sistema assicurativo è oggi chiamato a rispondere è riuscire ad allargare la base degli assicurati, raggiungendo province e tipologie di aziende oggi quasi del tutto scoperte.

La soluzione passa certamente da una maggiore interazione fra gli attori coinvolti: assicurazioni da un lato, e associazioni di categoria dall'altro. In questo quadro il ruolo del mondo accademico è di rilievo e rappresenta, un supporto tecnico necessario alla pianificazione di interventi efficaci per risolvere i fallimenti del mercato.

L'accesso al credito

L'accesso al credito costituisce un problema fondamentale per il settore primario: stando ai dati rilasciati dal MIPAAF, oltre il 17% delle imprese italiane ha rinunciato, per mancanza di risorse finanziarie, a programmi di investimento. Le microimprese hanno subito maggiormente (circa 18,4% su base nazionale) gli effetti della morsa creditizia. Tra il 2011 e il 2014 gli impieghi bancari relativi al credito agrario sono cresciuti del 2%. Tuttavia,

le erogazioni creditizie di durata superiore ai 12 mesi sono diminuite di oltre il 40%. Di conseguenza, la rilevanza percentuale delle varie linee di credito (per arco temporale) sul totale dei finanziamenti si è modificata. Più precisamente, le linee di credito di breve periodo sono divenute maggiormente rilevanti, mentre quelle di medio periodo hanno subito una flessione. Le linee di credito di lungo termine sono rimaste stabili.

Le difficoltà del credito agricolo derivano dalla scarsa presenza di informazioni economiche e patrimoniali relative alle imprese del settore primario. Tali imprese sono considerate rischiose dalle banche, che spesso non concedono prestiti, se non a tassi di interessi elevati che sarebbero poco sostenibili per le imprese agricole. Tali difficoltà tendono a generare l'esclusione finanziaria di interi segmenti di imprese agricole. In un simile quadro si inserisce l'utilizzo degli strumenti finanziari, appartenenti alla categoria dei prodotti finanziari, che possono facilitare gli investimenti in ambito rurale.

L'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo e Alimentare (ISMEA) è l'istituto fondamentale per l'erogazione del credito in agricoltura, grazie alla convenzione stipulata con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI). Il Ministero ha assegnato all'ISMEA il delicato e importante compito di intermediario fra mondo bancario e tessuto imprenditoriale agricolo: l'ISMEA svolge la funzione di titolare e gestore del fondo per l'accesso al credito. L'interlocutore principale dell'ISMEA è l'ABI, rappresentante delle banche operanti in Italia.

Un esempio pratico di quanto sia importante il dialogo fra ISMEA e ABI è fornito dalla convenzione stipulata fra le due istituzioni in data 27 giugno 2016, ai sensi del Decreto Ministeriale dell'11 dicembre 2014. A sua volta l'ABI stipula accordi con le diverse Regioni per facilitare il dialogo fra le banche e il tessuto imprenditoriale e favorire l'accesso al credito per gli imprenditori agricoli. In Puglia è stato firmato un accordo tra la Regione Puglia e la Commissione regionale ABI Puglia per favorire i finanziamenti del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020. L'accordo definisce le linee guida per facilitare l'accesso al credito da parte dei potenziali beneficiari, ovvero degli imprenditori in possesso di un decreto di concessione di contributo, a valere sul PSR, per la realizzazione di investimenti. L'accordo prevede il finanziamento per un importo massimo pari alle spese preventivate, e l'utilizzo del finanziamento pubblico per pagare parte del debito bancario. L'ABI promuove l'accordo alle banche della Regione Puglia al fine di coinvolgerle nel programma. Le banche, a loro volta, inviano alla Regione la propria adesione con atto formale. L'ABI ha stipulato l'accordo con altre sette Regioni: Piemonte, Abruzzo, Sardegna, Calabria, Marche e Campania. Le differenze fra gli accordi stipulati con le diverse Regioni sono di lieve entità, caratteristica che consente alle banche, di utilizzare un *modus operandi* omogeneo sul territorio nazionale, in modo da poter garantire una maggiore efficienza. Nello specifico, gli obiettivi dell'accordo sono i seguenti: (a) favorire la crescita del territorio, obiettivo raggiunto mediante un aumento

dell'occupazione, pari all'1,3%, e del numero di imprese condotte da giovani, del 9,3%, nel primo trimestre del 2017, nonché mediante un ammodernamento degli impianti e il miglioramento della competitività delle imprese agricole; (b) facilitare l'accesso al credito mediante nuove modalità procedurali che migliorino l'utilizzo delle risorse; (c) facilitare la realizzazione degli investimenti mediante l'utilizzo e la gestione delle risorse del PSR in modo più semplice e snello (in particolare si intende favorire l'accesso al credito da parte degli agricoltori in possesso del decreto di concessione di un contributo PSR pari agli investimenti da realizzare nella propria azienda); (d) consentire alle banche di utilizzare un *modus operandi* uguale nel territorio nazionale, evitando confusione per le imprese: come già accennato, le Regioni in accordo con l'ABI hanno approvato le stesse linee guida per superare le difficoltà e le diversità nazionali.

Sebbene l'accesso al credito sia sempre stato un problema nel settore primario, l'attenzione che il mondo istituzionale sta rivolgendo a questo aspetto della gestione del rischio consente di ipotizzare che le imprese agroalimentari potranno presto contare su nuovi strumenti e nuove agevolazioni per accedere ai finanziamenti necessari per espandere e innovare la loro realtà produttiva.

Gli strumenti finanziari

Negli ultimi anni il settore primario ha sempre più interagito con il mondo della finanza e, in particolare con gli strumenti finanziari gestiti da appositi Fondi (ad esempio il Fondo di Rotazione, il Fondo di Garanzia, il Fondo di Capitale di rischio, il Fondo Azionario). Tali strumenti di sostegno finanziario sono promossi dall'Unione Europea, che incoraggia il suo utilizzo di concerto con altre sovvenzioni per finanziare progetti che presentino obiettivi allineati a quelli europei.

Gli strumenti finanziari possono essere in forma di investimenti azionari o quasi-azionari, garanzie o prestiti, forme di condivisione del rischio. Normati dal Regolamento dell'Unione Europea (UE) 1303/2013, sono fondamentali per il bilancio europeo poiché sfruttano sia l'effetto leva, sia l'effetto rotativo dei Fondi: essi permettono da un lato la moltiplicazione e dall'altro la rotazione dei capitali disponibili al Fondo. L'effetto leva consiste in un incremento delle risorse stanziato dall'Istituzione che eroga il finanziamento (in questo caso l'UE) per opera di finanziatori privati (quali ad esempio gli istituti bancari) o pubblici (quali ad esempio i Ministeri, gli enti regionali). Analiticamente, la leva finanziaria è calcolata come rapporto fra le risorse (pubbliche e private), che l'ente creditizio ha erogato al beneficiario finale, e le risorse messe a disposizione per tale transazione unicamente dall'UE, che utilizza fondi del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). Maggiore è il valore di tale rapporto, maggiore è il contributo di enti terzi (pubblici e privati) al finanziamento. La leva finanziaria produce un ulteriore effetto, definito "effetto moltiplicatore", sui fondi pubblici in quanto le Autorità di Gestione (AdG) dei PSR possono contribuire, utilizzando fondi nazionali o regionali, al cofinanziamento di progetti e iniziative. Difatti, il Regolamento 966/2012 (articolo 140

paragrafo 2, lettera d) dell'UE, recita: *"il contributo dell'Unione a uno strumento finanziario è inteso a mobilitare un investimento globale che supera l'entità del contributo dell'Unione conformemente agli indicatori previamente definiti"*. Analiticamente, l'effetto moltiplicatore è calcolato come rapporto fra il valore totale degli investimenti (pubblici e privati) generati dal finanziamento erogato e il totale della spesa pubblica (ovvero la quota di finanziamento erogata dall'ente pubblico responsabile del finanziamento).

Quanto sono importanti gli strumenti finanziari in agricoltura? La risposta è fornita, nei fatti, dallo stesso MIPAAF. Difatti, il MIPAAF ha istituito una Piattaforma (o Fondo) Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria, grazie al Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) e alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), per mettere a disposizione delle AdG uno strumento di grande rilevanza. Il Fondo, realizzato nel 2017 con lo scopo preciso di promuovere la competitività delle imprese, può già contare sull'adesione di undici Regioni (le prime ad aderire sono state Piemonte, Toscana, Umbria, Campania, Puglia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Calabria) e si prefigge di costituire un portafoglio multiregionale di garanzie, per proteggere prestiti destinati a finanziare gli investimenti connessi ai PSR. Gli intermediari finanziari, scelti dal FEI mediante selezione aperta e comparativa, divengono gli unici intermediari del Fondo. Il Fondo, che opera come forma di garanzia *uncapped* (senza limiti di portafoglio), necessita di una notevole dotazione finanziaria iniziale. Per tale motivo sono stati utilizzati sia fondi della BEI, sia fondi del FEASR provenienti dai PSR regionali. I finanziatori pubblici e privati possono recuperare parte dell'investimento utilizzando le risorse del PSR che sono liberate dal riscatto delle garanzie. In particolare, il Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroindustria consta di uno stanziamento di 165 milioni di euro da parte del FEI, di 150 milioni di euro da parte di Cassa Depositi e Prestiti, di 150 milioni di euro da parte della BEI, e di 20 milioni di euro da parte di ISMEA. Tale stanziamento (quasi mezzo miliardo di euro) dovrebbe consentire di mobilitare oltre un miliardo di euro di investimenti in agricoltura e agroindustria.

Gli strumenti finanziari rappresentano il futuro per la gestione del rischio in agricoltura. Sicuramente una sfida da cogliere e un'opportunità importante per rilanciare il settore primario.

Considerazioni conclusive

Quanto discusso ha richiamato l'attenzione su alcuni aspetti fondamentali del rischio in agricoltura. La classificazione dei rischi, delle fonti di rischio e, soprattutto, degli strumenti per la gestione dei rischi ha permesso di apprezzare la complessa realtà che il mondo delle istituzioni, dell'imprenditoria e degli intermediari finanziari devono affrontare. A tale complessità si aggiungono i cambiamenti repentini e drastici che il settore primario sta attraversando: globalizzazione dei mercati,

cambiamenti climatici, volatilità dei prezzi e instabilità politica sono solo alcune delle principali minacce alla gestione economica e finanziaria delle imprese agroalimentari.

Gli strumenti e le strategie per la gestione del rischio che sono stati utilizzati negli ultimi decenni devono necessariamente cedere il passo ai nuovi, più efficaci, strumenti. In primo luogo, l'assicurazione agricola deve continuare ad avere un ruolo fondamentale non solo nei dibattiti politici ed accademici, ma anche fra le strategie aziendali: l'assicurazione agricola deve diventare uno strumento alla portata di ogni imprenditore agricolo. In secondo luogo, occorre intensificare gli sforzi per poter incrementare l'accesso al credito: la disponibilità di capitale è un requisito fondamentale per aumentare la competitività dell'impresa, innovare, essere capaci di affrontare il mercato. Infine, gli strumenti finanziari, che uniscono efficacia e flessibilità, rappresentano il futuro della gestione del rischio in agricoltura.

In chiusura, è doveroso precisare che la breve disamina degli strumenti, seppure ben lontana dall'essere esaustiva, offre diversi spunti che stimolano domande, piuttosto che fornire risposte. È pur vero che gli spunti di riflessione sono i catalizzatori del dibattito attualmente in corso e rappresentano la linfa che animerà la ricerca di soluzioni a un problema, quello della gestione dei rischi, antico quanto l'agricoltura, e al tempo stesso mai così attuale.

Indice generale

<i>Premessa (a cura di Giuseppe Ghisolfi)</i>	III
<i>Introduzione</i>	V
<i>Abbreviazioni e acronimi</i>	XV
CAP. 1 - La politica di gestione del rischio	1
1.1 Il rischio in agricoltura: tipologie, fonti di rischio e strumenti di gestione	1
1.2 Evoluzione delle politiche di gestione del rischio in Europa	5
1.3 Gli attuali interventi per la gestione del rischio in Europa	8
1.4 Prospettive per i Fondi mutualistici in Europa	11
1.5 Confronto fra Stati Uniti e Europa	15
CAP. 2 - Le assicurazioni in agricoltura	15
2.1 L'assicurazione agricola in Italia: definizioni e norme	15
2.2 La recente storia del sistema assicurativo italiano	23
2.3 Quali prospettive per l'assicurazione agricola?	28
CAP. 3 - Storia del credito in agricoltura	33
3.1 Definizione di credito	33
3.2 Breve storia del credito in agricoltura	34
3.3 Il percorso evolutivo del credito agricolo dal dopoguerra ad oggi	39
3.4 Il credito in agricoltura: una prospettiva globale	43
3.5 Le difficoltà dell'accesso al credito in agricoltura	47
CAP. 4 - Attori e regole del credito agricolo	51
4.1 Gli attori istituzionali del mercato del credito	51
4.2 Il ruolo di ISMEA e ABI	55
4.3 Le tipologie di finanziamento	58
4.4 Il <i>rating</i> delle imprese agricole	61

CAP. 5 - Gli strumenti finanziari in agricoltura	67
5.1 Dal credito agli strumenti finanziari nella programmazione 2007-2013	67
5.2 Tipologie, ruolo e funzionamento	70
5.3 Gestione dei Fondi per gli Strumenti Finanziari	76
5.4 Caso studio: gli Strumenti Finanziari in Puglia	81
<i>APPENDICE. Esercizi</i>	89
<i>Glossario</i>	99
<i>Bibliografia e Sitografia</i>	105

Abbreviazioni e acronimi

ABI Associazione Bancaria Italiana

AdG Autorità di Gestione

AGEA Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura

BEI Banca Europea per gli Investimenti

CE Commissione Europea

CREA Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria

DPR Decreto del Presidente della Repubblica

FA Focus Area

FEAGA Fondo Europeo Agricolo di Garanzia

FEAMP Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca

FEASR Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

FEI Fondo Europeo per gli Investimenti

FEIS Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici

FESR Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

FSIE Fondi Strutturali e di Investimento Europei

FSE Fondo Sociale Europeo

FSN Fondo di Solidarietà Nazionale

GAL Gruppi di Azione Locale

GU Gazzetta Ufficiale

ISMEA Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo alimentare

LEADER *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*

LGD *Loss Given Default*

MAP Ministero delle Attività Produttive

MIPAAF Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

MSE Ministero dello Sviluppo Economico
OCM Organizzazione Comune di Mercato
OMC Organizzazione Mondiale del Commercio
OT Obiettivi Tematici
PAI Piano Assicurativo Individuale
PAN (o PAAN) Piano Assicurativo (Agricolo) Nazionale
PD *Probability of Default*
PIA Programmi Integrati di Agevolazione
PIL Prodotto Interno Lordo
PLV Produzione Lorda Vendibile
PMI Piccole Medie Imprese
PON Programma Operativo Nazionale
POR Programma Operativo Regionale
PPP Partenariato Pubblico-Privato
PSR Programma di Sviluppo Rurale
PSRN Programma di Sviluppo Rurale Nazionale
RAA Relazione Annuale di Attuazione
RAE Relazione Annuale di Esecuzione
SF Strumenti Finanziari
SG Soggetto Gestore
SGFA Società di Gestione Fondi per l'Agroalimentare
SGR Sistema di Gestione del Rischio
SIAN Sistema Informatico Agricolo Nazionale
SIE (Fondi) Strutturali e di Investimento Europei
TFUE Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
UDE Unità di Dimensione Economica
USDA *United States Department of Agriculture*
VEXA Valutazione Ex Ante
WTO *World Trade Organization*

1. La politica di gestione del rischio

1.1 Il rischio in agricoltura: tipologie, fonti di rischio e strumenti di gestione

Con il termine gestione del rischio si definisce *"il processo che tende a salvaguardare il patrimonio dell'impresa contro le perdite che possono colpirla nell'esercizio della propria attività, attraverso l'uso di strumenti di varia natura (prevenzione, ritenzione, assicurazione, ecc.) e nelle migliori condizioni di costo"* (Urciuoli e Crenca, 1989). L'attività di gestione del rischio nelle imprese, così come è intesa oggi, è nata negli Stati Uniti tra il 1955 e il 1960. In tale periodo la gestione del rischio coincideva con la ricerca di idonee coperture assicurative. Difatti, la gestione del rischio è nata come evoluzione dell'*Insurance Risk Management* (Misani, 1994), ovvero la gestione assicurativa del rischio: *"processo [...] basato sull'osservazione di eventi dannosi già accaduti, sull'applicazione dello strumento tariffario e sulla valutazione soggettiva derivante dalle esperienze e competenze del perito."* (Petroni, 1999).

Nello specifico caso della gestione del rischio mediante copertura assicurativa, a fronte del pagamento di un corrispettivo (premio), il rischio è trasferito contrattualmente ad un soggetto terzo (compagnia assicurativa), che istituzionalmente provvede alla copertura degli eventuali danni derivanti da eventi sfavorevoli (Borghesi, 1985). La genesi della gestione del rischio spiega il notevole sviluppo delle competenze specifiche nel campo assicurativo. Diversamente, altre tipologie di rischio (ad esempio rischi finanziari o strategici), così come fonti di rischio e strumenti di gestione del rischio sono stati oggetto di minor interesse da parte del mondo imprenditoriale.

La gestione del rischio si prefigge di individuare, analizzare e gestire i rischi a cui può essere sottoposta l'attività economica dell'impresa. In particolare, la gestione del rischio mira a contribuire alla creazione di valore e alla massimizzazione del profitto, a promuovere la sicurezza esterna ed interna (ovvero gestionale) dell'azienda, ad assicurare continuità di produzione mediante un regolare (e autonomo) processo di produzione, a concorrere all'eliminazione dei rischi di fallimento o di chiusura dell'impresa a seguito del verificarsi di eventi dannosi.

Il processo di gestione del rischio è di tipo circolare e consta di cinque fasi:

1. identificazione delle potenziali fonti di rischio;

2. quantificazione dei rischi;
3. valutazione delle possibili strategie da adottare;
4. scelta della migliore strategia o della migliore combinazione di strategie;
5. monitoraggio e revisione delle scelte.

La prima fase ha lo scopo di individuare le potenziali fonti e tipologie di rischio a cui è esposta l'impresa. La seconda fase consiste nella valutazione delle potenziali perdite che le diverse tipologie di rischio individuate potrebbero comportare. Le fasi tre e quattro consistono, rispettivamente, nella valutazione delle possibili strategie da adottare e nella scelta della strategia che consente di ridurre i rischi fino ad una loro ideale eliminazione. La quinta e ultima fase consiste nel monitoraggio delle scelte adottate al fine di effettuare una revisione, qualora opportuno.

Il processo, di natura ciclica, riparte nuovamente con l'identificazione e la quantificazione di nuovi rischi. Ma quanto è peculiare il rischio in agricoltura?

L'attività agricola, pratica essenziale per le società sviluppate, è da sempre un'attività esposta a molteplici fattori di rischio. Tale concetto, ampiamente studiato e dibattuto (Bernstein, 1996), associa l'incertezza nei confronti di eventi alla probabilità che tali eventi si verifichino. Difatti, il concetto di rischio è legato al calcolo delle probabilità ed è attribuito a Bernoulli, matematico del XVIII secolo. In particolare, il rischio è definito da due variabili: la frequenza di accadimento (o probabilità) dell'evento rischioso (ovvero il numero di volte in cui l'evento rischioso si ripete in un determinato periodo) e la severità delle conseguenze (*magnitudo*) che si verificherebbero al manifestarsi dell'evento. Una definizione maggiormente legata al mondo dell'imprenditoria è suggerita da Chapman e Cooper (1983) secondo cui il rischio rappresenta l'esposizione alla possibilità di subire perdite economico-finanziarie e danni materiali-fisici a seguito dell'incertezza associata all'attività imprenditoriale e alle decisioni aziendali. In ogni caso, le caratteristiche del rischio sono chiare:

1. il rischio è correlato ad un evento;
2. l'evento deve avere probabilità di manifestarsi compresa fra 0 e 1 (ovvero non deve essere né un evento impossibile, né un evento certo);
3. le conseguenze dell'evento possono essere favorevoli (opportunità) o dannose (minaccia).

Tra i principali rischi presenti nel settore primario è certamente importante annoverare il rischio di produzione (derivante dalla possibilità che quantità o qualità dei prodotti siano inferiori a quelle attese per effetto di avversità atmosferiche o di patogeni), il rischio di mercato (dovuto alla possibilità di non trovare sbocchi adeguati ai prezzi attesi, o non riuscire a reperire fattori di produzione a prezzi convenienti), il rischio finanziario (da ricercare nella possibilità di bancarotta per mancanza di riserve finanziarie per ripagare i debiti o per anticipare le spese), il rischio istituzionale (ovvero la possibilità che norme e regolamenti mutino in maniera imprevedibile dopo che alcune decisioni produttive siano state già prese) e il rischio personale (legato alla capacità personale dell'imprenditore e degli altri addetti fissi all'impresa di continuare a svolgere efficacemente le proprie attività).

In particolare, il rischio di produzione, legato a variazioni inattese di quantità e/o qualità prodotta, è fortemente legato all'incertezza correlata alla resa, in termini sia qualitativi sia quantitativi (Cafiero, 1999). Tale incertezza può essere dovuta a molteplici fattori: infatti, gli imprenditori agricoli operano in un ambiente naturale difficilmente controllabile e sono soggetti a cambiamenti climatici inattesi (ad esempio, precipitazioni eccessive o insufficienti, temperature estreme, vento forte, grandine, attacchi di microrganismi e insetti, malattie fungine). Per i motivi esposti, il rischio di produzione è da sempre considerato uno dei principali rischi in agricoltura.

Il rischio di mercato, legato alle dinamiche del mercato, è dovuto alle oscillazioni dei prezzi e alle differenze fra prezzi attesi e prezzi realizzati, ovvero alle eventuali discrasie fra i prezzi che l'imprenditore agricolo attende di riscontrare sui mercati dei fattori produttivi e delle produzioni finali, e i prezzi che si realizzano. Se è vero che in anni passati i prezzi agricoli erano fortemente controllati a livello centrale, le successive riforme delle politiche agricole hanno portato all'apertura e alla liberalizzazione dei mercati, con conseguente aumento dei rischi di prezzo.

Il rischio finanziario è legato al finanziamento dell'attività produttiva e riguarda vari aspetti, fra cui il costo e la disponibilità di capitale a prestito, la capacità di potere sostenere le spese correnti (*cash flow*) e la capacità di mantenere ed accrescere lo *stock* di capitale aziendale. Il rischio finanziario è molto importante in agricoltura, in quanto tale attività comporta la necessità di anticipare il capitale (per far fronte ai costi di produzione), facendo ricorso a riserve finanziarie proprie o al credito, nonché di riscuotere al termine di tutto il ciclo produttivo.

Il rischio istituzionale nasce dalla possibilità che l'insieme di norme e regolamenti che determinano la gestione dell'impresa subiscano modifiche inaspettate, ad esempio, cambiamenti nelle regole riguardanti le modalità d'uso di pesticidi che possono modificare il costo di produzione, variazioni nelle pratiche di conservazione del suolo, cambiamenti nel regime fiscale o creditizio.

Il rischio personale dipende dalla capacità personale dell'imprenditore e dei soggetti che operano in maniera continuativa nell'impresa di svolgere continuamente ed efficacemente le attività lavorative. Tra gli eventi legati a tale rischio vi sono eventi, quali malattia, invalidità, morte, che possono avere notevoli conseguenze sull'organizzazione aziendale.

La classificazione dei fattori di rischio sulla base della loro tipologia, sebbene utile per la definizione delle cause dei fattori di rischio e della genesi dell'incertezza insita nella pratica agricola, non consente di apprezzare un altro aspetto molto rilevante nello studio del rischio in agricoltura: la dimensione "spaziale", che permette di catalogare i rischi in sistemici e idiosincratici. I rischi sistemici riguardano diversi agenti economici spazialmente vicini, o comunque legati da specifici legami di natura socio-economica. I rischi idiosincratici derivano generalmente da fattori esogeni, che influenzano uno o più agenti economici non legati da vicinanza spaziale o di altra natura.

Sono due i passaggi da compiere al fine di ottenere una corretta disamina della situazione e, dunque, di predisporre adeguati piani di gestione del rischio. Il primo passaggio consiste nella comprensione delle cause all'origine di situazioni di rischio e incertezza. Il secondo

passaggio consiste nello studio delle dinamiche dei rischi, ovvero dell'evoluzione non solo delle fonti e delle tipologie di rischio, ma anche del grado di rischiosità di ciascun fattore e fonte di rischio. Diverse strategie e strumenti di intervento permettono la gestione del rischio ai quali gli agricoltori sono esposti, evitando o attenuando le conseguenze indotte da eventi negativi.

Gli strumenti di gestione del rischio sono molteplici; tuttavia, prima di presentarli occorre riflettere su un dato importante: la gestione del rischio è una scelta personale, e come tale è influenzata, prima di tutto, dalla volontà dell'agente economico (e quindi dell'agricoltore) di operare scelte che mirino a gestire il rischio, ovvero ad attenuare la variabilità degli effetti di eventi positivi e negativi. Dal punto di vista personale, due sono i fattori che influenzano le scelte degli strumenti di gestione del rischio. In prima istanza, il grado di avversione al rischio (definita come la condizione che induce un agente economico a preferire un guadagno certo, ma di minore entità, rispetto ad un guadagno incerto, seppure avente valore atteso maggiore) è un aspetto fondamentale che guida le scelte degli agenti economici e, quindi, degli agricoltori (Moschini e Hennessy, 2001). In secondo luogo, la percezione del rischio (ovvero il grado di percezione soggettiva di rischi di natura oggettiva, caratteristica dipendente da abitudini ed esperienze pregresse personali, e variabile anche in rapporto all'accettabilità collettiva del rischio) altera le scelte decisionali in situazioni di rischio (Sjöberg, 2010). In altri termini, agricoltori molto avversi al rischio (ovvero con alta percezione dei rischi) tenderanno ad operare scelte che prevengano eventuali effetti indesiderati dovuti ai rischi cui sono esposti. Viceversa, agricoltori con bassa avversione al rischio (o con bassa percezione del rischio) tenderanno ad assumere comportamenti rischiosi, ovvero comportamenti che espongono il proprio operato a conseguenze molto variabili. Occorre chiarire, tuttavia, che l'esempio appena esposto non ha giudizio di merito: essere avversi o non avversi al rischio è caratteristica personale dell'agricoltore e non è di per sé motivo o causa di eccellenza nelle pratiche agricole o nella gestione aziendale. È vero tuttavia che una corretta percezione del rischio (cioè una percezione soggettiva dei rischi in linea con la loro natura oggettiva) è sempre auspicabile in quanto permette l'adozione di comportamenti strategici che orientano le scelte di gestione del rischio nella direzione più efficiente.

Quanto premesso permette di apprezzare il secondo stadio della gestione del rischio: la scelta di utilizzare strumenti di gestione *ex ante* (strategie che si pongono come obiettivo di migliorare la capacità di gestione del rischio da parte degli stessi agricoltori, a prescindere dal verificarsi o meno dell'evento indesiderato) ovvero di preferire strumenti di gestione *ex post* (strategie che mirano a compensare i danni derivanti da eventi negativi quali, ad esempio, strategie che suggeriscono il ricorso a fondi mutualistici). Se è vero che gli strumenti *ex post* sono generalmente legati all'intervento pubblico (ad esempio, il pagamento di indennizzi a seguito di eventi catastrofici) o all'intervento di agenti economici che applicano il principio di sussidiarietà (Santeramo *et al.*, 2014) nei confronti di agenti economici che hanno sperimentato eventi molto negativi (si pensi al caso di assicurazioni informali, ovvero al mutuo aiuto fra agricoltori operato mediante prestito di fattori produttivi, o di capitale liquido sulla base di contratti informali), è altrettanto vero che il novero degli strumenti di gestione *ex ante* in agricoltura è ampio e merita qualche commento aggiuntivo. Difatti, tra gli strumenti di gestione *ex ante* del rischio, è

possibile menzionare la diversificazione colturale, l'impiego di varietà resistenti, l'utilizzo dell'irrigazione, l'adozione di teli anti-grandine, la predisposizione di barriere fisiche anti-insetti, il ricorso a prodotti chimici (ad esempio antiparassitari o diserbanti), l'affidamento di parte del tempo a disposizione al lavoro extra-aziendale, la stipula di contratti di filiera, l'affidamento alla copertura operata con derivati finanziari, nonché la sottoscrizione di polizze assicurative. In particolare, si parla di *difesa attiva* nel caso di strategie quali l'utilizzo di impianti antibrina, o di reti antigrandine, e di *difesa passiva* nel caso di strumenti esogeni all'azienda, quali la sottoscrizione di polizze assicurative, o l'adesione a fondi di mutualità. La lista è tuttavia incompleta: qualsiasi strategia volta a mitigare i possibili effetti di eventi positivi o negativi, e quindi orientata a stabilizzare rese, produzioni e prezzi, è una potenziale strategia di gestione *ex ante* del rischio.

1.2 Evoluzione delle politiche di gestione del rischio in Europa

Gli obiettivi della Politica Agricola Comunitaria (PAC), orientati in passato a garantire l'autosufficienza alimentare, hanno subito continue e profonde revisioni. Degne di nota sono la riforma Mac Sharry del 1992, che ha ridotto il sostegno ai prezzi agricoli e istituito le misure di accompagnamento, e la riforma del 1999 (nota come Agenda 2000) che ha confermato gli indirizzi stabiliti nel 1992 e delineato come prioritari gli obiettivi relativi alla sicurezza dei prodotti alimentari, alla difesa dell'ambiente e alla promozione di un'agricoltura sostenibile. È stato anche sancito che gli obiettivi relativi allo sviluppo rurale (e non alle politiche di mercato) dovessero rappresentare il secondo pilastro della PAC. A partire da Agenda 2000, gli obiettivi predominanti della PAC sono l'aumento della competitività dei prodotti agricoli comunitari, la semplificazione della legislazione agricola, il rafforzamento della posizione dell'Unione Europea (UE) nell'ambito dei negoziati dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC), anche nota come *World Trade Organization* (WTO), e la stabilizzazione della spesa pubblica destinata al settore primario. Nel 2003 è stata approvata la riforma Fischler, che ha semplificato le misure di sostegno del mercato, istituito il regime di disaccoppiamento degli aiuti diretti (ovvero ha svincolato il pagamento degli aiuti diretti dalla produzione), rafforzato l'importanza dello sviluppo rurale mediante il trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro della PAC (principio di modulazione), istituito un meccanismo di disciplina finanziaria per regolamentare i livelli di spesa della PAC. Nel 2004 è stato riformato il sistema di aiuti ai prodotti mediterranei (tabacco, luppolo, cotone e olio d'oliva), fino ad arrivare, nel 2006, alla riforma dell'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) per il settore saccarifero (Regolamento CE n. 1234/2007) e, successivamente, l'introduzione di ventuno OCM (per altrettanti prodotti o gruppi di prodotti).

Il 2005 rappresenta un anno importante per la gestione del rischio: la Commissione Europea mediante Comunicazione della Commissione al Consiglio, ribadisce l'importanza

strategica della gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo. In tale occasione sono stati esaminati tre strumenti di intervento: l'assicurazione contro le calamità naturali, i fondi mutualistici, e l'indennizzo dei danni relativi a situazioni di crisi dei redditi. Le indicazioni della Commissione sono recepite e gradualmente inserite nella PAC. In particolare, la gestione del rischio è stata considerata nella riforma dell'OCM ortofrutta (Regolamento 1182/2007), entrata in vigore nel 2008 e confermata nel nuovo Regolamento 1308/2013, nella riforma dell'OCM vino (Regolamento 479/2008), entrata in vigore nel 2009 e confermata nel nuovo Regolamento 1308/2013 e nella riforma dei pagamenti diretti, introdotta dal *Healthcheck* della PAC (Regolamento Ce 73/2009).

La programmazione della PAC 2007-2013 supportava la gestione del rischio mediante interventi *ex post*, ovvero mediante pagamenti compensativi per i settori agricoli danneggiati da calamità naturali, e mediante sovvenzioni al premio assicurativo. Inoltre, l'articolo 68 (Regolamento 1290/2005) ha introdotto una misura di sostegno, denominata sostegno specifico, che permetteva agli Stati membri di utilizzare risorse (fino al 10% del tetto massimo nazionale dei pagamenti diretti) per sovvenzionare misure specifiche, quali, ad esempio, interventi relativi alla gestione del rischio. In particolare, la misura *d* riguardava contributi ai premi per assicurazioni sul raccolto dovuti a calamità naturali (art. 70), la misura *e* riguardava contributi per i fondi mutualistici relativi a danni derivanti da malattie animali o vegetali (art. 71). L'Italia ha destinato alle misure dell'articolo 68 un tetto massimo di spesa (annua) pari a 316,25 milioni: 70 milioni di euro destinati ai contributi per i premi assicurativi, ai quali sono stati aggiunti 23,30 milioni di euro di cofinanziamento nazionale obbligatorio.

L'articolo 68 (Regolamento 73/2009)

L'articolo 68 del Regolamento 73/2009 sancisce che gli Stati membri possono concedere sostegno specifico agli agricoltori per specifiche tipologie di attività agricole volte alla tutela o al miglioramento dell'ambiente, della qualità e della commercializzazione dei prodotti agricoli, dei criteri in materia di benessere degli animali, nonché per specifiche attività agricole che comportano benefici agro-ambientali aggiuntivi.

In particolare, si fa riferimento ai settori lattiero-caseario, ai settori delle carni bovine, ovine e caprine, e al settore del riso, specialmente per le zone vulnerabili dal punto di vista economico o sensibili sotto il profilo ambientale. Per gli stessi settori, ci si riferisce a tipi di agricoltura vulnerabili dal punto di vista economico, a zone soggette a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo per prevenire l'abbandono delle stesse. Inoltre, l'articolo 68 prevede la possibilità di fornire sovvenzioni per i premi relativi ad assicurazione sul raccolto o su capi di bestiame, alle condizioni stabilite dall'articolo 70. L'articolo prevede anche la possibilità di fornire contributi per i fondi di mutualizzazione per le epizootie, le malattie delle piante e gli incidenti ambientali, alle condizioni stabilite dall'articolo 71.

La PAC 2014-2020 ha introdotto due elementi innovativi. In prima istanza, è stato previsto l'ampliamento degli strumenti relativi alla gestione del rischio. In secondo luogo, il finanziamento degli strumenti di gestione del rischio è stato affidato ai regolamenti specifici della politica di sviluppo rurale (Regolamento 1305/2013). In particolare, il Regolamento 1035/2013, prevalentemente relativo al sostegno allo sviluppo rurale, ma contenente anche norme relative agli strumenti di gestione del rischio, contempla tre misure di intervento (in forma di sostegno) che gli Stati membri possono prevedere nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020: assicurazioni agricole, fondi di mutualizzazione e strumenti di stabilizzazione del reddito (*Income Stabilisation Tool*, IST). In particolare, la misura 17.1 si riferisce alle assicurazioni per il raccolto, le piante e gli animali, la misura 17.2 si riferisce ai fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali, e la misura 17.3 riguarda lo strumento di stabilizzazione del reddito.

Quale è stata l'evoluzione delle politiche di gestione del rischio in Italia? L'Italia è stata uno dei primi Paesi europei ad istituire politiche di intervento specificamente rivolte alla gestione del rischio in agricoltura. A seguito dell'emanazione della legge n. 364 del 25 maggio 1970, è stato istituito il Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN), con il compito di promuovere il principio della solidarietà per le imprese soggette a danni causati da variabili esogene (ad esempio calamità naturali). Tra gli obiettivi del FSN occorre ricordare la promozione di interventi di prevenzione e di soccorso nelle aree colpite da calamità naturali, al fine di favorirne la ripresa economica e la produttività. In particolare, le attività di intervento del FSN si configurano in interventi *ex post*, compensativi dei danni, attivati con l'emissione di appositi decreti del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) mediante l'erogazione di aiuti contributivi e creditizi alle imprese agricole, e in interventi *ex ante*, di difesa attiva mediante la sovvenzione di polizze assicurative agevolate.

Durante i primi trent'anni di attività il FSN ha destinato oltre il 70% della spesa pubblica alla esecuzione di interventi compensativi e alla realizzazione di impianti di difesa attiva, destinando una quota residuale alla promozione degli strumenti assicurativi. Diversamente, in anni più recenti, le priorità del FSN sono state modificate: la spesa per gli interventi compensativi ha subito continue e drastiche riduzioni fino alla promulgazione del decreto legislativo n. 102 del 29 marzo 2004. Esso ha modificato notevolmente la normativa nazionale in materia di gestione dei rischi in agricoltura, in particolare, ampliando gli strumenti a disposizione delle imprese agricole: le polizze monorischio (idonee per la copertura dei danni causati da specifiche avversità, quali ad esempio la grandine sono state affiancate dalle polizze pluririschio e multirischio (le prime utili per la copertura di tre avversità, le seconde relative alla copertura di tutte le avversità assicurabili). Inoltre, a partire dal 2010, le assicurazioni agevolate, sovvenzionate dalla PAC, per mezzo dell'articolo 68 del Regolamento 73/2009, dell'OCM vino e dell'OCM ortofrutta (Reg. 1234/2007), hanno assunto un ruolo rilevante nel panorama delle politiche di intervento in agricoltura.

ECONOMIA E POLITICA AGRARIA

Fabio Gaetano Santeramo, Leonardo Di Gioia

la gestione del rischio in agricoltura

Assicurazioni, Credito
e Strumenti Finanziari
per lo Sviluppo Rurale

 edagricole

Clicca QUI per
ACQUISTARE il libro ONLINE

Clicca QUI per scoprire tutti i **LIBRI** del
catalogo **EDAGRICOLE**

Clicca QUI per avere maggiori
INFORMAZIONI