

Relazione

***Assicurazioni, gestione dei rischi in
agricoltura e garanzia dei redditi***

Raffaele Borriello

Direzione Servizi Assicurativi e finanziari

ISMEA

Roma, 25 marzo 2003

INDICE

1. Premessa	3
2. La gestione dei rischi agricoli in Italia.....	5
2.1 <i>I risultati dell'intervento del Fondo di Solidarietà Nazionale.....</i>	<i>7</i>
2.2 <i>Alcune esperienze estere nella gestione del rischio: un'analisi comparata.....</i>	<i>10</i>
3. I recenti sviluppi per la gestione dei rischi agricoli in Italia	17
3.1 <i>I principali provvedimenti normativi: la legge finanziaria 2001 e la legge 256/2002....</i>	<i>18</i>
3.2 <i>Le novità più significative</i>	<i>21</i>
Le polizze multigaranzia	21
Il Fondo di Riassicurazione	22
I fondi di mutualità	24
4. L'opportunità per definire un possibile percorso di riforma.....	26
4.1 <i>Sei punti di riflessione per tracciare un percorso in Italia</i>	<i>27</i>
Appendice - La gestione del rischio d'impresa	32
Riferimenti	40

1. Premessa

L'oggetto di questa relazione è la gestione dei rischi di impresa nell'agricoltura italiana. Nell'approcciare un tema di tale rilevanza, è bene subito precisare che del rischio in agricoltura se ne sa poco. A riguardo, gli studiosi più attenti si interrogano sulla reale portata di tale fenomeno, arrivando provocatoriamente a mettere in dubbio la sua effettiva rilevanza. In realtà, i rischi con cui si deve misurare l'imprenditore agricolo sono sotto gli occhi di tutti, ed è purtroppo facile richiamare tragedie umane ed economiche quali quelle della BSE e dell'afta epizootica, ma anche le tradizionali calamità naturali, che nel volgere del millennio paiono essersi intensificate, tanto da portare il governo a triplicare nello scorso anno gli iniziali stanziamenti per gli interventi di soccorso. Il rischio in agricoltura dunque c'è ed è marcato, ma la provocazione del mondo della ricerca va raccolta e accettata per quello che realmente rappresenta: un invito a condurre una seria valutazione delle dinamiche economiche del rischio agricolo, per arrivare ad adottare misure di intervento ispirate a criteri di efficacia ed efficienza. Come per ogni altro problema economico, si tratta di allocare risorse scarse, e il migliore servizio che si può rendere alla comunità e al settore agricolo è quello di impiegare i fondi in modo utile e razionale.

Una delle ragioni che storicamente ha portato a trascurare la trattazione analitica del rischio agricolo è da ricercarsi nell'intervento della politica agricola comunitaria, che ha di fatto ridotto o annullato molte fonti di rischio. I meccanismi del sostegno UE sono però sotto riforma e vanno assumendo caratteristiche e dimensioni diverse, portando, da un lato, alla potenziale riduzione della protezione e, dall'altro, a nuovo spazio per politiche di settore nazionali nell'applicazione del principio di sussidiarietà. In Italia, l'intervento pubblico in materia di rischi agricoli è coordinato dal Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN), uno strumento prezioso, che ha avuto il grande merito di istituzionalizzare il principio della *solidarietà* per le imprese che subiscono danni causati da variabili al di fuori del loro controllo. L'evolversi dello scenario istituzionale ed economico ha portato a nuove dinamiche del rischio e delle attività d'impresa, ed è opinione condivisa che l'intervento del FSN possa essere migliorato e reso più rispondente alle mutate condizioni.

Spinto dall'esigenza di aggiornare i meccanismi del FSN, l'intervento legislativo degli ultimi tre anni ha proceduto in modo significativo, ma forse poco strutturato, introducendo novità di rilievo fra cui la promozione delle polizze multigaranzia,

l'istituzione di un fondo pubblico di riassicurazione, il sostegno ai fondi di mutualità. La delega al Governo in materia di agricoltura fornisce ora la possibilità di arrestare il processo di "revisione in corsa" e di studiare le soluzioni per completare e rendere più armonico il processo di adeguamento dell'intervento del FSN. Il semestre che si approssima vedrà l'Italia alla presidenza dell'Unione Europea ed una riflessione seria ed articolata sul fronte nazionale fornirà inoltre la possibilità di promuovere un dibattito sulla gestione del rischio a livello europeo.

Gli elementi caratterizzanti la riflessione da compiere partono dalla necessità di analizzare e comprendere a fondo la natura del rischio nell'agricoltura italiana, così da poterla mettere in relazione con le effettive esigenze delle imprese agricole. Ciò rappresenta la base di un'analisi che conduce alla scelta degli strumenti da modificare o da potenziare. In particolare, gli elementi da valutare riguardano la funzione e le modalità di erogazione degli interventi compensativi, il ruolo degli strumenti assicurativi, le relazioni tra assicurazioni e credito, l'utilizzo di derivati finanziari, la rilevazione dei dati, la politica di ricerca e sperimentazione.

Il lavoro da compiere per realizzare una moderna politica di gestione del rischio nell'agricoltura italiana è considerevole ma l'obiettivo va comunque perseguito in modo ambizioso e pragmatico. Ambizioso, per riuscire a realizzare interventi in ambiti che hanno visto l'impresa agricola cronicamente isolata dal resto dell'economia; pragmatico, per individuare un percorso che porti a definire misure concretamente realizzabili e adatte alla realtà agricola italiana.

2. La gestione dei rischi agricoli in Italia

L'Italia è stato uno dei primi Paesi ad affrontare il tema della gestione del rischio in agricoltura, introducendo già a partire dagli anni '70 con il Fondo di Solidarietà Nazionale il principio della *solidarietà* per le imprese che subiscono danni causati da calamità naturali.

L'intervento pubblico a favore della gestione dei rischi agricoli viene introdotto nell'ordinamento italiano con la legge n. 364 del 1970¹, che istituisce il Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN). Obiettivo del FSN è promuovere interventi di prevenzione e di soccorso nelle aree colpite da calamità naturali, allo scopo di favorire la ripresa economica e produttiva delle imprese danneggiate.

In particolare, esso prevede:

1. interventi ex post, compensativi dei danni;
2. interventi ex ante, di difesa attiva a carattere collettivo e polizze assicurative agevolate.

Gli *interventi compensativi* sono finalizzati alla ripresa economica e produttiva delle aziende agricole che hanno subito danni da calamità naturali. In presenza di danni dovuti ad eventi avversi, e dopo le dovute verifiche e la delimitazione le aree colpite, gli interventi compensativi vengono attivati con l'emissione di appositi decreti del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali che dichiarano l'eccezionalità dell'evento dannoso. Le misure previste consistono principalmente nella erogazione di aiuti contributivi e creditizi alle imprese agricole che, per effetto della perdita delle produzioni, subiscono danni in misura non inferiore al 35% della produzione aziendale.

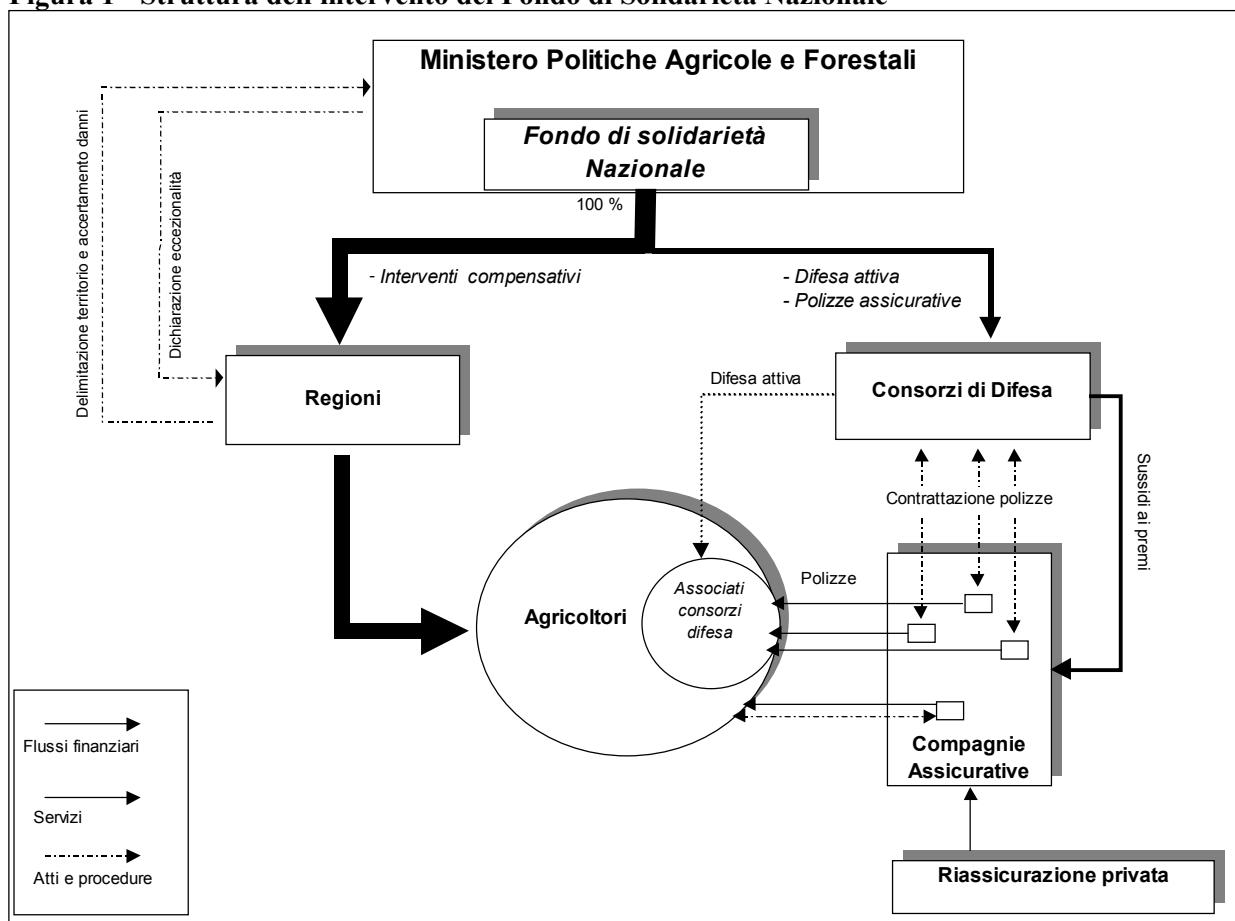
La *difesa attiva* ha lo scopo salvaguardare le produzioni, prevenendo o neutralizzando gli effetti negativi degli eventi calamitosi, attraverso strumenti come le ventole antigelo ed i razzi esplodenti per dissolvere le nubi grandinogene.

Le *polizze assicurative agevolate* sono finalizzate alla prevenzione del rischio e sono gestite principalmente in forma collettiva a livello provinciale attraverso i consorzi agricoli di difesa. Ogni organismo associativo contratta con le imprese di assicurazione

la copertura dei rischi sulle produzioni dei loro associati. Lo Stato interviene con un contributo sul premio pagato dall'agricoltore.

Nella figura 1 è rappresentato uno schema esemplificativo del funzionamento e delle procedure del FSN gestito dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

Figura 1 - Struttura dell'intervento del Fondo di Solidarietà Nazionale



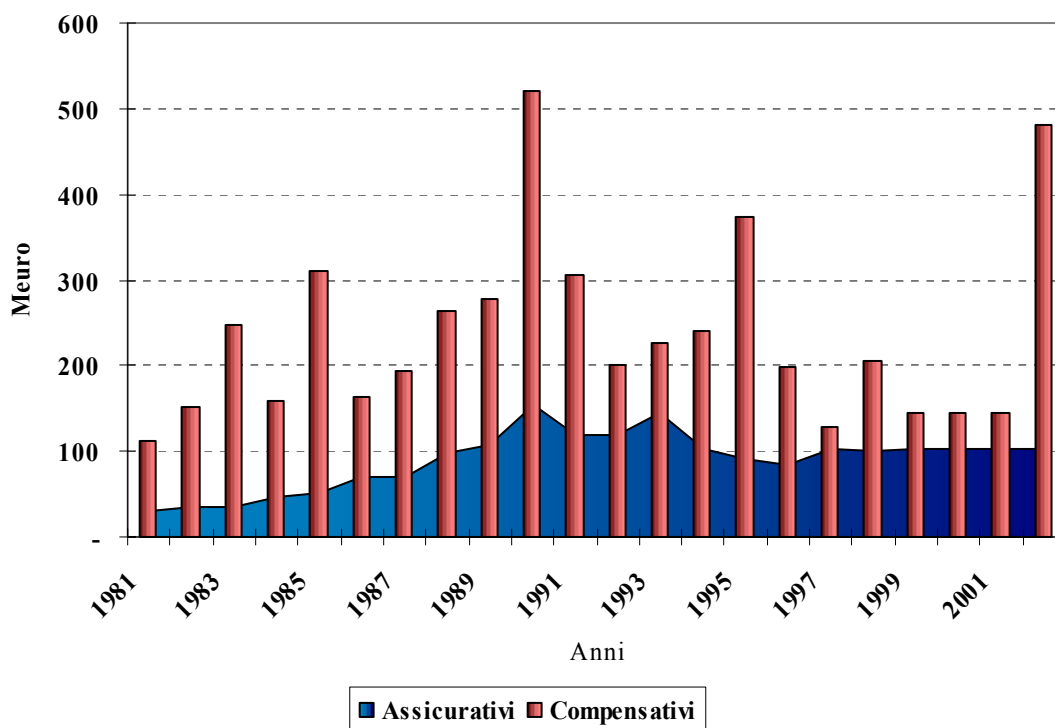
¹La legge 364/70 è stata integrata e modificata dalle leggi n° 590 del 1981 e n° 185 del 1992.

2.1 I risultati dell'intervento del Fondo di Solidarietà Nazionale

Complessivamente la spesa pubblica destinata agli interventi del FSN è ammontata nell'ultimo ventennio a quasi 7,2 miliardi di euro, di cui oltre il 72 % destinata agli interventi compensativi e poco meno del 28% per gli interventi assicurativi.

Nella Figura 2, che riporta l'andamento della spesa pubblica nel periodo che va dal 1981 al 2002, si distingue la differenza nel livello di sostegno accordato attraverso interventi *ex-ante* ed *ex-post*.

Figura 2 – Spesa pubblica per interventi del Fondo di Solidarietà Nazionale



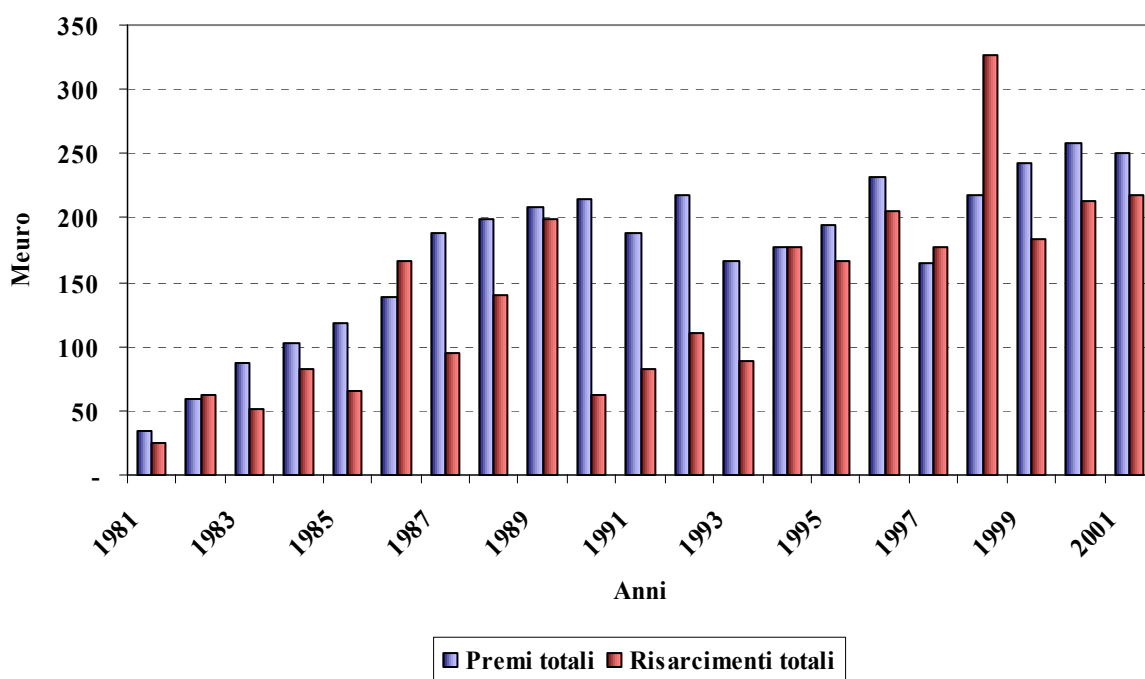
Fonte: Elaborazioni su dati Sistema Informativo Agricolo Nazionale

La spesa per interventi compensativi ha fatto registrare un trend crescente fino al 1990, quando è stato raggiunto il livello record di 522 milioni di euro. Nel decennio successivo, sia pure in presenza di incrementi isolati, la spesa ha subito riduzioni continue fino a raggiungere un livello minimo di 129 milioni di euro nel 1997. Nel 2002, invece, a causa delle calamità naturali verificatesi nel corso dell'anno, la dotazione finanziaria iniziale, pari a circa 186 milioni di euro, è stata incrementata con specifici provvedimenti legislativi raggiungendo a fine anno un livello di 481 milioni

di euro. Tale situazione mette in evidenza un'importante differenza fra la spesa per gli interventi assicurativi e quella per gli interventi compensativi. Mentre per i primi la spesa pubblica assume carattere di rigidità, e un eventuale aumento del numero delle polizze sottoscritte nel corso dell'anno si traduce automaticamente in una riduzione netta del sostegno agli agricoltori, per gli interventi compensativi gli stanziamenti ad inizio anno vengono, in genere, adeguati in funzione delle esigenze accertate nel corso della campagna agraria.

Proseguendo nell'analisi della figura 2, e spostando l'attenzione sulla spesa dello Stato per i programmi assicurativi, a fronte di un trend crescente che si è protratto fino al 1990, anno in cui si raggiunge la cifra record di 155 milioni di euro, si registra una graduale riduzione della spesa che negli ultimi quattro anni si attesta su un valore costante di 103 milioni di euro.

Figura 3 – Andamento dei premi totali e dei risarcimenti totali



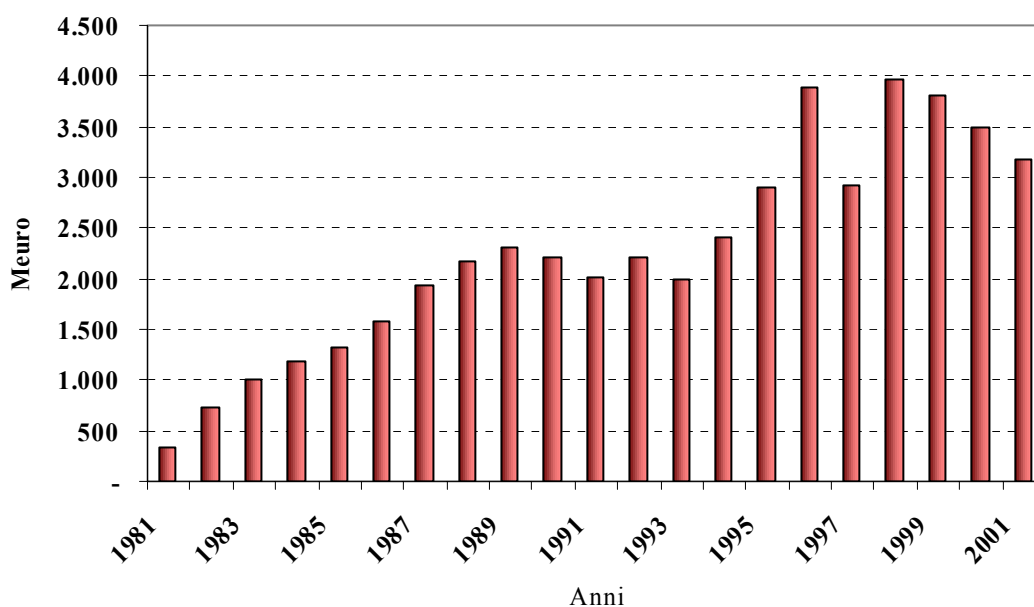
Fonte: Elaborazioni su dati Sistema Informativo Agricolo Nazionale

Parallelamente all'incremento della spesa pubblica si è accompagnata una crescita dell'assicurazione in agricoltura. Come mostra la figura 3, che riporta l'andamento dei premi e dei risarcimenti totali, il valore dei premi totali ha registrato un consistente

aumento a partire dai primi anni '80, per poi mantenersi all'interno di una forbice piuttosto ristretta negli anni successivi, con oscillazioni contenute e limitate ad un massimo di poco più di 250 milioni di euro.

Anche i valori annualmente assicurati (figura 4) hanno registrato un andamento crescente nel corso dei primi anni '80, alternando variazioni in aumento e diminuzione nel corso dei primi anni '90. Il valore della produzione assicurata più alto si è registrato nel 1998 raggiungendo poco meno di 4 miliardi di euro. Più marcata è invece l'inversione di tendenza manifestatasi alla fine del periodo.

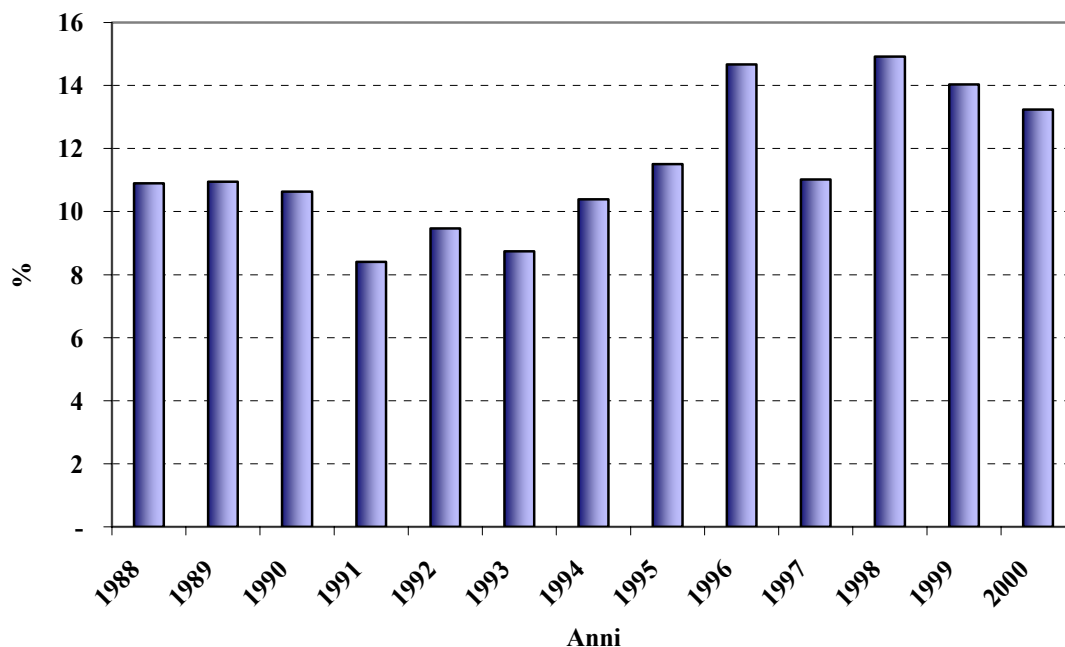
Figura 4 – Dinamica dei valori assicurati



Fonte: Elaborazioni su dati Sistema Informativo Agricolo Nazionale

E' comunque importante sottolineare che i valori assicurati rappresentano livelli decisamente modesti se rapportati alla produzione lorda vendibile nazionale (figura 5). In media, il livello di copertura dei rischi in termini di valore, non raggiunge il 12% del valore della produzione vegetale nazionale.

Figura 5 – Peso del valore assicurato rispetto al valore della produzione vegetale



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Sistema Informativo Agricolo Nazionale

2.2 Alcune esperienze estere nella gestione del rischio: un'analisi comparata

Spesso, nel paragonare i meccanismi di gestione del rischio in Italia e i loro risultati in termini di performance economiche, sono state prese come riferimento alcune esperienze internazionali consolidate, come ad esempio quelle del Canada e degli Stati Uniti. L'analisi comparata ha sempre messo in evidenza gli scarsi risultati raggiunti in Italia, sia in termini di strumenti a disposizione che di sviluppo del sistema, rispetto a tali Paesi.

In realtà, data la notevole differenza nelle condizioni economiche ed operative rispetto ai Paesi nordamericani, pare qui più proficuo mettere in relazione il sistema italiano con contesti più simili, analizzando nello specifico la dimensione dell'intervento pubblico e gli strumenti a sostegno del rischio d'impresa nell'agricoltura di alcune realtà europee più significative.

Nella Tabella 1 viene proposto un raffronto dei livelli di sostegno pubblico per interventi compensati e assicurativi in Italia, Spagna, Francia, Austria e Portogallo.

Tabella 1 – Dimensione dei settori assicurativi e del sostegno pubblici in Paesi UE (milioni di euro)

Paese	Anno	Valore assicurato	Valore della produzione vegetale	Valore assicurato su produzione	Premi assicurativi		Indennizzi	Interventi compensativi
					Totale	Contributo pubblico		
Italia	1998	3.972	26.625	15%	218	101	326	207
	1999	3.813	27.174	14%	243	103	183	145
	2000	3.495	26.414	13%	258	103	213	145
	2001	3.173	26.713	12%	250	103	218	145
Spagna	1998	4.032	21.453	19%	292	105	142	7
	1999	4.691	20.394	23%	304	110	312	22
	2000	5.227	20.683	25%	351	131	157	2
	2001	4.616	20.488	23%	346	136	312	3
Francia	1998	8.581	36.842	23%	175	4	50	144
	1999	8.136	36.289	22%	169	4	91	76
	2000	7.248	35.868	20%	143	5	123	72
	2001	7.320	36.325	20%	146	5	81	24
Austria	1998	1.321	2.562	52%	41	21	35	4
	1999	1.396	2.667	52%	43	20	17	-
	2000	1.542	2.499	62%	46	21	62	2
	2001	1.633	2.579	63%	47	22	16	6
Portogallo	1998	579	2.935	20%	52	45	38	9
	1999	683	3.530	19%	61	52	29	-
	2000	683	3.208	21%	61	38		0
	2001	683	3.810	18%	61	38		2

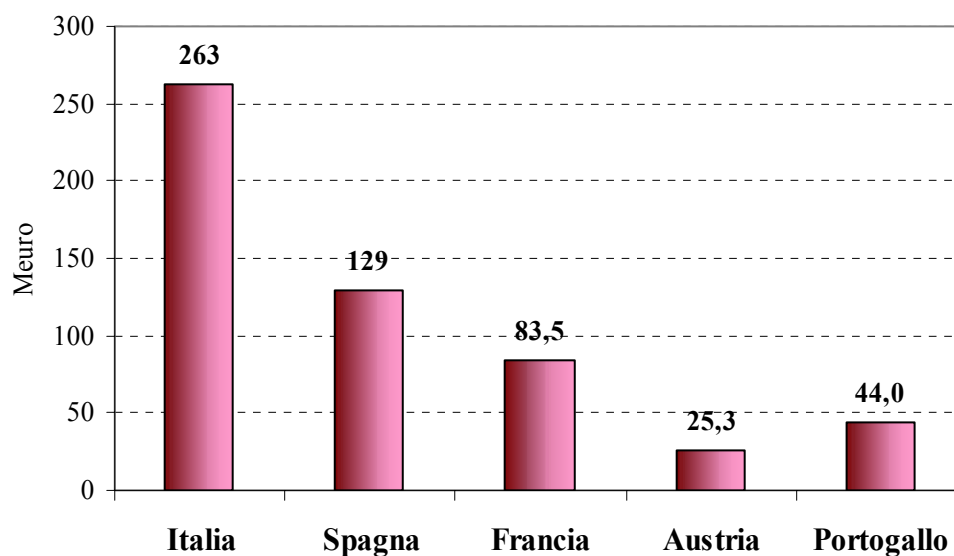
Fonti:

Italia – SIAN, ISTAT.

Spagna, Francia, Austria e Portogallo- EUROSTAT e Ministeri dell'Agricoltura - relazioni presentate all'International Conference Agricultural insurance and income guarantees, Madrid 2002.

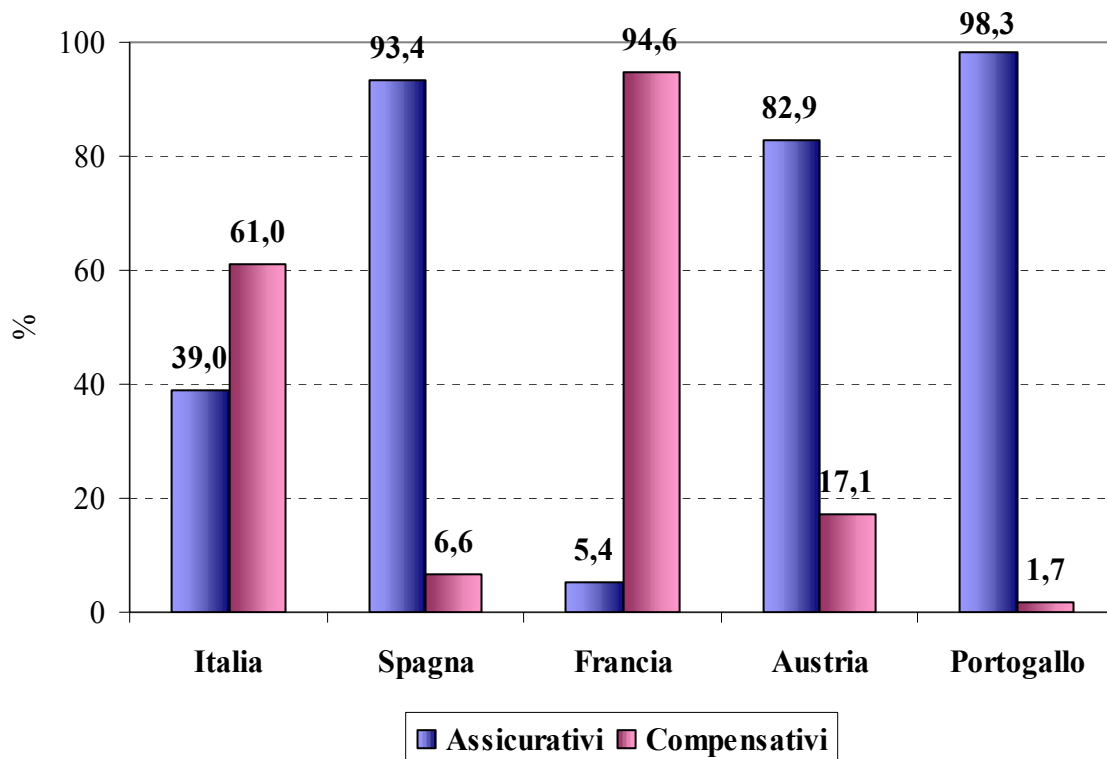
Analizzando i dati medi del quadriennio considerato, in termini di sostegno complessivo l'Italia si posiziona al primo posto con oltre 263 milioni di euro. Seguono nell'ordine la Spagna con 129 milioni di euro, la Francia con 83,5 milioni di euro, il Portogallo con 44 milioni di euro e l'Austria con 25,3 milioni di euro (figura 6).

Figura 6 – Livello della spesa pubblica



A livello disaggregato, si evidenzia che la spesa pubblica viene ripartita tra interventi assicurativi e interventi compensativi in maniera piuttosto eterogenea: Spagna, Austria e Portogallo privilegiano l'intervento nel settore assicurativo, cui viene destinato rispettivamente il 93,4%, il 94,6% e il 98,3% delle risorse totali; la Francia punta invece sugli interventi compensativi con quasi il 95% delle risorse assegnate; l'Italia, infine, è caratterizzata da una ripartizione meno estrema con il 61% delle risorse rivolte verso interventi compensativi e il restante 39 % per il sistema delle assicurazioni (figura 7).

Figura 7 – Ripartizione della spesa pubblica fra interventi assicurativi e compensativi



Entrando nel dettaglio del sistema assicurativo, nelle figure 8 e 9 vengono esaminati il livello medio dei premi assicurativi, la spesa pubblica destinata a copertura parziale dei premi e il contributo medio percentuale accordato dai Paesi agli agricoltori per il concorso al pagamento del costo delle polizze.

La Spagna e l'Italia sono i due Paesi che in media registrano il livello di premi più elevato e che destinano più degli altri risorse per le assicurazioni: circa 121 milioni di euro la Spagna e 103 milioni di euro l'Italia. A fronte di tale spesa corrisponde una contribuzione media percentuale sul costo sostenuto dagli agricoltori pari, rispettivamente, al 37% e al 42% circa.

L'Austria ed il Portogallo sono i due Paesi con il livello di premi inferiore, ma con il contributo all'agricoltore sui premi più elevato: 47% in Austria e addirittura 73% in Portogallo. La Francia, invece, pur in presenza una contribuzione media piuttosto contenuta (2,8% sul costo delle polizze), presenta una mercato assicurativo piuttosto sviluppato che conta in media quasi 160 milioni di euro di premi.

Figura 8 – Premi totali e spesa pubblica per interventi assicurativi

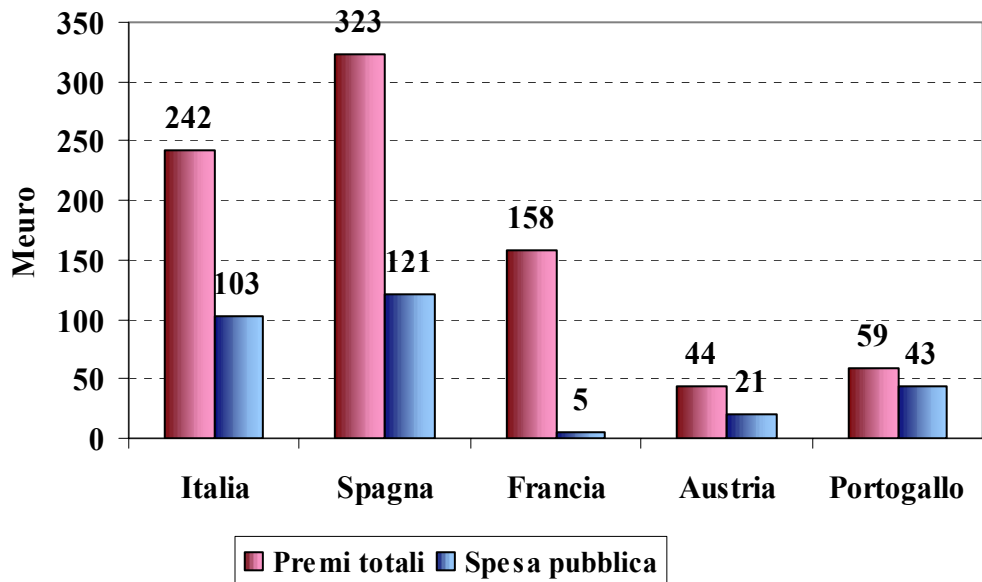
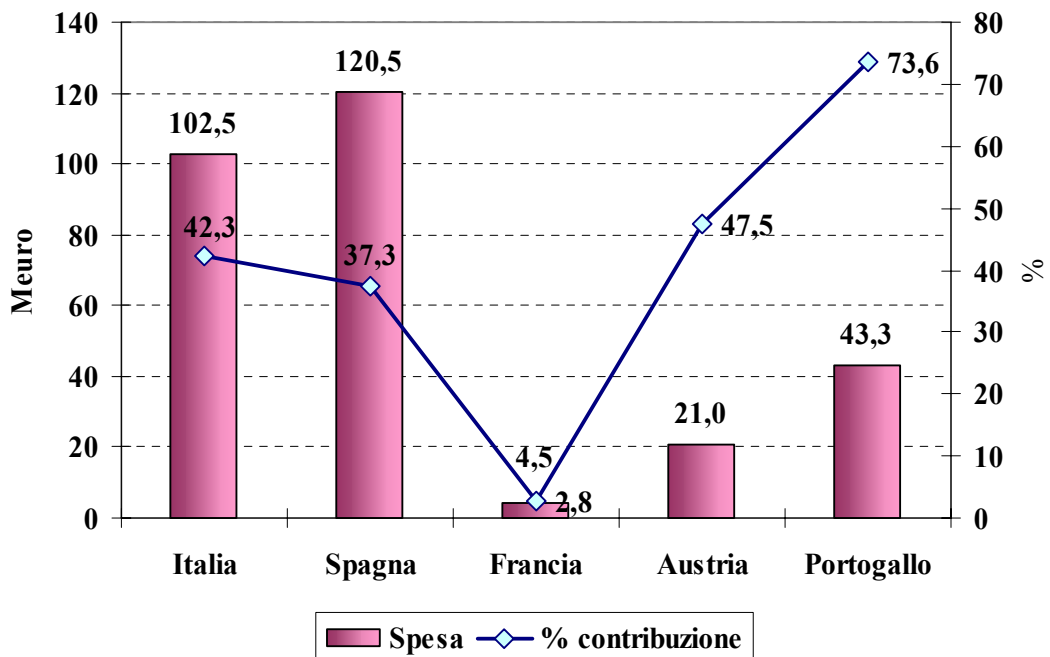


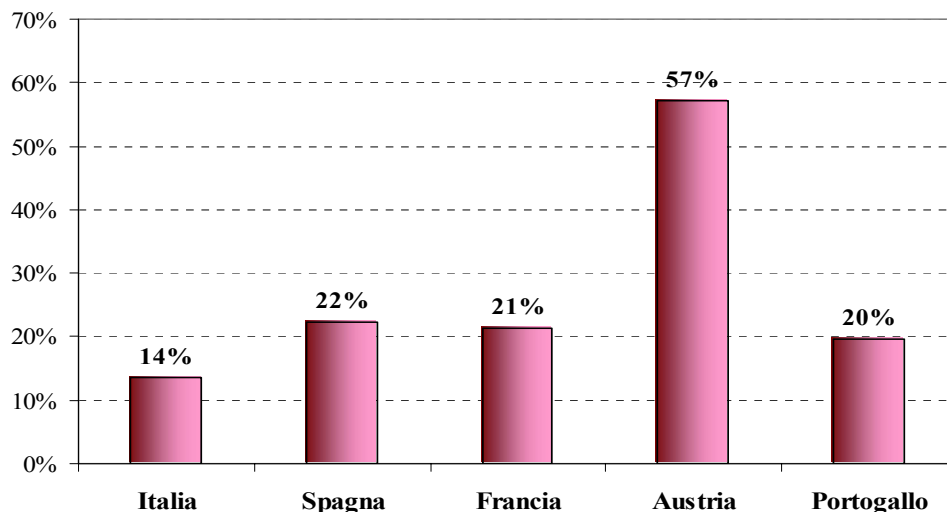
Figura 9 – Raffronto spesa e contributo dello Stato sul costo assicurativo



Per quanto riguarda il livello di copertura dei rischi in termini di valore, dall'analisi della figura 10 è possibile osservare il peso percentuale dei valori assicurati nei diversi Paesi

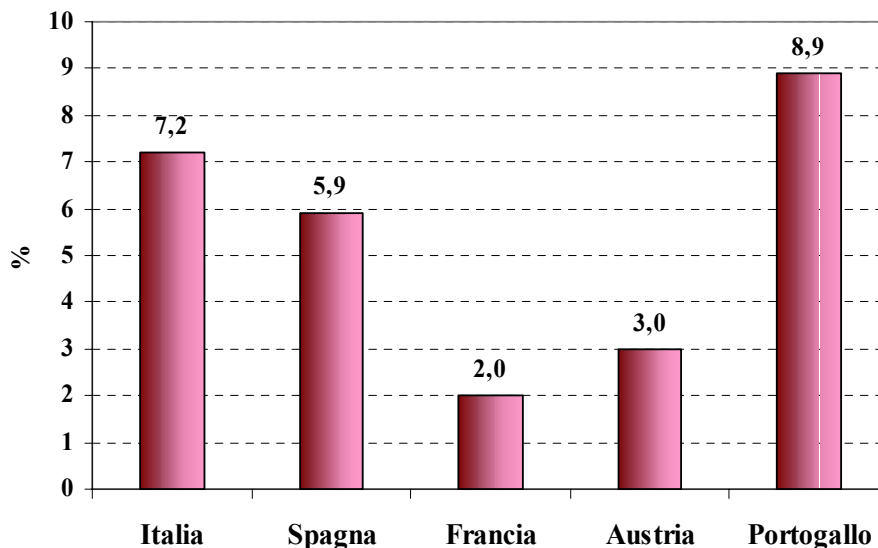
rapportati al valore della produzione vegetale. E' l'Italia ad essere il fanalino di coda con appena il 14% della produzione assicurata; seguono Portogallo (20%), Francia (21%), Spagna (22%) e Austria (57%).

Figura 10 – Peso percentuale dei valori assicurati sulla valore della produzione vegetale



A tale percentuale di copertura del rischio corrispondono i livelli di tariffe riportate in figura 11. In questo caso, dopo il Portogallo, è l'Italia a mostrare le tariffe medie più elevate (7,2%), a fronte di valori sostanzialmente contenuti in Spagna e soprattutto in Francia e Austria.

Figura 11 – Tariffe assicurative medie



A conclusione di questa breve analisi delle performance nei diversi Paesi, si propone un quadro sinottico dei principali strumenti e della struttura d'intervento per la gestione del rischio, introducendo in questo caso anche le esperienze di Canada e Stati Uniti.

A riguardo, la tabella 2 mostra che, in relazione alla disponibilità di strumenti per la gestione del rischio, gli agricoltori italiani possono accedere ad un numero limitato di strumenti .

Tabella 2 – Quadro comparativo degli strumenti e della struttura d'intervento per la gestione del rischio nei diversi Paesi - situazione al 2001

	ITALIA	SPAGNA	FRANCIA	AUSTRIA	PORTOGALLO	USA	CANADA
Polizze assicurative	×	×	×	×	×	×	×
<i>Polizze monorischio</i>	×	×	×	×	×	×	×
<i>Polizze pluririschio</i>		×	×	×	×	×	×
<i>Polizze multirischio</i>		×	×			×	×
<i>Polizze ricavo</i>						×	×
<i>Polizze reddito</i>						×	×
Interventi compensativi	×		×	×	×	×	
Riassicurazione pubblica		×			×	×	×
Incentivi al risparmio							×
Contributi sui costi amministrativi e operativi						×	×
Futures e options			×			×	×

3. I recenti sviluppi per la gestione dei rischi agricoli in Italia

Nel periodo più recente, i meccanismi di intervento pubblico per la difesa dalle calamità naturali sono stati oggetto di un acceso dibattito tra istituzioni e operatori che, pur muovendo da posizioni diverse, concordavano nell'esprimere valutazioni fortemente critiche sulla struttura dell'intervento nazionale.

L'addebito principale mosso agli strumenti del Fondo di Solidarietà Nazionale, era quello di non essere riusciti a fornire risposte concrete alle esigenze di gestione del rischio del mondo agricolo.

In particolare, al centro delle critiche venivano posti gli interventi compensativi e la loro scarsa efficacia in termini di garanzia del reddito aziendale. Le complesse procedure per l'attivazione dell'intervento, che determinano notevoli ritardi nell'erogazione delle risorse, associate alla carenza del sistema di garanzie in agricoltura che ha limitato l'accesso al credito da parte delle imprese, hanno disatteso le aspettative degli operatori.

D'altro lato, gli interventi assicurativi non hanno mai rappresentato una valida alternativa: le garanzie offerte dal mercato restano limitate e le tariffe applicate si collocano spesso al di sopra della sostenibilità economica, portando di fatto la base assicurativa ad attestarsi su livelli molto bassi.

Sul fronte assicurativo la situazione in essere alla fine degli anni '90 può essere riassunta come segue:

- il volume della produzione assicurata resta contenuto tra i 3 e i 3,5 miliardi di euro, meno del 12 per cento del valore della produzione agricola;
- il limitato volume assicurato è, al contempo, causa ed effetto del costante aumento del costo delle polizze che, a fronte di un livello immutato dello stanziamento pubblico per il cofinanziamento delle polizze, porta ad una diminuzione del sostegno reale;
- tutto ciò ha portato a selezionare in negativo gli agricoltori che si assicurano, restringendo l'intervento a quelli che hanno maggiori probabilità di essere colpiti da avversità atmosferiche, amplificando il fenomeno della “selezione avversa”;
- il ristretto numero di assicurati riduce inoltre progressivamente l'incentivo delle compagnie assicurative ad espandere l'offerta di servizi assicurativi.

Il dibattito sorto sulla base di tali considerazioni ha portato alla formulazione di alcune modifiche all'assetto del FSN, successivamente recepite in specifici provvedimenti legislativi.

3.1 I principali provvedimenti normativi: la legge finanziaria 2001 e la legge 256/2002

Il primo intervento di modifica dell'impianto della legge 185/92 è stato sancito dalla legge finanziaria 2001², che ha introdotto nell'ordinamento nazionale alcuni importanti elementi di novità.

In ordine, le modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2001 hanno riguardato:

1. la definizione di nuove modalità di calcolo della percentuale dei danni per gli interventi compensativi;
2. la possibilità per le cooperative e i loro consorzi di stipulare contratti assicurativi su rischi atmosferici al pari dei consorzi di difesa;
3. la possibilità dei consorzi di difesa, delle cooperative e loro consorzi di istituire fondi rischi di mutualità e assumere iniziative per azioni di mutualità e solidarietà da attivare in caso di danni alle produzioni degli associati;
4. l'abbandono del sistema dei mercuriali delle Camere di commercio per la determinazione dei valori assicurabili e l'introduzione del sistema di rilevazione dei prezzi dell'ISMEA;
5. l'istituzione di un fondo per la riassicurazione dei rischi in agricoltura;
6. l'introduzione della possibilità per l'agricoltore di stipulare polizze individualmente, divenendo percettore diretto del contributo pubblico³;
7. l'innalzamento del contributo pubblico sui premi pagati dagli agricoltori fino all'80% per polizze multigaranzia.

L'operatività delle modifiche introdotte, legata all'emanazione di specifici provvedimenti attuativi, è stata influenzata e rallentata da un iter burocratico complesso che ha impiegato ben due anni per raggiungere la conclusione. Risalgono, infatti, agli inizi del 2003 le

² Legge n. 388 del 23/12/2000, art.127 "Nuove norme procedurali in materia di assicurazioni agricole agevolate".

³ Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali dell'11 ottobre 2001: procedure di erogazione dei contributi destinati a soggetti singoli ed associati che si attivano per la difesa delle produzioni agricole dalle avversità atmosferiche.

ultime norme attuative relative ai fondi di mutualità⁴ ed al Fondo per la riassicurazione dei rischi agricoli⁵.

Peraltro, mentre si avviava la discussione sulle procedure e sulle modalità applicative di tali provvedimenti, si procedeva parallelamente all'introduzione di nuove e, forse, più incisive proposte di riforma.

Già con la legge finanziaria 2002 venivano introdotte importanti modifiche per la costituzione di fondi rischi di mutualità, precedentemente normati e non ancora attuati⁶. Tuttavia è con il Decreto legge n. 200 del 13 settembre 2002⁷ che il Governo dà un segnale forte intervenendo sull'assetto del FSN, proponendo con coraggio una modifica sostanziale di una disciplina di difficile riforma, dove gli interessi particolari prevalgono spesso su quelli generali.

La novità più importante del decreto legge 200 è il ripristino nell'ambito dell'intervento della legge 185/92 del principio di esclusione da qualsiasi intervento compensativo per le coltura ammesse all'assicurazione agevolata. Nel corso dell'iter legislativo, tuttavia, il dibattito scaturito in seno alle Commissioni Parlamentari ha portato ad un approccio più *soft* rispetto alla proposta iniziale, introducendo un principio di gradualità nel passaggio dell'intervento da *ex-post* a *ex-ante*.

In sintesi, sul fronte degli interventi compensativi, la legge 256/2002 ha sancito le seguenti modifiche:

- a. rimodulazione degli interventi contributivi e creditizi,
- b. estensione degli aiuti alle aziende zootecniche e apistiche,
- c. aiuti a favore delle cooperative agricole di raccolta, di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli,
- d. fissazione di alcuni limiti contributivi,
- e. graduale riduzione degli interventi compensativi.

⁴ Decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali del 31 luglio 2002: disciplina dei Fondi di mutualità

⁵ Decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali del 7 novembre 2002: modalità del Fondo riassicurativo dei rischi agricoli; Decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali del 7 febbraio 2003: piano riassicurativo agricolo annuale.

⁶ Legge n. 448 del 28 dicembre 2001, articolo 52, comma 83.

⁷ Decreto legge 13 settembre 2002, n.200, convertito con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2002, n.256, recante interventi urgenti a favore del comparto agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici

Alla luce di tali modifiche, il sostegno dello Stato attraverso gli interventi compensativi del FSN, si configura come segue:

A) Per le aziende agricole, zootecniche e apistiche:

1. *Misure di pronto intervento*, a titolo di anticipazione degli aiuti, per rispondere alle più immediate esigenze di sostegno delle aziende agricole e per l'agibilità delle strutture fondiarie, aziendali ed interaziendali.
2. *Contributi in conto capitale* a parziale compensazione del danno.
3. *Prestiti*, a tasso agevolato ed ammortamento quinquennale, in alternativa ai contributi in conto capitale.
4. *Agevolazioni di credito agrario*: prestiti agevolati ad ammortamento quinquennale per le esigenze aziendali dell'anno in cui si è verificato l'evento e dell'anno successivo.
5. *Esonero parziale* del pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali propri e per i lavoratori dipendenti.
6. *Agevolazioni fiscali*.

B) Per le associazioni dei produttori ortofrutticoli e delle cooperative di trasformazione e commercializzazione:

1. *Prestiti quinquennali di esercizio*, a tasso agevolato.
2. *Concessione di contributi* a favore delle associazioni riconosciute dei produttori ortofrutticoli e delle cooperative frutticole, singole o consorziate che avviano alla distillazione le pomacee non commercializzabili perché danneggiate dalla grandine.

Per quanto riguarda i meccanismi assicurativi, la legge 256/2002 non ha introdotto novità di rilievo. L'unico aspetto affrontato nel provvedimento riguarda il fondo di

riassicurazione, ed in particolare la possibilità che esso possa assumere fino al 100% dei rischi derivanti dalle polizze innovative, per un periodo di sperimentazione di durata triennale, a condizione che sia accertato il conseguimento di un adeguato vantaggio economico a favore delle imprese agricole.

3.2 Le novità più significative

Ripercorrendo le tappe che hanno caratterizzato gli ultimi 3 anni sotto il profilo normativo, e focalizzando l'attenzione sull'aspetto strettamente assicurativo, le vere novità introdotte sul fronte degli strumenti per la gestione del rischio di impresa in agricoltura e, soprattutto, quelle in grado di dare risposte al mondo agricolo, che da sempre ha auspicato la possibilità di poter disporre di una più ampia offerta assicurativa, appaiono le seguenti:

1. l'introduzione e l'incentivazione di polizze multigaranzia;
2. la costituzione del Fondo di Riassicurazione;
3. la possibilità di costituire fondi di mutualità.

Tali strumenti, pur caratterizzati da una loro autonomia, interagiscono lungo una comune linea direttrice che mira ad offrire ai produttori agricoli una più efficace copertura dei rischi e maggiori garanzie sui redditi.

Le polizze multigaranzia

Le nuove regole per il sostegno alle polizze multigaranzia (polizze pluririschio e multirischio) permettono di ampliare la rete di garanzia per i produttori fornendo una copertura dei rischi più ampia, con un contributo dello Stato fino all'80% del premio assicurativo. Le tipologie introdotte in Italia sono le seguenti:

1. Le polizze sui rischi combinati (o pluririschio) che assicurano congiuntamente più rischi singoli. Tali polizze non rappresentano una semplice somma di polizze su rischi singoli, ma incorporano nel loro costo economie realizzate attraverso la copertura congiunta di rischi con diversa distribuzione di probabilità.

2. Polizze sulle rese (o multirischio) che assicurano l'effettivo risultato della produzione e cioè la resa produttiva. Nel caso delle coltivazioni, ad esempio, la variabile assicurata nella polizza è la resa per ettaro.

Il Fondo di Riassicurazione

L'impostazione data dal legislatore al Fondo di Riassicurazione dei rischi agricoli (FR) in Italia è coerente con l'obiettivo di sviluppare nuovi mercati assicurativi e nuove garanzie per gli agricoltori. L'intervento del riassicuratore pubblico è infatti finalizzato esclusivamente alla copertura di prodotti assicurativi innovativi: polizze sui rischi combinati (pluririschio) e polizze sui rischi produttivi (multirischio). Ciò nell'ottica favorire l'utilizzo delle coperture assicurative da parte degli agricoltori.

In linea generale, il vantaggio per le imprese agricole conseguente all'intervento del fondo riassicurativo si traduce nella possibilità di ridurre i limiti assuntivi delle imprese di assicurazione e di poter disporre di nuove forme di copertura.

In sostanza, il fondo potrebbe costituire un importante meccanismo propulsivo in grado di attivare cicli virtuosi di sviluppo e consentire all'imprese agricole di trovare sul mercato coperture per rischi attualmente non disponibili, ma che rappresentano problemi effettivi per alcune produzioni ed alcune aree del Paese (si pensi alla siccità al Sud o a gelo e brina nel Centro-Nord).

Inoltre, la riassicurazione pubblica produce effetti indiretti in termini di risorse destinate al sostegno delle polizze. Va infatti ricordato che su prodotti assicurativi multigaranzia (pluririschio e multirischio) i contributi pubblici sui premi pagati dai produttori possono arrivare fino all'80%.

Riassumendo, l'intervento del fondo di riassicurazione nel mercato assicurativo nazionale potrebbe portare ad un ampliamento della base assicurativa agricola, aumentando così la rete di garanzia del reddito degli agricoltori, tramite:

- la riduzione dei vincoli assuntivi posti dalle imprese di assicurazione;
- lo sviluppo di nuove tipologie di polizze (multigaranzia);
- il contenimento delle tariffe assicurative.

E' evidente che il raggiungimento di tali benefici è un obiettivo di medio periodo che richiede un fase di *start-up* ed un processo di verifica in itinere, legato anche alle risorse finanziarie messe a disposizione.

A riguardo, il fondo di riassicurazione pubblico può attualmente contare su una dotazione finanziaria annua di 10 milioni di euro a partire dal 2002 (20 milioni di euro per l'attuale campagna assicurativa). In una prospettiva di evoluzione del mercato, e in relazione agli obiettivi prefissati, si tratta di uno stanziamento forse esiguo che risulta tuttavia in linea con la ricerca di maggiore efficienza nella gestione delle risorse pubbliche, e con la programmazione di interventi *step-by-step*, in funzione dei potenziali effettivi sviluppi del mercato.

Al momento, il mercato delle polizze pluririschio non è ancora consolidato ed ancora nella fase di start-up, ma sulla base dell'analisi dei dati storici si stima che le risorse stanziolate possano riuscire a coprire la domanda iniziale. Il mercato delle multirischio è, invece un mercato nuovo per il quale è più difficile immaginare potenziali scenari di sviluppo.

Data la disponibilità finanziaria del FR, le prime valutazioni lasciano supporre che l'intervento del riassicuratore pubblico possa avere effetti significativi già a partire dalla campagna corrente, e ciò sia sul versante del potenziamento del mercato delle polizze pluririschio, sia sul fronte della sperimentazione di polizze multirischio. Le simulazioni effettuate mettono in evidenza che il FR possa coprire oltre 36 milioni di euro del mercato delle polizze pluririschio (più del doppio rispetto al valore medio degli ultimi 5 anni), mentre per le multirischio le garanzie offerte dal fondo alle compagnie assicurative attraverso la totale copertura dei rischi assunti stanno già producendo i primi effetti e si avranno a breve le prime indicazioni⁸.

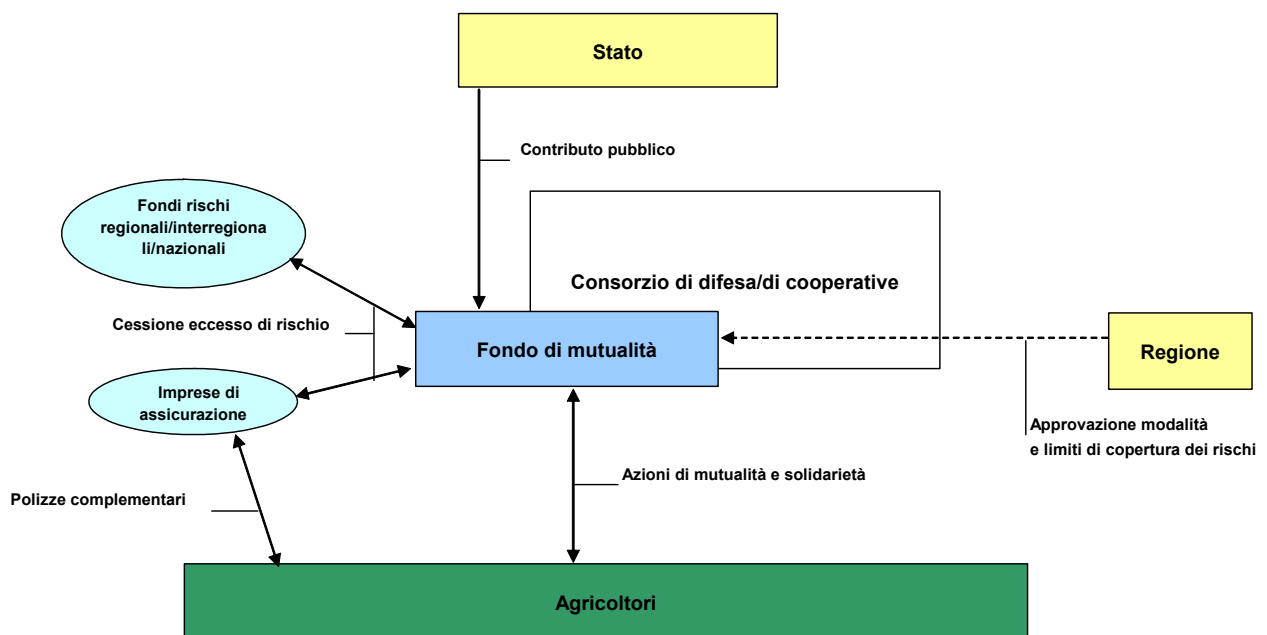
⁸ Nel dettaglio, per quanto riguarda le polizze pluririschio è prevista una formula riassicurativa non proporzionale cosiddetta di tipo stop-loss. Con tale tipologia di intervento, il fondo di riassicurazione copre le perdite subite dalla compagnia riassicurativa rientranti in un intervallo prestabilito del rapporto sinistri/premi. Nel caso specifico è previsto che il fondo intervenga a partire da un minimo di 90 fino ad un massimo di 160 del rapporto sinistri/premi. Per le polizze multirischio è previsto un intervento riassicurativo in quota pura sull'intera produzione assunta. In questo caso, in base a quanto disposto dalla legge 256/2002, il Fondo copre fino al 100% dei rischi assunti dalla compagnia di assicurazione per un periodo di sperimentazione triennale. Per entrambe le tipologie di polizze è previsto che il fondo possa a sua volta riassicurarsi.

- evitare l'eccessiva esposizione al rischio attraverso l'utilizzo comunque di una determinata copertura assicurativa.

Indubbiamente il fattore territoriale appare decisivo, poiché le dimensioni della mutualità, come per le coperture tradizionali, sono indispensabili per realizzare la “diversificazione” del rischio.

Sulla scorta delle esperienze già realizzate in Francia e in Germania, e grazie alla gestione diretta da parte degli imprenditori agricoli che porta ad un maggior coinvolgimento nella gestione responsabile della struttura, i fondi mostrano interessanti potenzialità anche sul fronte delle epizootie e delle coperture zootecniche in generale.

Figura 13 - Schema di funzionamento dei fondi di mutualità



4. L'opportunità per definire un possibile percorso di riforma

La legge 7 marzo 2003, n. 38, nell'ambito di una più complessiva delega al Governo rivolta a completare il processo di modernizzazione del settore agricolo e agroalimentare, prevede uno specifico richiamo alla necessità di definire strumenti finanziari e assicurativi finalizzati anche alla riduzione dei rischi di mercato, nonché a favorire il superamento da parte delle imprese agricole delle situazioni di crisi determinate da eventi calamitosi o straordinari.

In questo contesto, è assai probabile che il mondo agricolo, quello assicurativo e le istituzioni tornino ad interrogarsi e a dibattere sull'efficacia dell'intervento pubblico nella gestione del rischio d'impresa in agricoltura e a prefigurare possibili scenari alternativi da proporre nell'ambito della delega.

Il pregio e l'opportunità di utilizzare lo strumento della "legge delega" deriva soprattutto dalla possibilità di poter immaginare un percorso più organico, fondato su una riflessione ampia e coinvolgente, che possa portare ad una riforma globale del sistema italiano. Con la delega, infatti, viene superata l'urgenza derivante dall'approvazione di leggi finanziarie o decreti-legge. Si può così evitare il ricorso ad interventi quali quelli degli ultimi anni, definiti da più parti "estemporanei", e al contempo verificare la reale esigenza, l'impegno e la volontà di modificare un sistema sempre più criticato e criticabile.

La legge delega fornisce dunque l'opportunità e il tempo necessario per discutere di un progetto complessivo, su cui impegnarsi per garantire alle imprese agricole un sistema di gestione dei rischi di mercato e degli eventi calamitosi.

Un riflessione organica ed articolata sul fronte nazionale potrà fornire anche la possibilità di promuovere un dibattito sulla gestione del rischio a livello europeo.

In occasione della Presidenza Italiana UE, infatti, l'Italia potrebbe farsi promotrice di una piattaforma programmatica per una nuova politica Comunitaria per la gestione dei rischi in agricoltura.

4.1 Sei punti di riflessione per tracciare un percorso in Italia

1) Razionalizzare gli interventi compensativi e snellirne le procedure

I tentativi di rivedere le modalità di erogazione degli interventi compensativi riferiti al Fondo di Solidarietà Nazionale, approcciati solo timidamente con la legge 256/2002, lasciano in sospeso alcuni nodi problematici sui quali appare opportuno continuare a riflettere:

1. la complessa platea degli strumenti messi a disposizione ha dimostrato di avere scarsa efficacia per il ripristino delle condizioni operative aziendali e di rappresentare un ostacolo alla realizzazione di un agile percorso procedurale;
2. le richieste delle aziende agricole danneggiate richiedono lunghi tempi di istruttoria e gli aiuti economici vengono erogati con ritardi notevoli;
3. per l'erogazione del credito agevolato di soccorso si aggiungono gli ulteriori ritardi delle istruttorie del sistema bancario, peraltro non sempre disponibile a concedere anticipazioni sul credito pubblico in assenza di garanzie adeguate;
4. la dilazione nel pagamento della debitoria aziendale non sempre viene accordata dagli Istituti di credito.

Uno spunto di riflessione per razionalizzare l'intervento compensativo potrebbe essere quello di tentare di ridurre gli attuali interventi a due sole tipologie (contributi in conto capitale e prestiti a tasso agevolato), mantenendo comunque inalterate le attuali agevolazioni fiscali e previdenziali, trattandosi di misure automatiche che trovano immediata attuazione in presenza del danno.

In materia di concessione di crediti, con o senza agevolazioni, deve essere tenuto in considerazione che, in un futuro ormai prossimo, il sistema bancario sarà vincolato a muoversi nei ristretti canoni previsti dall'Accordo di Basilea, la cui operatività è prevista per il 2006. Secondo tali principi, le banche sono tenute a concedere un fido e a stabilire il *pricing* creditizio sulla base di valutazioni sul rischio del finanziamento, e a valutare l'affidabilità dell'impresa attraverso un sistema applicato di rating. In tema di soccorso, a fronte cioè di aziende agricole che hanno subito perdite a causa di eventi calamitosi, emerge dunque l'esigenza di un intervento pubblico che garantisca un accesso al credito a tali imprese, favorendo ad esempio la costituzione e lo sviluppo di meccanismi di

garanzia quali il Fondo Interbancario di Garanzia e la Sezione Speciale del FIG, o di tipo prettamente privatistico, quali i consorzi di garanzia collettiva fidi.

In un contesto nuovo, un ulteriore spunto di riflessione riguarda l'aspetto creditizio. Come accennato, l'impianto della legge 185/92 agisce per il credito in una logica di intervento *ex post*. Il produttore agricolo può accedere alle forme di agevolazione solo in caso di calamità naturale, contando però su probabilità piuttosto ridotte di essere ammesso a godere delle scarse risorse disponibili, e speranze ancora più flebili di riuscire a riceverle in tempi utili a superare i problemi causati dalla calamità.

In materia di interventi per il credito, un orientamento che va consolidandosi in diverse realtà avanzate (Canada, Usa, Australia) è quello di strutturare programmi pubblici di sostegno del risparmio *ex-ante*. Si tratta di meccanismi che, attraverso contributi diretti o sgravi fiscali, indirizzano i produttori verso un'oculata gestione delle risorse aziendali. Tali programmi, non solo rendono disponibili risorse nel caso di eventi calamitosi, ma consentono alla impresa di superare anche crisi di liquidità finanziaria non derivanti da problemi climatici, che mettono comunque in serio pericolo la sopravvivenza dell'impresa.

2) Estendere le coperture assicurative per nuove garanzie sul credito

Le novità introdotte di recente in tema di prodotti assicurativi multigaranzia portano a suggerire la necessità di verificare il loro impatto, in termini di ricettività e di sviluppo, e la loro efficacia per la garanzia dei redditi degli agricoltori prima di procedere all'introduzione di nuovi prodotti quali potrebbero essere le coperture sui ricavi o sul reddito.

Più efficace, invece, può rivelarsi il tentativo di impostare un nuovo livello di relazioni tra gli strumenti assicurativi e altri strumenti di stabilizzazione del reddito.

Nella consapevolezza che la possibilità di accedere a fonti di finanziamento per superare crisi di liquidità e per effettuare nuovi investimenti rappresenta uno degli ostacoli principali allo sviluppo dell'impresa agricola, un impostazione nuova basata sulla relazione assicurazione/garanzia potrebbe contribuire a superare gli attuali vincoli di accesso al credito. In presenza di un sistema creditizio che stenta a passare da un sistema di garanzie basato sul capitale proprio (capitale fondiario), ad un sistema basato sulla capacità reddituale dell'attività d'impresa, tale aspetto assume particolare rilevanza.

Nel contesto nuovo, che si prefigura anche a seguito dell'Accordo di Basilea, gli istituti creditizi potrebbero utilizzare le coperture assicurative come strumento di garanzia, riducendo così il grado di rischiosità dell'investimento e facilitando l'accesso al credito delle imprese agricole. Ovviamente, ciò potrebbe essere possibile solo nel caso in cui le condizioni assicurative siano chiaramente identificabili ed eleggibili a garanzia, e qualora le polizze raggiungano valori assicurati adeguati. A riguardo, un meccanismo che consente di accrescere il livello del valore aziendale assicurato, e che produce altri fenomeni assicurativi virtuosi, è quello di estendere la copertura da polizze particellari a polizze che, per singolo prodotto, assicurino l'intera produzione aziendale

3) Focalizzare l'attenzione su strumenti finanziari concretamente adattabili alla realtà dell'agricoltura italiana.

In ambito finanziario, è noto che gli agricoltori di paesi grandi produttori di *commodities* possono temperare le oscillazioni dei prezzi utilizzando strumenti derivati, *futures* e opzioni in particolare. In relazione alla possibilità di sviluppo di mercati di derivati si è detto molto, ma l'evidenza porta a ritenere che in Italia non siano presenti le condizioni per lo sviluppo di sistemi ispirati alle grandi borse merci nordamericane. Ciò è essenzialmente dovuto alla segmentazione dei mercati e alla loro dimensione ridotta, caratteristiche che non permettono di raggiungere aggregazioni di prodotto sufficienti a garantire l'operatività di tali strumenti. Perseguire invano tali modelli organizzativi potrebbe portare a trascurare la possibilità di sostenere lo sviluppo di strumenti finanziari a minore standardizzazione, progettati per rispondere ad esigenze di finanziamento o di copertura del rischio di tipo specifico. Ci si riferisce in sostanza agli strumenti “*over the counter*”, non quotati su un mercato regolamentati ma scambiati direttamente tra gli intermediari e i loro clienti. Esempi in tal senso sono la contrattazione a termine (*forward contracting*) e l'uso di opzioni relative a diversi tipi di rischio, fra cui quelli atmosferici, diffusi ormai anche in realtà agricole di paesi in via di sviluppo. In questo ambito, il ruolo dell'operatore pubblico dovrebbe essere orientato alla creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo di tali strumenti, fornendo l'eventuale supporto tecnico e normativo, lasciando al mercato il compito di sviluppare le soluzioni più adeguate e limitandosi, in via eventuale, a fornire garanzie di secondo livello.

4) Rafforzare e adeguare il sistema statistico alle nuove esigenze del mercato

Uno dei limiti allo sviluppo di prodotti innovativi per gestione del rischio è senza dubbio rappresentato dalla carenza di informazioni statistiche. Un progresso nella operatività del sistema potrebbe essere raggiunta con la realizzazione di un sistema statistico destinato a raccogliere, elaborare, classificare e divulgare tutte le informazioni riguardanti il mercato del rischio agricolo in Italia. A tale proposito, la strada da percorrere potrebbe essere la realizzazione di una Banca Dati Nazionale, strutturata su criteri di informazione geografica, per prodotto e per tipologia di rischio, in cui far confluire le informazioni già disponibili da fonti diverse (SIAN, ISMEA, Compagnie di assicurazioni, Consorzi di difesa, Fondo di riassicurazione, Osservatori meteorologici, zonizzazioni territoriali) ed in cui inserire le informazioni provenienti da nuove rilevazioni miranti a colmare le carenze di informazioni statistiche.

L'esigenza di strutturare informazioni statistiche affidabili deriva inoltre dalla necessità di individuare nuovi modelli per la determinazione dei parametri assicurativi, anche in un'ottica di una loro diversificazione in rapporto alle tipologie di polizze e al tipo di azienda.

5) Potenziare i programmi di Ricerca e Sperimentazione

Per facilitare lo sviluppo di nuove soluzioni assicurative e finanziarie, il ruolo dell'operatore pubblico va decisamente orientato verso un potenziamento della ricerca e della sperimentazione. Pur esistendo casi efficienti di offerta pubblica di strumenti assicurativi e finanziari (es. Canada), in Italia lo sviluppo di tali strumenti andrebbe dichiaratamente orientato verso lo sviluppo dell'offerta privata. Oltre all'intervento di regolamentazione e controllo, ciò che l'operatore pubblico può invece svolgere in maniera insostituibile è il supporto in materia di ricerca e di sperimentazione. Un utile esempio a riguardo è rappresentato dall'attività sperimentale condotta dal Gruppo Tecnico coordinato dall' ISMEA e composto da rappresentanti delle istituzioni, del mondo agricolo, cooperativo e assicurativo, circa la possibile adozione di programmi assicurativi multirischio su base di area. Tali programmi, indicati come una delle possibili risposte ai problemi di selezione avversa e rischio morale dei programmi assicurativi individuali, vengono applicati da tempo in alcune realtà agricole (es. programma GRP negli USA). Nel dibattito italiano sugli strumenti assicurativi in agricoltura si segnalava da tempo l'esigenza di verificare l'applicabilità di tali programmi

in Italia. Sulla base dell'indagine che Ismea ha condotto, anche con il supporto del Centro di Ricerca dell'Unione Europea di Ispra, è stato possibile valutare che i costi relativi all'adozione di tale schema supererebbero al momento i benefici ottenibili. La ricerca ha inoltre permesso di evidenziare gli interventi da attuare per rendere possibile l'eventuale adozione di tali programmi assicurativi. Ulteriori e importanti linee di ricerca da attivare riguardano la carenza di informazione per prodotto e per regione sulla rischiosità delle attività agricole in Italia, e l'analisi delle esigenze statistiche destinate al supporto di programmi per la gestione del rischio. Sul fronte della sperimentazione andrebbero inoltre promossi progetti pilota finalizzati alla prevenzione del rischio a livello territoriale e di prodotto.

6) Avviare un processo di institutional building in Italia

Concludendo questa breve rassegna delle possibili iniziative per rendere più efficiente ed efficace il sistema di tutela dei redditi agricoli, va evidenziato che la realizzazione di una seria politica di gestione del rischio in Italia è subordinata all'avvio di un processo di *institutional building* che porti alla costituzione di una sede permanente di confronto fra utenti, operatori di mercato e pubblica amministrazione. Tale sede istituzionale rappresenterebbe il luogo dove le diverse componenti del sistema possano rappresentare le proprie esigenze e dove arrivare, sotto l'azione di coordinamento della pubblica amministrazione, ad una composizione dei diversi e legittimi interessi.

Per avviare tale processo di ingegneria istituzionale, sarebbe utile riferirsi alle esperienze dei sistemi di gestione dei rischi agricoli più avanzati. A riguardo, nonostante la ampia disponibilità di strumenti assicurativi e finanziari di cui possono disporre i produttori nordamericani, i sistemi di riferimento non paiono né quello statunitense, che opera a costi insostenibili per il bilancio italiano e comunitario, né quello canadese che, seppure in modo razionale ed efficace, privilegia il coinvolgimento diretto dell'operatore pubblico. L'esperienza cui riferirsi pare piuttosto il sistema spagnolo, la cui virtù principale è quella di avere strutturato sistema di concertazione che governa l'intero sistema di gestione del rischio, le cui linee di riforma all'inizio degli anni '80 sono state anche ispirate alla parte migliore del sistema italiano.

Appendice

LA GESTIONE DEL RISCHIO D'IMPRESA*

* La rassegna presentata in questa sezione è basata su materiale pubblicato in Servizi assicurativi e finanziari e processo di modernizzazione dell'impresa agricola, ISMEA, Giugno 1999, cui si rimanda per una trattazione più completa dei temi discussi.

1. Il rischio d'impresa in agricoltura

Le diverse fonti di incertezza che hanno effetti sul reddito dell'impresa agricola possono essere schematicamente suddivise in rischio di produzione, rischio di prezzo, rischio sociale e/o umano, rischio istituzionale e rischio finanziario.

Rischio di produzione. L'incertezza nel raggiungimento degli obiettivi produttivi dell'impresa agricola è generata da diversi fattori. Le cause di rischio più importanti sono senza dubbio quelle di origine naturale, fra cui si annoverano precipitazioni eccessive o insufficienti, temperature estreme, vento forte, grandine, attacchi di microrganismi e insetti, malattie del bestiame. Tali elementi rappresentano effettive minacce per le produzioni agricole, mentre hanno in genere scarsa influenza sulle attività produttive di altri settori economici. Oltre alle cause di origine naturale, entrano a far parte del rischio di produzione tutti i fattori che possono generare problemi nella disponibilità dei prodotti al termine del ciclo produttivo. Determinate pratiche agricole, ad esempio, richiedono l'uso di macchine passibili di rapida obsolescenza, con il rischio di non poter disporre di assistenza e pezzi di ricambio nelle fasi critiche del processo produttivo e quindi di non essere in grado di raccogliere il prodotto; effetti analoghi sono generati nel caso delle produzioni che richiedono l'utilizzo, in periodi limitati di tempo nel corso dell'anno, di manodopera specializzata, la cui disponibilità è spesso al di fuori del controllo dell'impresa.

Rischio di mercato. Una delle componenti più rilevanti del rischio di mercato è il rischio di prezzo. Tale rischio deriva dall'impossibilità da parte del produttore agricolo di conoscere il prezzo dei prodotti che venderà, o il prezzo dei fattori della produzione che dovrà acquistare al momento in cui pianifica il processo produttivo. Nel recente passato, in virtù di sistemi di garanzia sul prezzo messi in atto nell'ambito delle politiche di sostegno al settore, il rischio di prezzo di alcune produzioni agricole è stato ridotto per via istituzionale. Tuttavia, il processo di riforma delle politiche agricole della UE sta portando ad una graduale, ma sostanziale, liberalizzazione dei mercati, con una progressiva riduzione delle varie forme di sostegno dei prezzi. In tale scenario, i prezzi di mercato saranno sempre più legati agli andamenti dei mercati mondiali e potranno essere quindi soggetti a maggiore variabilità. E' anche importante sottolineare che il rischio di prezzo non si limita ai prodotti, e che la variabilità dei costi di produzione è una componente importante di tale tipo di rischio. Per gli allevatori, ad esempio, i prezzi da pagare per i mangimi possono essere più variabili del prezzo ricevuto per la carne o per il latte. Altre componenti del rischio di mercato riguardano poi la possibilità di far giungere le produzioni sui mercati. L'efficacia e la disponibilità di reti di trasporto possono seriamente compromettere la possibilità di collocare il prodotto sui canali di sbocco (tale rischio assume particolare valenza nel caso delle produzioni deperibili). Infine, oltre ai casi citati, un tipo di rischio di mercato che tende ad assumere sempre maggiore importanza, generato dalla crescente diffusione dei contratti di fornitura di mezzi tecnici o servizi e di accordi relativi alla vendita del prodotto, è quello relativo alle inadempienze contrattuali.

Rischio finanziario. Una categoria di rischio particolarmente importante per l'impresa agricola è quella che comprende i rischi legati al finanziamento dell'attività produttiva, e che riguarda

(Harwood et al., 1999):

- 1) il costo e la disponibilità di capitale a prestito;
- 2) la capacità di potere sostenere le spese correnti senza ritardi (*cash flow*);
- 3) la capacità di mantenere ed accrescere lo stock di capitale aziendale.

La necessità di anticipare capitali è un'altra delle caratteristiche che distingue la produzione agricola da altre attività produttive. Quasi sempre le spese per l'acquisto degli input precedono i ricavi dalla vendita degli output, e l'agricoltore si trova nella necessità di dover sostenere le spese correnti facendo ricorso o a riserve finanziarie proprie, accumulate negli anni precedenti, o al credito. Quanto maggiore è l'esposizione finanziaria, tanto maggiore è il peso del rischio legato a cambiamenti nel tasso di interesse, o al cambiamento nel valore dei beni immobili forniti come garanzia del prestito. In particolare nel caso dei debiti a lungo termine, come quelli che si rendono necessari per poter effettuare investimenti, il rischio da tasso di interesse può diventare rilevante, soprattutto perché è quasi del tutto al di fuori del controllo del debitore.

Rischio istituzionale. Un'ulteriore importante fonte di rischio è il cosiddetto "rischio istituzionale", che deriva da cambiamenti non anticipati in norme e regolamenti che influenzano l'attività dell'impresa. Tale tipo di rischio si manifesta generalmente sotto forma di vincoli alla produzione inattesi o cambiamenti non anticipati nei prezzi. Ad esempio, modifiche nelle regole che prescrivono le modalità d'uso di pesticidi o medicinali possono modificare il costo di produzione; la decisione di un Paese estero di limitare le importazioni di un prodotto può ridurne il prezzo. Altri rischi istituzionali possono derivare inoltre da cambiamenti nelle politiche che regolamentano lo smaltimento dei rifiuti animali, o nelle norme igieniche da rispettare in stalla, o nelle pratiche di conservazione del suolo, o ancora da cambiamenti nel regime fiscale o creditizio. Modifiche nei regimi di sostegno possono alterare in modo significativo le risorse a disposizione degli imprenditori nonché il valore della superficie agricola utilizzata dai produttori.

Rischio sociale e/o personale. Gli agricoltori, infine, condividono con gli altri operatori economici rischi di tipo "personale". Danni economici considerevoli possono derivare da eventi quali morte, invalidità, malattia. Altri eventi meno tragici, ma altrettanto imprevedibili, come ad esempio l'abbandono dell'attività agricola da parte di un membro della famiglia, possono avere conseguenze rilevanti sull'organizzazione aziendale e sulla struttura dei redditi. Possono essere considerati in questa categoria anche i rischi di furto, incendio, calamità naturali che gravano sui capitali immobilizzati in azienda.

1.2 Gli strumenti per la gestione del rischio

1.2.1 Una classificazione

Da sempre, l'abilità di gestire il rischio è stata una delle ragioni del successo delle imprese in agricoltura. Per far fronte alle diverse fonti di rischio, gli agricoltori hanno adottato nel corso del tempo soluzioni e accorgimenti diversi che, in tempi più recenti, sono stati affiancati dal sostegno dei governi e da nuovi strumenti commerciali, finanziari e assicurativi. La gamma di strumenti a disposizione degli agricoltori è ampia e una breve rassegna in materia può contribuire ad arricchire la discussione che segue.

Nel proporre una classificazione degli strumenti di gestione del rischio una prima distinzione da

effettuare riguarda la differenza fra strumenti pubblici e strumenti privati. Fra gli strumenti pubblici vanno classificati gli interventi di politica agraria in senso lato, includendo fra questi sia gli interventi di regolazione dei mercati, sia misure come l'assistenza tecnica o il sostegno della difesa attiva, che possono avere effetti sulla riduzione del rischio di impresa. Nel seguito l'enfasi della trattazione verrà posta sugli strumenti privati, ovvero su quegli strumenti e su quelle pratiche che gli imprenditori decidono di adottare nell'ambito delle loro decisioni d'impresa.⁹

Gli strumenti privati per la gestione del rischio in agricoltura possono essere suddivisi in a) attività di riorganizzazione della struttura aziendale e familiare e b) utilizzo di pratiche commerciali e finanziarie e c) utilizzo di polizze assicurative.

1.2.2 Riorganizzazione della struttura aziendale e familiare

Diversificazione produttiva e pluriattività. La diversificazione produttiva è uno degli strumenti tradizionalmente classificati fra le pratiche adottate dagli agricoltori per ridurre il livello di rischio di impresa. Si intende per diversificazione produttiva la conduzione contemporanea di diverse attività all'interno dell'azienda. Ci sono diversi motivi per cui un'impresa agricola può trovare conveniente diversificare la produzione, ma va segnalato che, nelle condizioni dell'agricoltura moderna, sembra poco probabile che ridurre il livello di rischio sia l'obiettivo della diversificazione. Più plausibile sembra indicare piuttosto il ricorso ad una produzione diversificata per un migliore (più efficiente o più intenso) utilizzo di fattori produttivi. L'evoluzione tecnologica e la globalizzazione dei mercati portano a ritenere che la specializzazione colturale sia destinata a produrre vantaggi economici sempre maggiori. La diversificazione delle attività produttive può quindi essere utilizzata dall'impresa come strumento di riduzione del rischio, ma ad un costo sempre crescente.

Diversa pare invece la prospettiva per la pluriattività, e cioè il coinvolgimento della famiglia agricola in diverse attività che producono reddito. In molte aree dei Paesi avanzati, dove la mobilità delle risorse è ostacolata da fattori economici, strutturali e sociali, la pluriattività è spesso l'unica risposta possibile all'abbandono dell'agricoltura, specialmente nel caso delle piccole aziende. Diversificando le fonti di reddito, la pluriattività consente di generare un "portafoglio" di attività su cui il rischio agricolo viene ad incidere in misura meno significativa, dimostrandosi inoltre una soluzione efficiente in quanto favorisce la specializzazione di chi resta in azienda.

Integrazione verticale. L'integrazione verticale è il fenomeno per cui alcune delle funzioni che normalmente vengono svolte da unità imprenditoriali distinte lungo la filiera produttiva, vengono riunite in un'unica impresa. Le ragioni che spingono all'integrazione verticale vanno normalmente ricercate nella riduzione dei costi di transazione associati con lo scambio di prodotti lungo la filiera e nella necessità di maggiore controllo delle singole fasi di produzione, specialmente quando la qualità del prodotto finale dipende in modo cruciale da ognuna di esse. Il più semplice e più comune esempio di integrazione verticale in agricoltura è rappresentato dalle imprese zootecnico-foraggiere. Tali aziende producono foraggio da usare come alimento per il bestiame; in esse quindi uno dei fattori essenziali all'attività zootecnica è prodotto all'interno dell'azienda, anziché essere acquistato sul mercato. Esempi di integrazione a valle sono comuni

⁹ Gli strumenti assicurativi per l'agricoltura, pur godendo spesso di un parziale sostegno pubblico, sono per loro natura strumenti di mercato e vengono quindi classificati fra gli strumenti privati.

tra le imprese orticole e floricole, che spesso integrano in azienda le attività di selezione, confezionamento, conservazione e commercializzazione del prodotto.

Le ragioni che spingono un'azienda agraria alla integrazione verticale sono molteplici, non ultima quella di ridurre i rischi associati con la quantità e la qualità dell'offerta dei fattori produttivi. L'efficacia di un processo di integrazione verticale rispetto alla riduzione del rischio complessivo dell'impresa, tuttavia, dipende in gran parte dalla correlazione che esiste tra i rischi associati alle diverse funzioni che vengono integrate. Se tale correlazione è scarsa, o meglio ancora se è negativa, allora l'integrazione verticale può essere un modo efficace per ridurre il rischio. Non è un caso che in alcuni comparti della produzione agricola, dove i rischi associati con la fornitura di fattori produttivi o con la disponibilità e tempestività degli sbocchi di mercato sono più alti, i casi di integrazione verticali siano più frequenti (si vedano, ad esempio, l'avicoltura e l'allevamento di suini).

Produzione a contratto. Un'altra risposta alle stesse spinte che favoriscono l'integrazione verticale è la cosiddetta "produzione a contratto". Un contratto di produzione tipicamente trasferisce la proprietà del prodotto dell'azienda all'acquirente prima che la produzione sia ottenuta fisicamente. Esempi di produzione a contratto sono comuni soprattutto nei casi in cui il canale distributivo (industria della trasformazione alimentare, grande distribuzione, ecc.) ha bisogno di un elevato controllo sulla tempestività e qualità del prodotto agricolo, così che, attraverso i contratti di produzione, insieme al prodotto acquisisce il controllo di alcune delle fasi del processo produttivo, spesso quelle più rilevanti ai fini della qualità finale. I contratti di produzione stabiliscono un livello più o meno elevato di controllo sulle fasi del processo produttivo, e possono comprendere clausole come la fornitura di mezzi tecnici e la responsabilità per le operazioni di raccolta.

Da parte del produttore agricolo, ci può essere convenienza a sottoscrivere contratti di questo genere per evitare la necessità di indebitamento, per ridurre i costi di ricerca ed il rischio di non trovare sbocchi di mercato adeguati e, anche, per poter contare su di un prezzo certo. Lo scotto da pagare è quasi sempre legato ad un prezzo inferiore a quello di mercato e alla perdita del controllo su alcune fasi produttive, con potenziali conseguenze sulla produttività delle risorse fisse aziendali nel lungo periodo.

1.2.3 Pratiche commerciali e finanziarie

Copertura con derivati

Nelle agricolture dei paesi grandi produttori di *commodities*, gli agricoltori dispongono di strumenti per "coprire" il rischio di prezzo che permettono loro di temperare gli effetti avversi delle oscillazioni dei prezzi dei prodotti. Gli strumenti utilizzati per tali scopi rientrano nella categoria dei *derivati*, in quanto il loro valore *deriva* da quello di una variabile *sottostante* (ad es. il prezzo del grano per i *futures* sul grano, o il livello della temperatura per i derivati meteorologici).

I derivati più utilizzati per effettuare la copertura del rischio di prezzo sono i contratti a termine (*forward contracts*), i *futures* e le opzioni sui *futures*. Da un punto di vista operativo è utile separare gli strumenti scambiati su un mercato organizzato, dagli quelli definiti "*over the counter*" (OTC) scambiati direttamente tra intermediari e loro clienti senza essere quotati su un

mercato pubblico.¹⁰ I primi sono strumenti standardizzati che si caratterizzano quali veri e propri elementi di riferimento per il mercato di una particolare materia prima. Gli strumenti standardizzati sono ampiamente disponibili per gli utenti al dettaglio, sono scambiabili con costi di transazione bassi, hanno una buona liquidità ed il loro prezzo è osservabile e misurabile. Gli OTC sono invece strumenti che vengono realizzati per rispondere ad esigenze specifiche dell'utente.

Nonostante lo straordinario potenziale in termini di copertura del rischio e di riferimento per le quotazioni dei prodotti, *futures* e opzioni su *futures* non sono al momento disponibili in Italia, e anche in Europa la loro diffusione è limitata.¹¹ Ciò va probabilmente attribuito alle ridotte dimensioni e alla segmentazione dei mercati europei, che non consentono l'aggregazione di volumi di prodotto sufficienti a garantire la liquidità necessaria. Un freno al potenziale sviluppo di tali strumenti è stato storicamente rappresentato dall'intervento UE, per alcuni prodotti per lungo tempo veicolato attraverso il sostegno del prezzo. Nonostante nel breve periodo lo sviluppo di contrattazioni *futures* e *options* su mercati organizzati sia di difficile realizzazione, diversa è la prospettiva per strumenti derivati OTC. Tali strumenti, pur non offrendo le garanzie dei derivati standardizzati, possono essere facilmente progettati e sviluppati realizzati per rispondere ad esigenze specifiche.

Indebitamento e mantenimento di riserve finanziarie

Come anticipato nella sezione sulla natura del rischio in agricoltura, l'impresa agricola si trova spesso ad affrontare temporanee crisi di liquidità finanziaria che, pur non arrecando pregiudizio per il potenziale produttivo dell'azienda, ne mettono in serio pericolo la sopravvivenza. Per gestire tali emergenze finanziarie ed ottimizzare l'equilibrio finanziario dell'impresa, l'imprenditore può ricorrere al mantenimento di riserve finanziarie e all'indebitamento. La possibilità di utilizzare tali soluzioni è tuttavia funzione di vari fattori, tra cui rientrano le caratteristiche della produzione, la possibilità di accedere al credito, la natura del mercato di riferimento dell'azienda, l'avversione al rischio dell'imprenditore, la possibilità di generare rapidamente flussi di cassa positivi.

Un ruolo importante viene giocato a riguardo da programmi di pubblici di sostegno del risparmio che, attraverso contributi o sgravi fiscali, indirizzano i produttori verso un'oculata gestione delle risorse aziendali. Particolare attenzione merita in proposito il programma canadese di stabilizzazione del reddito, noto come NISA (*Net Income Stabilization Account*), che incentiva il risparmio degli agricoltori con contributi in conto capitale e in conto interessi, vincolando i prelievi ad accertate condizioni di crisi di mercato. L'interesse per simili iniziative va crescendo anche negli Usa dove è stata avanzata la proposta di istituire conti di risparmio dove depositare riserve finanziarie su cui la tassazione viene differita fino al momento del prelievo.¹²

¹⁰ L'espressione over the counter significa letteralmente "al banco"...

¹¹ A riguardo va segnalata la presenza di Matif la borsa merci parigina dove si scambiano *futures* e opzioni su frumento tenero, mais, colza.. Con l'avvento della moneta unica si era prospettata la possibilità che tali mercati potessero fungere da riferimento anche per le piazza italiane ma recenti investigazioni hanno mostrato come la segmentazione tra i mercati sia ancora troppo forte per poter essere utilizzati per la copertura del rischio. Va inoltre segnalato a riguardo che il tentativo di lanciare una borsa merci per gli agrumi a Valencia è naufragato dopo poco.

¹² Un esempio a riguardo è la proposta nota come FARRM (*Farm and Ranch Risk Management*).

1.2.4 Polizze assicurative

Nel discutere di gestione del rischio, il ricorso a coperture assicurative rappresenta senza dubbio la risposta più naturale per le realtà che operano in condizioni di elevata incertezza. In agricoltura, tuttavia, le tradizionali condizioni di assicurabilità dei rischi vengono spesso a mancare, generando un insufficiente sviluppo dei mercati assicurativi e una conseguente carenza di offerta di tali strumenti.

La letteratura economica ha analizzato diffusamente tale fenomeno e individua le principali cause della difficoltà di sviluppo dei mercati assicurativi per l'agricoltura nei seguenti problemi:

- a) dipendenza statistica del rischio produttivo (sistemicità del rischio);
- b) diverso grado di informazione esistente tra assicuratore ed assicurato;
- c) alti costi amministrativi.

Una delle condizioni fondamentali su cui si fondano i mercati assicurativi è l'indipendenza statistica dei danni subiti dai vari assicurati. In agricoltura tale condizione viene spesso a mancare in quanto gli eventi agro-climatici avversi coinvolgono zone ampie, interessando quindi contemporaneamente un grande numero di imprenditori. Ciò genera livelli di rischio molto elevati per le compagnie assicurative che potrebbero trovarsi a dover indennizzare contemporaneamente tutti gli assicurati di una determinata zona, con evidenti conseguenze per la propria stabilità finanziaria.

Un altro problema rilevante è legato alla “asimmetria informativa”, e cioè alle situazioni in cui le parti di un contratto possiedono livelli di conoscenza ed informazione diverse in relazione all'oggetto del contratto stesso. In agricoltura tale situazione si verifica spesso in quanto, nella generalità dei casi, i produttori hanno maggiori informazioni rispetto agli assicuratori circa la effettiva probabilità di subire decurtazioni nelle rese a causa di andamenti stagionali avversi. Gli imprenditori agricoli si trovano dunque nella posizione di valutare in che misura il premio richiesto dall'assicuratore è commisurato alla effettiva dose di rischio cui sono esposti. In tali condizioni, si instaurano fenomeni di “selezione avversa” (o "antiselezione") per cui il contratto assicurativo viene sottoscritto solamente dagli agricoltori relativamente più esposti. Sempre in ambito di asimmetria informativa, vi è anche il fenomeno del cosiddetto “rischio morale” (*moral hazard*): una volta sottoscritto il contratto assicurativo, l'assicurato ha scarsi incentivi ad espletare con la dovuta diligenza tutte le operazioni necessarie per portare la coltura a buon fine. La possibilità di non ottemperare diligentemente alle condizioni previste dal contratto è facilitata dal fatto che le compagnie assicuratrici non hanno adeguati strumenti di controllo sul comportamento del singolo assicurato.

Infine, la necessità di reperire informazioni su rese, superfici e condizioni climatiche relative ai singoli assicurati, nonché di effettuare articolate perizie aziendali per determinare l'entità dei danni, genera nel caso dei programmi assicurativi agricoli costi amministrativi molto alti.

Nonostante i problemi citati, in molti paesi agricoli, il sostegno dell'operatore pubblico ha portato allo sviluppo di diverse tipologie di polizze assicurative fra cui i principali possono essere classificati come segue.

Polizze sui rischi singoli e sui rischi combinati. Le polizze sui rischi singoli coprono i danni prodotti da un solo evento di rischio. Un esempio di polizze su rischi singoli è la polizza grandine, l'unica polizza agricola diffusa in Italia su larga scala.

Polizze sui ricavi. Le polizze sui ricavi assicurano il ricavo, calcolato come prodotto fra resa produttiva e prezzo alla raccolta. A differenza della polizza rese, che assicura solo le quantità prodotte, la polizza ricavi offre garanzie anche sulla variabilità del prezzo. La polizza rese assicura infatti la resa produttiva ad un prezzo stabilito alla stipula del contratto, mentre la polizza ricavo copre anche le oscillazioni del prezzo. Grazie alla copertura congiunta di resa e prezzo, generalmente a correlazione negativa, le polizze ricavi permettono di ottenere coperture assicurative a costi più contenuti. Questo tipo di polizze è diffuso in modo particolare negli USA per i prodotti per cui vengono scambiati contratti *futures*, in quanto in assenza di tali indicatori di prezzo è difficile effettuare previsioni e rilevazioni dei prezzi obiettive e accettate dal mercato.

Polizze sul reddito. Le polizze sul reddito coprono il risultato complessivo dell'attività produttiva tenendo conto anche della dinamica dei costi. Il reddito assicurato è quindi formato dai ricavi al netto dei costi di produzione. Le polizze sul reddito possono riguardare i redditi delle singole produzioni o l'intero reddito aziendale. Un'esperienza interessante di copertura del reddito è il programma AIDA (*Agricultural Income Disaster Assistance*) avviato in Canada nel 1998.

Riferimenti

Braga F., “L’esperienza canadese”, in *Servizi assicurativi e finanziari e processo di modernizzazione dell’impresa agricola*, ISMEA, Roma, 1999.

Cafiero C., “Modernizzazione e rischio nell’impresa agraria”, in *Servizi assicurativi e finanziari e processo di modernizzazione dell’impresa agricola*, ISMEA, Roma, 1999.

Cafiero C., C. Ramezani, B. Wright, “Le assicurazioni in agricoltura tra mercato privato e intervento pubblico”, in *Servizi assicurativi e finanziari e processo di modernizzazione dell’impresa agricola*, ISMEA, Roma, 1999.

Commissione Europea, *Risk Management Tools for EU Agriculture – with a special focus on insurance - Working Document*, Direzione Generale Agricoltura, Bruxelles, Belgio, 1999.

Enesa, *Seminario Internacional – Los Sistemas de Proteccion de Riesgos en la Agricultura del Siglo XXI*, Madrid, Spagna, 1999.

Harwood J., R. Heifner, K. Coble, J. Perry, A. Somwaru, *Managing Risk in Farming – Concepts, Research, and Analysis*, Market and Trade Economics Division and Resource Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture, Washington DC, USA, 1999.

Hull J. C., *Opzioni, Futures e altri derivati*, Prentice Hall International – Il Sole 24 Ore, Milano, 1997.

International Conference Agricultural insurance and income guarantees, Madrid 2002. Atti del Convegno.

Ismea, *Servizi assicurativi e finanziari e processo di modernizzazione dell'impresa agricola*, Roma, 1999.

Meuwissen M., M. Huirne, B. Hardaker, *Income insurance european agriculture*, Direzione Generale Affari Finanziari, Bruxelles, Belgio, 2000.

Ministero per le politiche agricole, *Esperienza italiana nella difesa dei redditi agricoli dalle calamità – prospettive future*, relazione presentata al *Seminario Internacional – Los Sistemas de Proteccion de Riesgos en la Agricultura del Siglo XXI*, Madrid, Spagna, 1999.

Stoppa A., (2000) “Agricoltura e sistemi assicurativi: il caso della Spagna”, in *L'Informatore Agrario*, n. 21.