

## Gestione del rischio in agricoltura e intervento pubblico: evoluzione, sostenibilità e prospettive del sistema italiano

<sup>1</sup> Università di Napoli Federico II – Centro di Portici

### I. INTRODUZIONE

Negli ultimi anni la politica nazionale di sostegno alla gestione del rischio in agricoltura ha subito importanti modifiche. Se al suo avvio, nel 1970, l'intervento era basato essenzialmente sulla costituzione e finanziamento del fondo di solidarietà nazionale destinato a indennizzare i danni subiti dagli agricoltori a seguito di calamità naturali, mentre il sostegno al pagamento di premi assicurativi era posto in secondo piano, oggi la rilevanza dei due strumenti risulta ribaltata. Nella sostanza, un ruolo preminente è svolto oggi dalle assicurazioni con un sostegno pubblico al pagamento dei premi di polizze destinate a coprire i rischi più disparati, mentre la fiscalità generale interviene solo in caso di calamità con danni non assicurabili.

L'inverno 2020 è stato il più caldo di sempre, come lo erano stati i due precedenti, con piogge e neve in calo di oltre il 20% in Italia, e colture a rischio per il clima asciutto. La primavera e la prolungata siccità hanno portato alla ribalta il tema degli eventi atmosferici estremi e il cambiamento climatico. In tale contesto, torna, ciclicamente, di grande attualità da parte di agricoltori e addetti ai lavori la riflessione sulla copertura assicurativa dei raccolti e, più in generale, sugli strumenti per la stabilizzazione dei redditi agricoli e sul ruolo del pubblico in tale ambito.

Con la sensazione che una nuova era sia iniziata per la gestione del rischio in agricoltura. Il punto centrale, spesso sottovalutato soprattutto da politici e Istituzioni sovranazionali (OCSE, UE in primis), è che stanno emergendo nuove esigenze da parte delle imprese, che sicuramente stimoleranno e guideranno un processo di riforma dell'offerta degli stessi strumenti (assicurativi e mutualistici).

In considerazione della relazione diretta tra variabilità delle rese produttive e variabilità delle condizioni meteorologiche, esiste nel settore primario una domanda latente per strumenti privati di gestione del rischio. Tra questi strumenti, quello maggiormente conosciuto tra gli operatori del settore primario è senza dubbio l'assicurazione agricola.

Malgrado l'esistenza della domanda, però, l'implementazione di un mercato su larga scala per le assicurazioni agricole, in primis, è occorsa negli anni esclusivamente in virtù di cruciali supporti governativi.

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

Formalmente, l'intervento pubblico per la gestione del rischio e delle crisi in Italia parte nel 1970 con l'istituzione della Legge n. 364, che stabiliva la nascita del Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN) con due funzioni distinte: pagamenti compensativi agli agricoltori che vedevano compromessa la loro capacità produttiva e di reddito per cause al di fuori del loro controllo; sostegno alla sottoscrizione di polizze assicurative a copertura dei rischi di produzione. Comunque, l'accesso ai pagamenti compensativi ex-post era garantito a tutti gli agricoltori che subissero danni, indipendentemente dalla stipula o meno di un contratto assicurativo (ISMEA, 2011).

Dal 1981 fino al 2017, la spesa erogata dal FSN ha superato 13 miliardi di euro. Buona parte di questa spesa è stata impegnata per pagamenti compensativi in caso di calamità naturali, mentre la rimanente è stata dedicata al sostegno dello strumento assicurativo.

L'argomento della gestione dei rischi, come noto, è entrato solo negli ultimi decenni nel dibattito europeo sulla PAC ricevendo attenzione legislativa in ambito Comunitario con l'approvazione dell'Health Check (reg. UE 73/2009) che offriva per la prima volta agli Stati membri la possibilità di utilizzare, in maniera generalizzata, una parte delle risorse finanziarie destinate ai pagamenti diretti per sostenere l'accesso degli agricoltori a due tipologie di copertura: polizze assicurative e fondi mutualistici per i danni alle produzioni causati da avversità atmosferiche, fitopatie, epizootie ed emergenze ambientali.

È con l'attuale programmazione, però, che si conferisce un sostegno diretto agli strumenti di gestione del rischio con risorse finanziarie dedicate; introducendo un *risk management toolkit*, sono state create con la Riforma del 2013 un set di misure messe a disposizione degli Stati membri nell'ambito dello sviluppo rurale per agevolare il ricorso degli agricoltori a tre strumenti di copertura. Oltre alle agevolazioni per la stipula di polizze assicurative e

ai fondi mutualistici viene, infatti, introdotto un nuovo strumento, l'*Income Stabilization Tool* (IST). Il meccanismo risulta particolarmente innovativo, non tanto per la formula (mutualistica come per i fondi per la copertura dei danni), quanto per il fatto che a essere coperto è il rischio di sperimentare significativi cali del reddito aziendale.

La nuova strumentazione, pur essendo stata diffusamente accolta con fiducia, non ha però avuto il successo sperato. Se guardiamo, infatti, alla programmazione delle risorse per lo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 effettuata dai diversi Stati membri, ci accorgiamo che l'impegno complessivamente attivato è di circa 2,67 miliardi di euro, dei quali 1,7 provenienti dall'Unione Europea e gli altri (il 47%) resi disponibili dal bilancio degli Stati membri come cofinanziamento. Un valore non certo elevato, pari a meno del 2% delle complessive risorse destinate allo sviluppo rurale e a meno dello 0,4% dell'intero budget PAC. Va tuttavia sottolineato come, in questo contesto, la situazione italiana sia molto diversa: Il nostro Paese, infatti, è il principale attivatore di risorse per la gestione dei rischi nell'ambito PAC, con una spesa programmata elevata, pari a circa 1,64 miliardi per il periodo 2014-2020, che rappresenta da sola oltre il 60% dell'intera spesa programmata in Europa e a quasi l'8% delle risorse disponibili a livello nazionale per lo sviluppo rurale.

In Italia si è optato per una Misura nazionale, anziché regionale, finanziando il programma assicurativo nazionale in agricoltura e gli altri strumenti, provando a superare la disomogeneità e la frammentazione regionale rispetto all'accesso allo strumento assicurativo registrato negli anni precedenti.

In Italia il mercato assicurativo agricolo agevolato ha manifestato, nell'ultimo biennio, evidenti segnali di sofferenza, dovuti in particolare alla crescita dei costi di riassicurazione e alla forte concentrazione del pool degli assicurati che caratterizza la domanda assicurativa agricola in Italia.

## 2. L'EVOLUZIONE DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELLA GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA: CRITICITÀ E PUNTI DI FORZA

Ogni imprenditore non conosce con certezza, a priori, il risultato economico delle proprie scelte aziendali. Tale affermazione è tanto più vera per il settore primario dove il carattere biologico dell'attività inserisce un elemento di rischio ulteriore alle decisioni degli imprenditori, essendo le rese condizionate da una serie di eventi sui quali le capacità di controllo da parte dell'imprenditore sono spesso limitate.

A queste considerazioni "tradizionali" si aggiungono elementi di rischiosità in termini di reddito agricolo innovativi rispetto al passato che, fino alla fine

del secolo scorso, la Politica Agricola Comunitaria (PAC) ne ha annullato, o mitigato, gli effetti per i produttori agricoli europei. Oggi, infatti, l'agricoltore europeo si muove in uno scenario assolutamente inedito con una progressiva ridefinizione del sostegno pubblico all'agricoltura e una crescente competitività che anima i mercati internazionali e che ne accresce sensibilmente l'esposizione al rischio (Di Falco et al., 2014). L'aleatorietà dei risultati economici è quindi amplificata dalla maggiore variabilità che caratterizza, in questi ultimi anni, sia l'andamento climatico sia quello dei prezzi, accentuando la potenziale pericolosità di ognuna delle diverse tipologie di rischio classicamente definite: di produzione, di mercato, finanziario, istituzionale.

Alla numerosità e varietà di tali fattori, tuttavia, corrisponde una analoga varietà di strumenti per la gestione del rischio di reddito cui gli agricoltori possono utilmente ricorrere, ovvero, la diversificazione produttiva, l'assicurazione, la protezione delle esposizioni finanziarie attraverso le borse merci e i derivati finanziari, la gestione del risparmio e del credito.

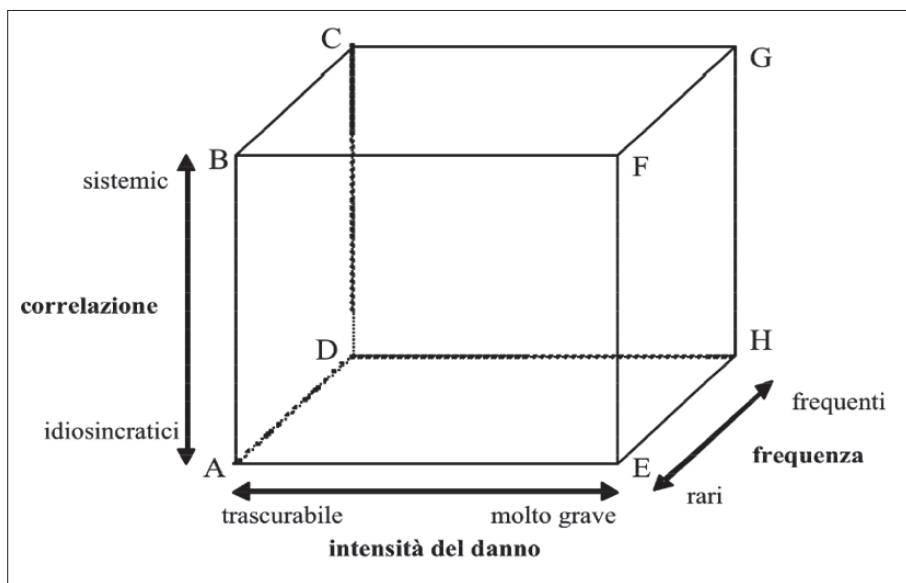
All'azione di questi strumenti privati, poi, si accompagna il ruolo fondamentale svolto dalle politiche pubbliche, presente in varie forme in tutti i Paesi sviluppati, tra cui il sostegno alle assicurazioni agricole. Assicurazioni agricole che la normativa in ambito WTO include tra gli interventi che rientrano nella "scatola verde"; tale previsione ha sicuramente inciso sulla diffusione di questa tipologia d'intervento.

Abbiamo già introdotto come l'inverno del 2019 sia stato il più caldo degli ultimi 200 anni, così come lo era stato quello precedente. Questo trend sta facendo entrare la gestione del rischio nell'era dell'incertezza, con evidenti problematiche nella pianificazione aziendale di un settore come quello primario che in modo cruciale dipende dall'alea del meteo.

Non considerare gli effetti del cambiamento climatico con l'accresciuta imprevedibilità degli eventi estremi sarebbe un problema serio per le politiche d'intervento pubblico.

Allo stesso tempo, non considerare le problematiche connesse all'accesso al credito, implicherebbe la costruzione di una strategia miope e destinata a non apportare benefici al settore agricolo italiano, in un contesto di restrizione delle provviste pubbliche per il settore primario e di un possibile deterioramento del valore del capitale fondiario.

Bisogna quindi uscire dalla struttura dell'attuale intervento pubblico a sostegno degli strumenti privati di gestione del rischio in Italia e in UE; sistema, soprattutto italiano, di compensazione dei danni che è risultato molto elastico rispetto alle necessità congiunturali, con stanziamenti ad hoc. Al crescere della frequenza di eventi atmosferici indesiderati, questa modalità di intervento pubblico ha però mostrato negli anni tutti i suoi limiti, in quanto portatrice di

Fig. 1 *Scatola dei rischi*

distorsioni sui comportamenti d'impresa. Il risultato è stato alimentare aspettative di risarcimento ex post dei danni subiti, disincentivando l'adozione di azioni preventive da parte delle imprese, oltre che la diffusione delle assicurazioni, aumentando il costo complessivo a carico della collettività. Risarcimenti ex post a carico del FSN che oggi sono soltanto una previsione legislativa che, nella sostanza, significa ristorare dopo diverse annualità meno del 5% dei danni accertati; ovvero, è come dire che l'intervento ex post non esiste.

Il punto centrale che emerge dall'analisi delle politiche per la gestione del rischio di reddito in agricoltura in Italia è di un sostanziale fallimento dell'intervento pubblico.

Fallimento perché si è persa di vista l'assoluta complessità dell'interazione tra i diversi rischi che accompagnano l'attività agricola, sperimentando un intervento pubblico quasi univocamente teso al sostegno delle assicurazioni agricole, dimenticando il ruolo possibile di altri strumenti e strategie aziendali.

La realtà, invece, prevede che gli eventi che generano rischio devono essere distinti secondo i gradi o livelli di: frequenza, intensità del danno e correlazione.

In funzione della combinazione di queste dimensioni, un evento dannoso può essere localizzato in uno spazio tridimensionale (la "scatola dei rischi") (fig. 1) i cui vertici corrispondono alle manifestazioni estreme. Anche se magari nessun evento reale corrisponde perfettamente a una di tali forme estre-

me, la classificazione serve a sottolineare la combinazione delle caratteristiche più rilevanti ai fini della scelta dello strumento di gestione più idoneo. Con l'eccezione di eventi di tipo G e H, vale a dire di eventi frequenti le cui conseguenze potenziali sono molto gravi, e per i quali l'unica strategia possibile dovrebbe essere quella di cercare di evitarli (per esempio non localizzando l'attività di produzione in ambienti a essi esposti) la maggior parte dei rischi sperimentati dagli agricoltori è "in between", e quindi può essere gestita efficacemente (Cafiero et al., 2007).

È abbastanza chiaro, visivamente, come l'assicurazione agricola possa gestire soltanto una parte di questo spazio tridimensionale.

In Italia, come evidenziato, abbiamo una domanda assicurativa bassa e fortemente concentrata; viviamo un dualismo drammatico tra le diverse aree del Paese, e pochi si interrogano sulle reali cause di questo divario. Gli aspetti che fortemente limitano il ricorso al mercato delle assicurazioni agevolate agricole, soprattutto nelle regioni del Centro-Sud Italia, possono essere molteplici; i principali appaiono:

1. una bassa propensione al ricorso di strumenti di gestione del rischio da parte degli agricoltori del Centro-Sud caratterizzati notoriamente da un approccio tradizionale e locale nella conduzione dell'azienda agricola, piuttosto che come impresa competitiva;
2. indirizzi produttivi estremamente diversificati con due e più cicli colturali annuali diversi e, soprattutto, una minore esposizione ai rischi tradizionalmente assicurati dall'attuale offerta di polizze assicurative (grandine in primis);
3. minore dimensione aziendale delle aziende meridionali rispetto a quelle del Centro e Nord Italia. Ciò comporta maggiori difficoltà e complessità amministrative per l'adesione ai sistemi di gestione del rischio rispetto a tessuti produttivi caratterizzati da maggiori dimensioni medie aziendali e ordinamenti produttivi più omogenei;
4. scarsa dinamicità dei Consorzi di Difesa nel Centro-Sud rispetto a una tradizione più consolidata da registrare nel Nord del Paese. È noto come il 95% delle polizze sottoscritte dalle aziende agricole italiane siano oggi veicolate attraverso i Consorzi di Difesa; Consorzi di Difesa che anticipano anche il pagamento del premio della polizza all'imprenditore agricolo, svolgendo un ruolo di anticipazione importantissimo per il settore primario.

Una possibile risposta a tale sottovalutazione è l'inerzia del sistema pubblico-privato impermeabile a qualsiasi tentativo d'innovazione di prodotto, nonostante l'evoluzione normativa Comunitaria (da ultimo con il Decreto Omnibus del 2018).

Il risultato dell'intervento pubblico nel settore delle assicurazioni agricole in Italia può essere quindi sintetizzato in tre punti: scarsa partecipazione delle aziende agricole (mai superiore al 20% di PLV assicurata negli ultimi 15 anni); enorme divario tra aree diverse del Paese (80% della PLV assicurata si concentra in poche province nel Nord del Paese); creazione di un portafoglio anti selettivo con crescenti costi di riassicurazione del portafoglio assicurativo (si assicurano soltanto le aziende che si riconoscono "rischiose" rispetto ai parametri del contratto assicurativo).

Tale scenario è estremamente critico in relazione a due elementi sostanziali:

1. le proiezioni sui cambiamenti climatici in atto indicano il meridione d'Italia quale una delle zone a maggior rischio erosione e di resa;
2. la degenerazione della concentrazione anomala del mercato delle assicurazioni agricole in Italia, incide in maniera negativa sulla dinamica del prezzo delle polizze che vede una crescita del prezzo dei premi delle polizze nel Sud Italia negli ultimi anni proprio in ragione di una riduzione del numero dei certificati che restringe la possibilità per le compagnie di diversificare il rischio tra gli assicurati.

Da tali premesse, quale dovrebbe essere l'obiettivo dell'intervento pubblico?

In primis, dare piena attuazione alla Strategia Nazionale basata su 3 punti fondamentali per la gestione del rischio in agricoltura da perseguire nella Programmazione 2014-20:

1. ridurre il divario tra aree geografiche e settori nella domanda assicurata;
2. incrementare il numero di aziende che ricorrono a strumenti di gestione del rischio;
3. ampliare e migliorare l'offerta di strumenti di gestione del rischio.

Finora nessuno dei tre obiettivi è stato raggiunto e, a eccezione di timidi passi avanti effettuati nel caso dell'obiettivo 3, nulla è stato messo colpevolmente in campo dall'amministrazione pubblica.

In questo scenario, l'organizzazione maggiormente rappresentativa delle aziende agricole italiane non può non avere sensibilità verso questo stato inerziale e, allo stesso tempo, deve spingere per dare pieno sostegno a nuove tipologie d'intervento pubblico auspicabili, anzi necessarie, per accompagnare nei nuovi scenari la sostenibilità economica delle produzioni *Made in Italy* del settore primario. L'alta qualità deve coniugarsi con la sostenibilità, non con la fragilità.

In primo luogo, è necessario produrre e favorire la diffusione rapida delle informazioni “certificate” sugli eventi atmosferici e sulle rese e sui prezzi. In tal modo, si andrebbe a incidere anche su uno degli aspetti fondamentali del fallimento di un mercato privato per le assicurazioni agricole (e, più in generale, del funzionamento domanda offerta di tutti gli strumenti di gestione del rischio anche in presenza dell'intervento pubblico a sostegno della domanda), ossia l'asimmetria informativa tra domanda (agricoltori) e offerta (Capitanio et al., 2011). Con una disponibilità dei dati di maggiore dettaglio e affidabilità, l'offerta (compagnia assicurativa ad esempio) potrebbe delineare meglio i profili di rischio degli assicurati e la stima del danno sarebbe meno soggetta a comportamenti opportunistici degli agenti in gioco (lo sviluppo di contratti assicurativi indicizzati su parametri atmosferici oggettivi appare, in tal senso, particolarmente promettente).

Se l'obiettivo è di dare risposta ai tre punti fondamentali indicati nella strategia Nazionale, è evidente come l'adozione e implementazione dell'IST (settoriale e non) e l'adozione di polizze index sia un presupposto fondamentale; ridurrebbe il divario tra Nord e altre aree del Paese perché profilerebbe uno strumento maggiormente adatto alle peculiarità agronomiche ed economiche degli ordinamenti colturali che non trovano risposta dall'attuale offerta assicurativa (punto 1), aumenterebbe la platea delle aziende agricole che ricorrono a strumenti di gestione del rischio (punto 2), ampliherebbe l'offerta degli strumenti (punto 3).

Ancora più importante, però, sarebbe l'istituzione di un “gabinetto di crisi” dedicato alle problematiche della gestione del rischio e delle crisi in agricoltura, non solo di mercato ovvero, anche sanitarie. Un esempio banale, e allo stesso tempo icastico: il cambiamento climatico genererà forti impatti non solo sulla capacità produttiva delle campagne italiane, ovvero ne andrà ad alterare il valore del capitale fondiario, vedi supra. Con quali conseguenze? Quasi tutte le aziende agricole italiane non hanno bilanci certificati; ciò implica che il depauperamento del valore dei terreni pregiudicherà la capacità di accesso al credito per moltissime aziende agricole italiane. La normativa seguente alle Regole di Basilea 2 introduce nuove regole nel rapporto tra banca e impresa, introducendo nuove difficoltà in un momento in cui diventa urgente colmare il gap strutturale e organizzativo della nostra offerta agricola. Parallelamente, la volatilità dei mercati finanziari rende più difficoltoso del normale l'accesso al capitale di rischio. L'agricoltore è oggi più vicino e condizionato dall'evoluzione del mercato del credito e le sue possibilità di accesso ai capitali di prestito richiedono dotazioni organizzative e finanziarie adeguate, oltre che una maggiore capacità di interlocuzione con il sistema creditizio. Questo produce percorsi di accesso al credito più rigidi che in passato e, soprattutto, metodo-



logie di valutazione del rischio dei soggetti affidatari più oggettive, lasciando alle valutazioni di tipo qualitativo un peso del tutto residuale.

In definitiva, pensare che i pagamenti diretti possano in qualche maniera fungere da stabilizzatori di reddito rappresenta un equivoco di fondo di cui, forse, si tende ad abusare per giustificare una tradizione di spesa volta a garantire soprattutto gli agricoltori del Centro Europa che notoriamente hanno una percezione ed esposizione rispetto al rischio inferiore ai produttori mediterranei.

Ultimo punto, forse il più importante, richiamando i fenomeni naturali di natura catastrofica sempre più imprevedibili e multivariati (il riferimento è non solo a fenomeni meteorologici, ma anche a fenomeni di fitopatie, ovvero, invasioni di cimici e cavallette), un punto di svolta è stato individuato nell'introduzione di una polizza catastrofica.

Polizza catastrofica obbligatoria per tutti, che costi poco, ma capace di coprire tutta la SAU italiana (circa 12 mln di ha) rispetto ai fenomeni che compromettono la capacità produttiva delle aziende agricole e che abbia una velocità di ristoro "al limite" immediata rispetto alle emergenze. Basti pensare come, in maniera semplicistica, un contributo di euro 20 per ettaro, andrebbe a costituire un "fondo emergenze catastrofali" di euro 240 milioni; tale entità finanziaria implicherebbe il sostanziale raddoppio della capacità finanziaria assorbita attualmente dal sostegno alle polizze assicurative, ma svolgerebbe una duplice funzione (oltre a garantire gli obiettivi per i quali verrebbe istituita).

### 3. NUOVI STRUMENTI: POLIZZE INDEX

Il Regolamento (UE) n. 1305/2013 per lo sviluppo rurale 2014-2020 ha previsto, nell'ambito del sostegno alle polizze assicurative agevolate, anche che la produzione annua dell'agricoltore (e l'eventuale perdita) potesse essere calcolata mediante l'utilizzo di indici. La *fiche* di misura della Commissione UE (versione del 5 febbraio 2015) riprende tale opportunità offrendo ai singoli Stati membri la possibilità di ricorrere a indici per la determinazione della perdita di produzione dei singoli agricoltori che aderiscono a uno schema di protezione assicurativo agevolato.

Si tratta, nel dettaglio, dell'opportunità di adottare metodologie di stima delle perdite che, basandosi su un indice esogeno comune per una data area, siano in grado di definire l'ammissibilità degli agricoltori all'intervento assicurativo e quantificare l'intensità degli indennizzi. Tale possibilità, ovviamente, introduce vantaggi in termini di riduzione delle problematiche informative riconducibili all'azzardo morale e alla selezione avversa, oltre che nella contrazione dei costi operativi.

Tali problematiche, tra le altre e come spesso richiamato, hanno impedito una diffusione su larga scala della sottoscrizione di polizze agricole agevolate da parte delle aziende agricole italiane.

L'introduzione di polizze *index based* evidentemente deve comunque rispettare i vincoli normativi imposti dal WTO, tramite i spesso richiamati artt. 7 e 8 dell'Annex II dell'Accordo sull'agricoltura.

Il rispetto delle regole della *green box* del WTO deve essere garantito, quindi, mediante l'adozione di indici che rappresentino in modo "adeguato e soddisfacente" la perdita reale del singolo agricoltore.

Tale definizione viene richiamata dalla normativa dell'UE nel Reg. 1305/2013.

Nella predisposizione della misura nazionale per la gestione del rischio delle imprese agricole, nel quadro del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale (PSRN), l'Autorità di Gestione (AdG) ha descritto una strategia di intervento volta a migliorare la partecipazione degli agricoltori allo strumento assicurativo (riequilibrio territoriale e settoriale, in primis) attraverso il sostegno a polizze innovative e maggiormente inclusive in termini di rischi coperti, quali le polizze *index-based*, escludendo il sostegno alle polizze mono rischio e prevedendo il progressivo incremento delle coperture fino all'introduzione dell'obbligo di assicurazione dei rischi catastrofali.

Le polizze *index based* rappresentano senza dubbio un'innovazione di prodotto assoluta nel campo assicurativo agricolo in UE ad oggi, soprattutto se consideriamo la recentissima ammissione al contributo pubblico decretata dal DM del 23/03/2017.

In cosa si differenzia una polizza *index based* dalle tradizionali polizze scambiate sul mercato assicurativo agricolo?

Fondamentalmente, dallo spostamento dell'attenzione dal danno di resa causato dalla manifestazione di un evento estremo all'osservazione e registrazione dell'andamento di variabili meteorologiche (pioggia e temperatura) che, in sostanza, influenzano la buona riuscita del raccolto in campo.

L'oggetto della polizza, quindi, diventa l'osservazione dell'andamento meteo che, in virtù di indici climatici appositamente costruiti, permette di ricostruire il danno di resa (che comunque deve essere verificato dall'intervento peritale, per la salvaguardia del principio indennitario).

Evidentemente, questa è una rivoluzione per il mercato delle assicurazioni agricole.

È una rivoluzione perché elimina la possibilità dei comportamenti fraudolenti e, inoltre, nel medio periodo, è una polizza che genera comportamenti virtuosi (!) da parte degli agricoltori nella conduzione delle loro attività di campo.

A ben vedere, infatti, nel momento in cui l'oggetto del contratto si identifica con delle soglie di variabili meteorologiche che, in ragione di studi approfonditi, delimitano il punto in cui le condizioni agronomiche sono ottimali per la buona riuscita del raccolto, in caso di scostamenti significativi da questo ottimo l'agricoltore è incentivato a mantenere le buone pratiche agronomiche.

Immaginiamo per ipotesi una polizza che protegga i produttori cerealicoli da deficit idrico; nell'eventualità di scostamento significativo dalla soglia di pioggia presente nel contratto assicurativo, l'agricoltore non abbandonerà le pratiche irrigue, in attesa dell'indennizzo previsto dalla polizza. Infatti, se l'indennizzo scatta con lo scostamento dal valore soglia individuato dal contratto assicurativo, l'imprenditore agricolo irrigherà i suoi terreni provando a contenere i danni della siccità sulla qualità/quantità del suo raccolto. La polizza *index based*, in questo caso, riconosce quindi il ruolo importante dell'andamento meteorologico nell'aggravio dei costi variabili e, quindi, indennizza in qualche maniera l'onerosità delle buone pratiche agronomiche.

Evidentemente, questa è la traiettoria di medio-lungo termine, nel momento in cui cioè la fase sperimentale sarà terminata e le soglie degli indici individuate per singola coltura, e per le diverse aree geografiche, verranno ritenute affidabili.

#### 4. NUOVI STRUMENTI: IST E FONDI MUTUALISTICI

La misura IST prevede l'indennizzo nell'eventualità di drastici cali del reddito, indipendentemente dalle cause che li hanno determinati. Ciò pone rilevanti problemi in ordine alla verifica della riduzione del reddito e alla quantificazione dell'indennizzo pubblico da versare, che dovrebbe basarsi prevalentemente sulla documentazione contabile e fiscale dell'impresa. Nella realtà, le imprese agricole (non solo in Italia) sono soggette a regimi fiscali e contabili semplificati, basati su obblighi documentali molto limitati. Esisterebbe dunque una rilevante asimmetria informativa tra l'impresa che sperimenta il calo di reddito e il decisore pubblico che provvede all'erogazione dell'indennizzo. In tale asimmetria possono inserirsi comportamenti opportunistici (o addirittura fraudolenti) da parte dei partecipanti. La carenza di dati contabili certificati è stata superata, rispetto alla previsione dell'art. 38 del Reg. 1305/2013, dal Regolamento Omnibus del 2018 ma, comunque, l'organizzazione mutualistica consente di contrastare efficacemente il rischio di comportamenti opportunistici, in quanto la decisione di indennizzo è assunta per il fondo nell'ambito di una governance condivisa tra i partecipanti. Il fondo infatti versa gli indennizzi e richiede il rimborso per i versamenti alla misura IST. Il rimborso tuttavia

è solo parziale, considerando che il 35 per cento degli indennizzi rimane a carico del capitale del fondo.

In questo quadro, i legami solidaristici e di fiducia, basati sul reciproco controllo, che caratterizzano una organizzazione mutualistica, sono normalmente sufficienti a garantire un corretto comportamento da parte degli organi di governance, che di questo capitale di fiducia sono appunto espressione. Al momento di determinare gli indennizzi, il fondo assume una decisione che deve contemplare un equilibrio tra la necessità di indennizzare le perdite effettivamente subite dagli aderenti, per evitare che la funzione stessa del fondo e dunque l'incentivo all'adesione venga meno, e allo stesso tempo porre in essere tutte le misure idonee a evitare l'erogazione di indennizzi non dovuti, che farebbero perdere credibilità all'organizzazione, estinguendo per altro verso il medesimo incentivo all'adesione al fondo da parte delle imprese. Come ulteriore elemento si consideri che, di fatto, nel determinare le decisioni di indennizzo, il fondo non impegna la sola quota del 35 per cento, ma rischia per l'intero ammontare degli indennizzi erogati, posto che in caso di eventuali irregolarità il decisore pubblico potrebbe rifiutare il riconoscimento del rimborso per il 65 per cento ammissibile alla copertura del programma.

Il meccanismo mutualistico non è tuttavia sufficiente ad affrontare tutte le criticità connesse con l'implementazione e l'operatività della misura. Un'applicazione dell'IST basata sulla sola capacità di auto-organizzazione delle imprese sul territorio, attraverso la costituzione di fondi mutualistici territoriali, presenterebbe infatti importanti limiti. Tali strutture mutualistiche tenderebbero a nascere sulla base di legami di conoscenza e di collaborazione esistenti, o comunque di una vicinanza di interessi di carattere settoriale o territoriale (in molti casi le due dimensioni tendono a sovrapporsi). Il risultato potrebbe essere quello di una moltitudine di fondi mutualistici con ridotta capacità di intervento, indipendenti tra loro, che aderiscono alla misura IST.

Fondi mutualistici di limitate dimensioni, soprattutto se organizzati su base settoriale o territoriale, pur essendo stati incentivati gli IST settoriali con il recepimento del Regolamento Omnibus, avrebbero una capacità finanziaria ridotta e, soprattutto, sarebbero fortemente esposti al rischio sistemico. In caso infatti di eventi che coinvolgessero la gran parte dei partecipanti (ad esempio crisi di mercato, allarmi sanitari o calamità naturali) il patrimonio dei fondi potrebbe non risultare adeguato per il ristoro delle perdite di reddito o, comunque, i fondi, potrebbero essere costretti a impiegare l'intero capitale accumulato nel corso degli anni. Si consideri, peraltro, che la capacità finanziaria del fondo è un elemento essenziale per attrarre l'aiuto pubblico, che, come detto, è erogato solo a rimborso di quanto già effettivamente versato alle imprese. Nonostante il fondo possa indebitarsi per le somme ricevute

come capitalizzazione pubblica, l'effetto leva è comunque limitato e produce rilevanti oneri finanziari.

Si consideri inoltre che, nel momento in cui si verificano eventi di natura sistemica, lo stesso contrasto ai comportamenti opportunistici basato sui rapporti di reciproco controllo tipico della mutualità tendono a essere indeboliti.

##### 5. NUOVI STRUMENTI: POLIZZA CATASTROFALE

Nella visione di proposte operative che diano benefici per l'efficienza della spesa pubblica e per la sostenibilità economica delle aziende agricole italiane, uno strumento non ancora presente nell'attuale portafoglio, ma strategico nell'ottica di una gestione del rischio efficiente nel senso dapprima introdotto, è la polizza catastrofale (CAT). In generale, per comprendere appieno le potenzialità di questo strumento, è interessante guardare alle esperienze di fondi mutualistici per settori diversi da quello primario. Una compagnia di assicurazioni contro i danni causati da catastrofe naturale, come quelli che caratterizzano il settore agricolo, si trova di fronte a problemi di gestione del rischio derivante dal proprio portafoglio di polizze assicurate. Infatti, il rischio di catastrofe naturale ha la caratteristica peculiare di presentarsi con associata una bassa frequenza di sinistro e un'alta entità di danno. Ciò avviene, come già evidenziato, perché i rischi delle singole polizze sono correlati tra loro in un'area molto vasta e quindi non è possibile o quanto meno è molto difficile, per una compagnia di assicurazioni, diminuire il rischio totale del proprio portafoglio di polizze tramite la diversificazione.

Questo motivo ha spinto, negli anni Novanta, le imprese di assicurazioni degli Stati Uniti a trovare una soluzione rivolgendosi ai mercati dei capitali tramite l'acquisto di prodotti derivati e l'emissione di titoli obbligazionari collegati al rischio di catastrofe. In questo modo, le compagnie riescono a trasferire sui mercati finanziari un rischio non sopportabile da una impresa privata.

Tali prodotti finanziari, dal punto di vista delle compagnie assicurative, presentano l'evidente vantaggio di aumentare la propria capacità di copertura dal rischio catastrofale. Dal punto di vista di un investitore, invece, il vantaggio principale di questi prodotti finanziari assicurativi è dato dal fatto essi hanno un rendimento collegato al rischio assicurativo di catastrofe. Questo tipo di rischio è presumibilmente non correlato ai rischi tipici dei mercati dei capitali. Questa caratteristica rende tali prodotti finanziari particolarmente indicati a essere inseriti in quota parte nei portafogli di investimento, in modo da migliorarne la qualità, in termini di un maggior rendimento medio e, soprattutto, di un minor rischio.

Il punto fondamentale è che le imprese assicurative primarie e la riassicurazione tradizionale, così come un fondo mutualistico non garantito da soldi pubblici, non hanno capitali sufficienti a coprire i rischi di tali eventuali catastrofi. Si crea, così, uno sbilanciamento tra offerta e domanda di prodotti assicurativi che proteggono i beni dal rischio di avvenimenti catastrofici. In particolare in agricoltura, dove il rischio sistemico è una realtà ricorrente, tale eventualità genera l'esigenza, e quindi una richiesta, di riassicurazione che, garantita dalla capacità di copertura addizionale offerta dalle imprese di riassicurazione, si rivela però insufficiente per coprire richieste di indennizzo collettive (come nel caso di eventi calamitosi o disastrosi). In altri termini, si genera un esubero di domanda di capacità assicurativa rispetto all'offerta che genera, tra l'altro, l'incremento dei tassi di premio.

Una soluzione al problema potrebbe essere quella di creare un ponte tra il mercato assicurativo e il mercato finanziario attraverso meccanismi di ingegneria finanziaria basata sui CAT BOND che vengono utilizzati principalmente nella gestione di rischi catastrofici, come i rischi uragani o terremoto.

A differenza del mercato assicurativo/riassicurativo dove vi è un impegno contrattuale a pagare se si verifica un determinato evento (star del credere), nel mercato finanziario si ha la raccolta effettiva di mezzi freschi attraverso l'emissione di un titolo obbligazionario (bond) che sarà rimborsato al creditore solo se non si verifica l'evento (CAT). In considerazione della probabilità che tale titolo non possa essere rimborsato, verrà riconosciuto un tasso di interesse correlato alla pericolosità del rischio e, quindi, superiore ai saggi di interesse riconosciuti dalle obbligazioni tradizionali.

Va da sé che l'offerta di tali strumenti finanziari è riservata ai soli investitori istituzionali e non ai singoli privati.

Dal 1992, le innovazioni dei mercati finanziari hanno permesso la creazione di valori mobiliari strutturati come sopra descritto, con l'emissione di titoli indicizzati al valore dei danni ai beni reali provocati da catastrofe. Inoltre, opzioni su eventi catastrofici sono trattate al CBoT (Chicago Board of Trade). Questi strumenti hanno creato, per la prima volta, un collegamento diretto tra industria assicurativa e mercati dei capitali. I partecipanti ai mercati possono aprire posizioni sull'avvenimento e sul costo dei danni ai beni reali causati da catastrofi, allo stesso modo in cui eseguono operazioni di copertura o speculative sul movimento dei tassi di interesse o dei prezzi dei titoli azionari.

Le compagnie assicurative possono quindi pensare di rivolgersi ai mercati dei capitali, tramite emissione di strumenti finanziari, per gestire più effica-

cemente il rischio di catastrofe. Infatti, mentre le perdite, dovute ai danni causati da catastrofi naturali, possono portare all'insolvenza molte imprese assicurative, difficilmente causano problemi di solvibilità ai mercati dei capitali, abituati a trattare affari per cifre alquanto superiori.

Rispetto al mercato finanziario, gli assicuratori e i riassicuratori hanno però il vantaggio di possedere informazioni sugli eventi catastrofali. Nel decennio passato, sono stati sviluppati alcuni modelli che combinano informazioni sismiche e meteorologiche con i dati sulle costruzioni e il valore dei singoli edifici che possono essere sinistrati. Questi modelli possono essere utilizzati per simulare gli effetti economici di tempeste e terremoti. Sebbene tali modelli siano usati dalle compagnie di assicurazione e riassicurazione, oggi sono disponibili anche agli investitori presenti sul mercato consentendo quindi agli operatori istituzionali una corretta valutazione dello spread dei CAT Bond correlati.

Il mercato finanziario non è abituato a trattare un tipo di rischio come quello di catastrofe. Perché i prodotti finanziari collegati ad assicurazioni vengano accettati con successo è perciò necessario definire rigorosamente cosa si intenda per catastrofe. A tale scopo si costruiscono quindi degli indici sulle perdite subite dai beni assicurati ai quali si riferiscono i prodotti finanziari assicurativi. Ognuno di questi indici deve definire il tipo di catastrofe di cui si deve sopportare il rischio (uragano, tempesta, terremoto, ecc.), la zona geografica nella quale le perdite sono rilevate (esistono indici nazionali o regionali) e il valore preciso del danno oltre il quale entra in gioco la copertura dei contratti emessi sul mercato. Quando l'indice supera un certo ammontare di perdite, l'investitore deve sopportarne una parte che dipende dal tipo di strumento finanziario posseduto. L'indice può essere collegato sia alle perdite dell'impresa che emette il prodotto finanziario a esse connesso, che alle perdite dovute a catastrofe misurate per l'intera industria assicurativa. In questo ultimo caso viene eliminato il rischio di *moral hazard* da parte dell'impresa assicurativa emittente. Va inoltre definito con esattezza l'ammontare della perdita a carico del possessore del prodotto finanziario, collegato alla catastrofe, nel caso in cui il valore limite delle perdite venga superato dall'indice ed entri, quindi, in gioco la copertura a carico dell'investitore.

La costruzione di indici così impostati, ai quali sono collegati gli strumenti finanziari assicurativi, rende possibile la standardizzazione degli strumenti stessi, con evidenti vantaggi di maggiore liquidità sul mercato. È proprio tramite l'indice che si fornisce al mercato l'informazione precisa di cosa si intenda con il concetto di catastrofe.



In tale ottica, al crescere del rischio di catastrofe e alle difficoltà della sua gestione, e al crescere della “domanda” per gestire rischi di tale tipologia, le compagnie di assicurazione cercarono, nei primi anni Novanta, un’alternativa ai propri metodi tradizionali di gestione del rischio. La risposta fu la creazione di strumenti finanziari innovativi come options, futures, titoli obbligazionari e swaps, collegati al rischio di danni ai beni reali provocati da catastrofi. Questi contratti permettono agli assicuratori di ridurre tale tipo di rischio, trasferendolo in parte agli investitori che assumono posizioni sul verificarsi dell’avvenimento catastrofale. Le options collegate ad assicurazioni cominciarono a essere trattate in borsa nel 1992, mentre i titoli obbligazionari assicurativi sono stati per la prima volta emessi nei mercati *over-the-counter* nel 1994.

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

#### BIBLIOGRAFIA

- BARNETT B.J., SKEES J.R. AND HOURIGAN J.D. (1990): *Examining participation in federal crop insurance*, «Staff Paper», No. 275, Department of Agricultural Economics, University of Kentucky, Lexington, MA.
- BORRIELLO R. (2003): *Assicurazioni, gestione dei rischi in agricoltura e garanzia dei redditi*, paper presentato da ISMEA, 25 marzo 2003, Roma.
- BOURGEON J.-M. E CHAMBERS R.G. (2003): *Optimal area-yield crop insurance reconsidered*, «American Journal of Agricultural Economics», 85, pp. 590-604.
- CAFIERO C. (2005): *Problemi e prospettive per una moderna gestione del rischio nell’agricoltura europea*, «Economia&Diritto Agroalimentare», vol. 2, pp. 135-150.
- CAFIERO C., CAPITANIO F., CIOFFI A., COPPOLA A. (2007): *Risk and Crises Management in the reformed European Agricultural Crises Policy*, «Canadian Journal of Agricultural Economics», Special Issue December 2007.
- CAPITANIO F. (2006): *L’intervento pubblico nel campo delle assicurazioni agricole in Italia: incongruenze e risultati*, «Politica Agricola Internazionale», n. 4, 2006.
- CAPITANIO F., BIELZA M., CAFIERO C., ADINOLFI F. (2011): *Does market competitiveness*



- significantly affect public intervention in agricultural insurance: the case in Italy*, «Applied Economics», vol. 43, Issue 27, pp. 4149-4159.
- CHAMBERS R.G. (1989): *Insurability and Moral Hazard in Agricultural Insurance Markets*, «American Journal of Agricultural Economics», 71, pp. 604-616.
- COMMISSIONE CE (2008): *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, COM 306/4, Bruxelles, 20.05.2008.
- DOHERTY N. AND DIONNE G. (1993): *Insurance with undiversifiable risk: contract structure and organization form of insurance firms*, «Journal of Risk Uncertainty», 6, pp. 187-203.
- COBLE K.H., KNIGHT T.O., POPE R.D. E WILLIAMS J.R. (1997): *An expected indemnity approach to the measurement of moral hazard in crop insurance*, «American Journal of Agricultural Economics», vol. 79, no. 1, pp. 216-226.
- GARDNER B.L. AND KRAMER R.A. (Eds) (1986): *Experience with crop insurance programs*, in *The United States: Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- GLAUBER J. (2004): *Why subsidized insurance has not eliminated disaster payments*, «American Journal of Agricultural Economics», vol. 86, pp. 1179-1195.
- GOODWIN B.K. (1993): *An empirical analysis of the demand for crop insurance*, «American Journal of Agricultural Economics», vol. 75, pp. 425-434.
- GOODWIN B.K. AND KASTENS T.L. (1993): *Adverse selection, disaster relief, and the demand for multiple peril crop insurance*, contract report for the Federal Crop Insurance Corporation.
- JUST R.E. AND CALVIN L. (1993): *Adverse selection in US crop insurance: the relationship of farm characteristics to premiums*, unpublished manuscript, College of Agriculture and Natural Resources, University of Maryland, College Park, MD.
- JUST R.E., CALVIN L. AND QUIGGIN J. (1999): *Adverse selection in crop insurance: actuarial and asymmetric information incentives*, «American Journal of Agricultural Economics», 81, pp. 834-849.
- KNIGHT T.O. AND COBLE K.H. (1997): *Survey of US multiple crop insurance literature since 1980*, «Review of Agricultural Economics», vol. 19, pp. 128-156.
- MAKKI S.S. AND SOMWARU A. (1999): *Demand for yield and revenue insurance: factoring in risk, income and cost*, Agricultural Outlook, Economic Research Service, US Department of Agriculture, pp. 17-19, available at: <<http://www.ers.usda.gov/Publications/AgOutlook/dec1999/ao267g.pdf>>.
- MAKKI S.S. AND SOMWARU A. (2001): *Farmers' participation in crop insurance markets: creating the right incentives*, «American Journal of Agricultural Economics», vol. 83, pp. 662-667.
- MAHUL O. (1999): *Optimum area yield crop insurance*, «American Journal of Agricultural Economics», 81, pp. 75-82.
- MIRANDA M.J. (1991): *Area yield crop insurance reconsidered*, «American Journal of Agricultural Economics», 73, pp. 223-242.
- MIRANDA M. AND GLAUBER J. (1997): *Systemic risks, reinsurance, and the failure of crop insurance markets*, «American Journal of Agricultural Economics», 79, pp. 206-215.
- SERRA T., GOODWIN B.K. AND FEATHERSTONE A.M. (2003): *Modeling changes in the US demand for crop insurance during the 1990s*, paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meetings, Montreal.
- SHAIK S., COBLE K.H. AND KNIGHT T.O. (2005): *Revenue crop insurance demand*, paper

presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meetings, Providence, RI.

WRIGHT B.D. AND HEWITT J.A. (1994): *All-risk crop insurance: lessons from theory and experience*, in *Economics of agricultural crop insurance: theory and evidence*, (Eds) D.L. Hueth and W.H. Furtan, Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers, pp. 73-112.