

Sara Landini

**ASSICURAZIONE DEL RISCHIO IN
AGRICOLTURA**

Estratto

Assicurazione del rischio in agricoltura

Il contratto di assicurazione rappresenta uno strumento di resilienza finanziaria delle imprese agricole da tempo per quanto non sfruttato adeguatamente dagli operatori. La PAC *post* 2020 introduce elementi di novità a partire dalla nuova ripartizione tra coperture catastrofali, di frequenza e di rischio. Si nota poi una semplificazione delle procedure e un nuovo meccanismo di calcolo dei parametri ai fini della determinazione del contributo. Nello scenario del mercato assicurativo si evidenzia però la necessità di pensare a strategie per implementare il numero delle coperture attraverso sinergie tra credito all'agricoltura e copertura del rischio agricolo.

The insurance contract represents a tool for the financial resilience of agricultural enterprises although not adequately exploited by operators. The post-2020 CAP introduces new elements starting with the new breakdown between catastrophe, frequency and risk coverage. There is also a simplification of the procedures and a new mechanism for calculating the parameters for the purpose of determining the contribution. In the insurance market scenario, however, there is a need to re-think of strategies to implement the number of coverages through synergies between agricultural credit and agricultural risk coverage.

Parole chiave: assicurazione - agricoltura - PAC

Keywords: *insurance - agriculture - CAP*

1. Premessa. - 2. Le tecniche giuridiche di gestione del rischio. - 3. Agevolazioni nella stipula di coperture assicurative. - 4. Le coperture assicurative del rischio agricolo in Italia. - 5. Possibili strumenti giuridici di implementazione del mercato delle polizze di copertura del rischio agricolo.

1. - Premessa.

Il settore dell'agroalimentare include le attività di produzione agricola, trasformazione industriale, distribuzione e consumo di prodotti alimentari. I prodotti agroalimentari arrivano al consumatore finale dopo una serie di complessi passaggi tecnologici ed economici. Come noto si distinguono di norma tre sottosistemi: l'agricoltura e l'allevamento; l'industria; il sistema distributivo. Qui andiamo ad occuparci dei rischi che riguardano l'agricoltura. Gli altri (industria e distribuzione) risultano non caratterizzati rispetto ad altri settori produttivi.

Per quanto riguarda la produzione agricola si evidenziano nuovi eventi che possono impattare negativamente sulle colture per il cambiamento climatico che ha inciso sia nel senso di un aggravamento di fenomeni avversi sia nel senso di nuove fenomenologie¹.

Quanto al rischio climatico, in Italia la principale nota è data dall'incremento della temperatura media annua. Dalle analisi del CNR-ISAC è emersa l'anno scorso una crescita di 0,96°C rispetto alla media degli ultimi quarant'anni. Il 2019 è, ad oggi, il quarto anno più caldo per il nostro Paese dal 1800, preceduto solo dal biennio 2014-2015 (+1°C sopra la media) e dal 2018 (l'anno più caldo in assoluto con un valore di +1,17°C rispetto alla media del periodo di riferimento 1981-2010).

Da un'analisi di più lungo periodo emerge che dal 1980 a oggi la tem-

¹ Cfr. C. CAFIERO - F. CAPITANIO - A. CIOFFI - A. COPPOLA, *La gestione del rischio nelle imprese agricole tra strumenti privati e intervento pubblico*, in *Agriregionieuropa*, 2007, fasc. 8, 1; J. GLAUBER, *Why subsidized insurance has not eliminated disaster payments?*, in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 86, 5, 2004, 1179-1195; W.N. MUSSER - G.F. PATRICK, *How Much Does Risk Really Matter to Farmers?*, in R.E. JUST - R.D. POPE (eds.), *A Comprehensive Assessment of the Role of Risk in U.S. Agriculture*, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London, 2002; R. D'AURIA - F. CAPITANIO - F. ADINOLFI - M. DI DOMENICO - M. GUIDO, *La gestione del rischio in agricoltura nella futura politica di sviluppo rurale dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, 2011, fasc. 27; F. CAPITANIO - A. CIOFFI, *Gestione del rischio in agricoltura ed intervento pubblico. Evoluzione, sostenibilità e prospettive del sistema italiano*, in *Riv. ec. e dir. agroal.*, 2011, n. 3; Commissione europea, *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. EC Communication [COM (2010) 672]*; Commissione europea, *Legal proposal for the CAP after 2013*, 2011.

peratura in Italia è aumentata di 0,45°C per decennio, evidenziando un costante *trend* in ascesa, come evidenziato nel Rapporto ISMEA 2020. L'aumento delle temperature incide non solo sulla siccità, ma anche sull'aumento della pioggia con una modificazione dei fenomeni e con la presenza di vere e proprie «bombe d'acqua». Dall'analisi compiuta da Copernicus2 (programma europeo finalizzato alla creazione di una capacità europea di osservazione della Terra) il 2019 si è rivelato un anno critico e uno dei più piovosi dal 1979 ad oggi. Dalle analisi condotte sui dati Copernicus2 emerge, per tale annualità, un incremento, rispetto alla media 1981-2010, dell'ordine di +0,5/+1,5 mm/giorno.

Oltre all'aumento delle temperature e alla maggiore intensità delle precipitazioni, tra i principali eventi che hanno interessato il territorio nazionale nel 2019 rientrano anche il gelo, la grandine e il vento forte.

Il gelo si è concentrato principalmente nelle Regioni dell'arco alpino e appenninico.

Particolarmente intensi i fenomeni rilevati in Trentino-Alto Adige (Provincia di Bolzano in particolare), Veneto (Belluno), Lazio (Rieti) e Abruzzo (L'Aquila), con oltre l'80 per cento del territorio agricolo interessato dalle gelate.

Il rapporto ISMEA evidenzia poi una serie di anomalie dei fenomeni meteorologici legati al cambiamento climatico.

Nel 2019 l'arco temporale tra marzo e settembre, a esclusione del mese di maggio, ha manifestato temperature più elevate rispetto alla media trentennale. Il fenomeno si è rivelato piuttosto marcato, con picchi di +2°C in Sardegna, nell'area della pianura Padano-Veneta-Romagnola e nella Provincia di Roma.

Nel Sud Italia tra gli eventi che hanno maggiormente impattato sulle coltivazioni agricole si segnalano le ondate di calore che, a più riprese, hanno colpito i territori di Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna, con picchi di temperatura superiori ai 40°C.

Al contrario, il mese di maggio è stato caratterizzato da un freddo anomalo e da precipitazioni abbondanti.

Ingenti i danni alle produzioni agricole inferti dalle gelate tardive sia a giugno che nella prima metà di agosto, con particolare riferimento alla viticoltura (colpiti gemme e germogli), alle coltivazioni di patate (appassimento della pianta e limitato accrescimento del tubero) e ai frumenti (congelamento dei tessuti, con danni in accrescimento).

La grandine e il vento forte hanno invece compromesso principalmente le coltivazioni di albicocche e nettarine (cascola e percosse dei frutti), oltre al frumento (allettamento e sgranamento della cariosside), al mais da granella e da insilaggio (allettamento e danni da inefficienza fogliare) e alle cucurbitacee (distacco dei frutti).

Gli episodi più significativi di raffiche di vento e grandinate hanno riguardato le zone dell'Emilia, del Veneto e della Lombardia. Al Sud sono stati accertati eventi grandinigeni e forti raffiche di vento soprattutto in Campania e Puglia.

Brevemente vediamo come anche nel settore zootecnico il rischio al quale gli allevatori vanno più spesso incontro è quello zoonosanitario, ossia la possibilità che gli animali in azienda siano colpiti da malattie gravi tali da compromettere l'attività, o per le quali è necessario l'abbattimento di tutti i capi malati o di tutto l'allevamento.

In sintesi i fattori di rischio sono rappresentati da:

- la numerosità delle imprese e la concentrazione territoriale, costituisce un elevato fattore di rischio;
- l'elevata mobilità degli animali, ossia il trasferimento di animali da un allevamento all'altro, fra territori diversi, o fra nazioni diverse, è un fattore di rischio di particolare rilevanza per la zootecnia italiana, comparto strutturalmente importatore.

L'avvicinamento ai centri abitati di animali selvatici insieme all'inselvaticamento di animali domestici introduce nuovi elementi di rischio:

- danneggiamento dei capi di bestiame;
- riduzione della produzione di latte del bestiame;
- aumento delle malattie. La presenza di serbatoi e vettori di malattia, come ad esempio animali (domestici e/o selvatici) o prodotti e sostanze (es. alimenti di origine animale) capaci di favorire la diffusione ed il mantenimento in natura della malattia. Un chiaro esempio della pericolosità derivante dalla presenza appunto di animali selvatici.

Occorre poi ricordare gli altri rischi che riguardano gli operatori:

- rischio macchine;
- rischi degli agenti fisici;
- rischi chimici e biologici.

2. - Tecniche giuridiche di gestione del rischio.

Il rischio, inteso come probabilità di eventi avversi, può essere ritenuto dal soggetto che ne è gravato ma, a fronte di eventi avversi nuovi per intensità e numerosità, il trasferimento diventa un'opzione preferibile soprattutto per le PMI che non possono fare politiche di differenziazione consistenti.

Il rischio può essere trasferito attraverso un contratto di assicurazione. L'impresa di assicurazione verso il pagamento di un premio si impegna a pagare un indennizzo parametrato al danno subito.

Il rischio può essere anche gestito attraverso tecniche di contenimento che spesso è la stessa compagnia di assicurazioni a imporre all'assicurato prevedendo condizioni di assicurabilità che limitano l'indennizzo all'adozione di tecniche di *risk management* a fronte di una riduzione dei premi. In questo l'assicuratore diventa non solo uno strumento di copertura dei danni ma anche di prevenzione.

La difesa attiva, così come la difesa passiva rappresentano un'opportunità per il settore agricolo di prevenire i rischi in agricoltura legati al maltempo:

- rientrano nella difesa cosiddetta passiva, le polizze assicurative con cui un'impresa si tutela ricevendo un risarcimento in caso di danni;
- a difesa attiva, invece, riguarda tutti quei sistemi che un'impresa può mettere in campo per proteggere fisicamente le coltivazioni e limitare gli effetti disastrosi che eventi come gelo, grandine, brina potrebbero avere sulla resa qualitativa e quantitativa del raccolto.

Gli strumenti preventivi di difesa passiva previsti dalla politica di sviluppo rurale sono essenzialmente tre:

- la polizza assicurativa;
- il fondo di mutualità;
- l'IST ovvero lo strumento per la stabilizzazione del reddito.

Ci concentreremo in modo particolare sulla descrizione della polizza assicurativa agevolata. La differenza sostanziale tra questi strumenti è che mentre la polizza assicurativa è uno strumento attraverso il quale l'azienda cede a terzi (compagnia di assicurazione) il proprio rischio, il Fondo di mutualità e l'IST sono strumenti attraverso i quali un'impresa condivide il proprio rischio con altre imprese socie dello stesso Fondo o IST.

È evidente che la liquidazione del danno rappresenta il momento più complesso e più delicato dell'operazione assicurativa soprattutto laddove si vogliano coprire perdite pecuniarie.

È importante garantire le aziende non soltanto in caso di danni, ma anche di fronte alla perdita di reddito.

Entrano in questo caso in gioco le polizze parametriche, che differiscono dalle assicurazioni tradizionali per due motivi: perché divengono operative al determinarsi di alcune condizioni fissate e perché tagliano completamente la parte di verifica e valutazione da parte dei periti. Le polizze parametriche, infatti, importano che il *pay out* avvenga automaticamente al maturarsi di determinati indici: ad esempio, per l'agricoltura, la caduta di un certo numero di centimetri di pioggia o grandine o l'assenza di un numero sufficiente di giornate di sole. O, ancora, un dato numero di giorni di siccità.

Si discute circa la distinzione di queste dai derivati e in particolare dai *Catastrophic Bonds*.

I *Cat Bond*, sono titoli obbligazionari che prevedono il pagamento previsto nel titolo in caso di eventi o raggiungimento di indici legati ad eventi catastrofici indicati nel titolo.

Un esempio ormai diffuso riguarda i derivati climatici ovvero *options* o *futures* in cui le prestazioni dedotte in contratto sono coordinate, attraverso meccanismi condizionali, al superamento di un indice climatico. Simili derivati rappresentano uno strumento di gestione del rischio e sono come tali utilizzabili dagli enti che si occupano di copertura di rischi relativi all'attività agricola per il caso di calamità naturali, *climate change*, variazioni climatiche. I soggetti che possono impiegarli sono, a titolo esemplificativo, i Fondi mutualistici costituiti da consorzi agricoli per fronteggiare le avversità atmosferiche ma anche le imprese di assicurazione e di riassicurazione.

Tra i derivati climatici ricordiamo quelli sulle temperature. Le condizioni meteorologiche producono importanti effetti economici relativamente ad un ampio numero di attività imprenditoriali.

A copertura dei rischi connessi vi sono, appunto, i derivati climatici e in particolare quelli legati alla temperatura misurata di «*degree day*» ovvero la differenza espressa in gradi centigradi o Fahrenheit tra la temperatura media e 18° oppure 65° Fahrenheit. È possibile coprire il rischio di impatti negativi di abbassamenti e innalzamenti delle temperature

sulle attività economiche attraverso l'acquisto di derivati che prevedano il pagamento di un premio verso il diritto ad ottenere una certa somma in caso di salita o discesa delle temperature rispetto ad un determinato livello. Di norma si prevede una riduzione o esclusione del premio laddove l'impresa «assicurata» acquisti il diritto a ricevere una data somma se le temperature superano un certo limite, ma si è al contempo impegnata a versare una data somma se le temperature scendono oltre un certo limite o viceversa.

I maggiori *dealers* sono le Banche, le società finanziarie, le Compagnie di assicurazione i quali coprono rischi non solo propri ma anche i rischi relativi agli assicurati (si pensi ad una Compagnia che assicura danni anche da eventi climatici avversi agli agricoltori) e ai debitori (si pensi ad una Banca che eroga credito a imprese la cui attività è sensibile agli eventi climatici).

Con riferimento ai derivati climatici si pone un problema proprio di tutti i derivati non finanziari. L'art. 23, comma 5 del TUF esclude dall'applicazione dell'art. 1933 c.c. gli strumenti finanziari derivati nonché quelli analoghi individuati ai sensi dell'art. 18, comma 5, lett. a) nell'ambito della prestazione dei servizi e attività di investimento.

In base all'art. 18, comma 5, lett. a) il Ministro dell'economia e delle finanze, con regolamento adottato sentite la Banca d'Italia e la CONSOB può individuare, al fine di tener conto dell'evoluzione dei mercati finanziari e delle norme di adattamento stabilite dalle autorità comunitarie, nuove categorie di strumenti finanziari, nuovi servizi e attività di investimento e nuovi servizi accessori, indicando quali soggetti sottoposti a forme di vigilanza prudenziale possono esercitare i nuovi servizi e attività. Per il resto si applica l'art. 1933 c.c. in base al quale non compete azione per il pagamento di un debito di giuoco o di scommessa, anche se si tratta di giuoco o di scommessa non proibiti. Le norme del TUF sembrano individuare una identità tra derivati e contratto di giuoco o di scommessa, escludendo eccezionalmente la relativa disciplina in talune ipotesi. Si suole al riguardo distinguere i derivati di copertura che avrebbero una funzione sociale che li distinguerebbe dalla pura scommessa, dai derivati con funzione puramente *gambling*².

² Con riferimento ai derivati non finanziari si osserva l'impossibilità di ricondurre tali contratti ad una categoria unitaria, stante le moltissime variabili. Si suggerisce quindi di valutare le

Occorrerebbe insomma distinguere il derivato che copre un rischio esistente da un contratto che crea un rischio³.

La differenza dei *Cat Bonds* dalle assicurazioni parametriche è, a nostro avviso, da individuare nel fatto che nelle assicurazioni parametriche la determinazione automatizzata dell'indennizzo non prescinde dal principio indennitario nel senso che tiene conto di correlazioni tra gli indici individuali e i danni che in concreto si dovrebbero essere prodotte, attraverso modalità che, riducendo il rischio di errore umano e di frodi, possono individuare le perdite in modo effettivo e realistico.

Grazie all'uso di *big data* e all'uso di algoritmi, è possibile quantificare il danno in via astratta superando gli errori umani e il rischio frodi, che rendono non di rado la determinazione in concreto del danno lunga e anche non veritiera.

La determinazione del danno in via astratta potrebbe pertanto essere più rispondente al principio indennitario della determinazione in concreto.

Le strategie (ritenzione, trasferimento, gestione del rischio) possono anche concorrere in modo integrato alla gestione di una stessa tipologia di rischio, agendo diversamente a seconda dei livelli in cui è possibile scomporre il rischio grazie alla valutazione.

In caso di livello di alta frequenza/bassa gravità del danno, il cui rischio è normalmente sostenibile e affrontabile da parte dell'imprenditore, le strategie possibili sono quelle definite *on farm strategies* e hanno obiettivi di riduzione dell'esposizione e della vulnerabilità dell'azienda

modalità esecutive in concreto predisposte dai contraenti e la causa in concreto. Si veda G. CAPALDO, *Contratti di swap e gioco*, in *Riv. dir. priv.*, 1997, 595; L. BALESTRA, *Il contratto aleatorio e l'alea normale*, Padova, 2000, 189 ss.; B. INZITARI, *Il contratto di swap*, in F. GALGANO (diretto da), *I contratti del commercio, dell'industria e del mercato finanziario*, III, Torino, 1995, 2466 s.; L. BIANCHI D'ESPINOSA, *I contratti di borsa. Il rapporto*, Milano, 1969, 399 ss.; M. INDOLFI, *Aleatorietà convenzionale dei contratti derivati*, Padova, 2013, 92. Si tratta peraltro di un problema non solo del sistema italiano. L'art. 1965 del codice civile francese, analogamente all'art. 1933 c.c., prevede espressamente che il debito di gioco o il pagamento di una scommessa non siano azionabili in giudizio: «La loi n'accorde aucune action pour une dette du jeu ou pour le paiement d'un pari». Va detto che, proprio con riferimento ai derivati climatici, si osserva come con la scommessa si ha la creazione artificiale di un rischio, mentre nel caso del derivato si ha l'assunzione del rischio esistente verso la corresponsione di un premio. Cfr. F. CAPUTO NASSETTI, *I contratti derivati finanziari*, Milano, 2007, 595.

³ A questo si aggiunga che da ultimo la Cassazione anche per i derivati finanziari ha imposto la previsione di un'alea razionale ovvero calcolabile secondo scenari probabilistici futuri palesati al contraente v. Cass. Sez. Un. 12 maggio 2020, n. 8770, in *Resp. civ. e prev.*, 2020, 5, 1515.

(maggiormente orientate all'adattamento strutturale) e possono essere di natura economica, strutturale e gestionale.

In caso di livello di media frequenza/media gravità del danno, la strategia comunemente considerata più adatta è il trasferimento del rischio, ma anche strategie di riduzione possono incidere.

In caso di livello di bassa frequenza/alta gravità del danno, ovvero in caso di cosiddetto rischio catastrofico, si può associare strumenti orientati alla compensazione dei danni (assicurazioni) accompagnati da politiche di sostegno (fondi di mutualità, IST).

3. - Agevolazioni nella stipula di coperture assicurative.

Venendo ai principali strumenti di intervento pubblico e alla relativa normativa, attraverso il programma di sviluppo rurale (PSR) si mette a disposizione delle imprese agricole una serie di misure a sostegno degli investimenti e di azioni agroambientali finalizzate ad orientare lo sviluppo rurale della Regione secondo le finalità politiche comunitarie. Il regolamento (CE) n. 1698 del 20 settembre 2005 del Consiglio europeo sul sostegno allo sviluppo rurale individuava un sistema di programmazione che prevedeva la formulazione e articolazione della strategia di intervento dal livello comunitario attraverso l'elaborazione di orientamenti strategici comunitari a quello nazionale con il Piano strategico nazionale per arrivare poi alla definizione a livello territoriale regionale del programma di sviluppo rurale.

Il regolamento del 2005 è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1305/2013 che muove dalla necessità di intervenire affinché la PAC (politica agricola comune, che è l'insieme delle norme dell'Unione europea indirizzate allo sviluppo di un settore agricolo uniforme in tutto il territorio comunitario. Ci occuperemo di questo nel par. 4) sia accompagnata da una politica di sviluppo rurale per integrare i pagamenti diretti e le misure di mercato previste dalla stessa PAC, contribuendo così al conseguimento degli obiettivi di tale politica enunciati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso TFUE).

Fanno parte delle avversità catastrofali riguardanti le coperture agevolate: alluvione, siccità, gelo e brina. Nelle avversità di frequenza si possono includere: grandine, vento forte, eccesso di neve, eccesso di

pioggia. Avversità accessorie sono il colpo di sole e vento caldo, lo sbalzo termico.

Le qualità delle produzioni e strutture da assicurare sono ricavate dal Piano assicurativo individuale (PAI), come generato nell'ambito del sistema informativo nazionale, mentre le quantità non devono superare quelle medie effettive sulle superfici da assicurare.

Gli interventi assicurativi nell'ambito dello sviluppo rurale [regolamento (UE) n. 1305/13] sono attuabili attraverso le specifiche misure contenute nel programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN), per le seguenti tipologie di sostegno:

- assicurazione del raccolto e degli animali [art. 37, regolamento (UE) n. 1305/2013]. Accanto alle assicurazioni agevolate si hanno quelle integrative. Anche di queste si occupa il Piano prevedendo all'art. 4 che le polizze integrative non agevolate per la copertura della parte di rischio a totale carico del produttore hanno lo stesso oggetto assicurato della polizza agevolata ma riguardano garanzie, valori e quantità non agevolabili. I beneficiari per le polizze individuali o gli organismi associativi per le polizze collettive trasmettono al sistema di gestione del rischio i dati delle polizze integrative non agevolate. In caso di polizze integrative non agevolate non segnalate nei certificati delle polizze agevolate, ovvero in caso di mancata trasmissione ai fini del caricamento nel sistema per la gestione del rischio, si ha decadenza dal diritto all'intervento pubblico, oltre alla segnalazione del fatto alle autorità competenti;
- fondi di mutualizzazione [art. 38, regolamento (UE) n. 1305/2013]. Ai sensi del regolamento UE i contributi in tal caso riguardano solo: *i*) le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente; *ii*) gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori; *iii*) interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualizzazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi. La disciplina dei fondi è in parte lasciata alla normativa nazionale. In particolare gli Stati membri definiscono le regole per la costituzione e la gestione dei fondi di mutualizzazione, la concessione di pagamenti compensativi e l'ammissibilità degli agricoltori in caso di crisi, nonché la gestione di tali regole e il controllo della loro applicazione;
- strumento di stabilizzazione del reddito [art. 39, regolamento (UE) n.

1305/2013]. Al riguardo il regolamento precisa che si avrà intervento soltanto se il calo di reddito è superiore al 30 per cento del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti o del suo reddito medio nel triennio calcolato sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato. Da notare che per reddito si intende la somma degli introiti che l'agricoltore ricava dalla vendita della propria produzione sul mercato, incluso qualsiasi tipo di sostegno pubblico e detratti i costi dei fattori di produzione. La copertura non è comunque totale. Gli indennizzi versati agli agricoltori dal fondo di mutualizzazione compensano in misura inferiore al 70 per cento la perdita di reddito subita dal produttore nell'anno in cui quest'ultimo diventa ammissibile all'assistenza in questione.

Gli interventi trovano poi completamento mediante l'utilizzo delle risorse per l'assicurazione dei raccolti di uva da vino [OCM unica art. 49, regolamento (UE) n. 1308/2014] e quelle nazionali del Fondo di solidarietà nazionale per la copertura assicurativa delle strutture aziendali e della zootecnia.

Ancora con riferimento alle novità introdotte si assiste ad una riduzione dell'aliquota contributiva dall'80 per cento al 65 per cento per le polizze con soglia di danno.

Si nota inoltre una semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico dell'agricoltore.

Si introduce un meccanismo di calcolo dei parametri ai fini della determinazione del contributo più favorevole alle imprese agricole in quanto basato sulla spesa media dell'anno in corso. All'art. 5 si prevede infatti che «la spesa premi ammissibile a contributo è pari al minor valore risultante dal confronto tra la spesa premi ottenuta applicando i parametri contributivi calcolati dall'ISMEA (...) e la spesa premi risultante dal certificato di polizza».

Con la comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» [COM (2017) 713], pubblicata il 29 novembre 2017, la Commissione europea ha presentato proposte per la riforma della politica agricola comune valida per il periodo 2021-2027.

Il protrarsi del negoziato sul quadro finanziario pluriennale ha reso necessario prevedere un periodo di transizione che consente di estendere le attuali norme ed attenuare il passaggio con la futura PAC. È stato quindi adottato un regolamento transitorio – il regolamento (UE) n.

2020/2220 del 23 dicembre 2020 – che proroga al 31 dicembre 2022 l'attuale quadro regolamentare della PAC.

4. - Le coperture assicurative del rischio agricolo in Italia.

L'Italia è stata uno dei primi Paesi europei ad aver affrontato, in modo sistematico, la gestione dei rischi in agricoltura con l'istituzione del Fondo di solidarietà nazionale (di seguito FSN) avvenuto con legge n. 364 del 25 maggio 1970, uno strumento che ha istituzionalizzato il principio della solidarietà per le imprese che subiscono danni causati da variabili al di fuori del proprio controllo.

Gli interventi che possono essere attivati a carico del FSN sono essenzialmente di due tipi: misure volte a incentivare la stipula di contratti assicurativi e interventi compensativi, esclusivamente nel caso di rischi non assicurabili.

Inoltre, è previsto che annualmente venga adottato, dopo la valutazione di proposte discusse da una specifica Commissione tecnica, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, il Piano assicurativo agricolo nazionale PAAN (ora si parla di Piano di gestione del rischio agricolo PGRA), un provvedimento che individua le tipologie di polizza, le aree territoriali, i prodotti e tutte le altre variabili di interesse ai fini della concessione e quantificazione del contributo pubblico sui premi.

Sebbene la normativa nazionale contenga meccanismi di promozione della copertura ancora la diffusione delle polizze non è alta.

Ricordiamo che il d.lgs. n. 102/2004 esclude, per tutte le produzioni ed eventi inclusi nel Piano assicurativo nazionale, la possibilità di attivare interventi compensativi di indennizzo, ovvero le indennità concesse (*ex post*) per un evento avverso⁴.

⁴ A livello internazionale sono state sollevate varie perplessità rispetto all'intervento statale nel pagamento dei premi. V. in particolare S. TANGERMANN, *Risk Management in Agriculture and the future of the EU's Common Agricultural Policy*, in *ICTSD*, n. 34, 2011, 13 ss. Si osserva come gli Stati potrebbero intervenire implementando le dinamiche di gestione del rischio da parte degli agricoltori attraverso un miglioramento delle informazioni, supportare il *networking* tra imprese agricole, diffondere l'uso di strumenti di riduzione delle probabilità del rischio (utilizzo di tecniche di produzione appropriate in funzione preventiva. Ad esempio contro la siccità piantare ortaggi più resistenti alla siccità), di mitigazione del rischio (strumenti tecnici attraverso la diversifica-

zione delle colture ad esempio e l'impiego di strumenti finanziari che possono essere impiegati soprattutto per le fluttuazioni del prezzo. Si vanno diffondendo anche i derivati legati ad indici climatici). Con riferimento all'accesso agli strumenti finanziari si veda in particolare A. SARRIS, *Hedging Cereal Import Price Risks and Institutions to Assure Import Supplies*, in *FAO Commodity Market Review 2009-2010*, 140-179; C.G. TURVEY, *Weather Derivatives for Specific Event Risks in Agriculture*, in *Review of Agricultural Economics*, vol. 23, 2001, 333-351. Si osserva ancora come l'intervento statale nel senso di agevolare le coperture assicurative non risolve tre grossi problemi della copertura assicurativa del rischio agricolo ovvero: la forte asimmetria informativa a netto vantaggio degli agricoltori con correlati problemi di *moral hazard* e di selezione avversa del rischio. Questo porta ad un innalzamento dei premi e ad una ridotta diffusione di tali polizze nonostante l'intervento statale. «Rather than subsidizing insurance premiums, it is probably more effective to let private insurance companies deal with these issues on their own account. Insurers have developed approaches to dealing with the typical information asymmetries, such as retention (the insured retains part of the damage) and *bonus/malus* regimes. Moreover, in some countries there are long-term databases on risk, coverage, indemnities etc. that help in reducing information asymmetries (OECD, 2011a, 22). Governments can assist in the creation of, and access to, such databases and thereby improve the functioning of the private insurance market. Another argument often invoked in favour of subsidization of agricultural insurance schemes is the systemic nature of many risks in agriculture. In particular, where bad weather has depressed yields, most farmers in the country or region concerned suffer from that same damage simultaneously, which makes it difficult for insurance companies to diversify their risk and exposes them to potentially large indemnity payments that may be beyond their capacity to shoulder. However, there is the possibility of reinsurance, and it can well be argued that yield liabilities, while potentially large in themselves, are small relative to the global reinsurance market (Glauber, 2007). Hence, the systemic nature of many risks in agriculture is, also, not a defensible reason for subsidizing agricultural insurance schemes. As a matter of fact, the systemic nature of weather-related risk in agriculture can actually be exploited in a constructive way to reduce transaction costs, by developing index insurance that covers a relevant risk factor, for example the amount of rainfall (OECD, 2011a, 20). Governments can contribute to the development of such innovative forms of insurance through investment in weather stations and research on appropriate indexes»: così S. TANGERMANN, *Risk Management in Agriculture and the future of the EU's Common Agricultural Policy*, cit., 14. Sul punto si veda ancora C. CAFIERO - F. CAPITANIO - A. CIOFFI - A. COPPOLA, *Risk and Crisis Management in the Reformed European Agricultural Policy*, in *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 55, 2007, 419-441; K.H. COBLE - J.C. MILLER - M. ZUNIGA - R. HEIFNER, *The joint effect of government crop insurance and loan programmes on the demand for futures hedging*, in *European Review of Agricultural Economics*, n. 31, 2004, 309-330; A. GARRIDO - M. BIELZA - J.M. SUMPISI, *The impact of crop insurance subsidies on land allocation and production in Spain*, in *OECD Papers*, 2003, vol. 5, n. 11; A. GARRIDO - M. BIELZA, *Evaluating Risk Management Instruments: Policy Lessons and Prospects for the Future*, in M.P.M. MEUWISSEN - M. VAN ASSELDONK - R. HUIJSEN (eds.), *Income Stabilization in European Agriculture*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2008; J. GLAUBER, *Crop Insurance Reconsidered*, in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 86, 2004, 1179-1195; ID., *Double Indemnity: Crop Insurance and the Failure of US Agricultural Disaster Policy*, in *AEI Agricultural Policy Series: The 2007 Farm Bill and Beyond*, Washington DC: American Enterprise Institute, 2007, in www.aei.org/farmbill/; B.K. GOODWIN - M.L. VANDEVEER - J. DEAL, *An Empirical Analysis of Acreage Effects of Participation in the Federal Crop Insurance Program*, in *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 86, 2004, 1058-1077; D. HEADEY, *Rethinking the Global Food Crisis: The Role of Trade Shocks*, in *Food Policy*, vol. 36, 2011, 136-146; S. TANGERMANN, *Risk Management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy High Level Group on Milk*, in *Report of the High Level Group on Milk*, final version 15 June 2010, Brussels; C.E. YOUNG - M.L. VANDEVEER - R.D. SCHNEPE, *Production and Price Impacts of U.S. Crop Insurance Programs*, in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 83, 2001, 1196-1203.

Il ricorso a strumenti assicurativi, pertanto, dovrebbe risultare una misura indispensabile per l'imprenditore agricolo che intenda preventivamente garantirsi contro compromissioni del reddito aziendale a causa di eventi avversi.

Esistono poi enti di supporto alle imprese di assicurazione che dovrebbero facilitare l'attività assicurativa.

ISMEA realizza servizi assicurativi attraverso la gestione di un Fondo di riassicurazione e la Banca dati sui rischi agricoli, allo scopo di favorire la diffusione di nuovi strumenti in agricoltura e di ridurre i rischi inerenti alle attività produttive e di mercato. Il Fondo di riassicurazione provvede alla compensazione dei rischi agricoli coperti da polizze assicurative agevolate consentendo la diffusione di polizze innovative in agricoltura. Lo stesso ente coordina e gestisce l'attività del Consorzio italiano di co-riassicurazione contro le calamità naturali in agricoltura costituito allo scopo di promuovere l'introduzione nel mercato agricolo di assicurazioni innovative attraverso la ripartizione dei rischi tra gli Enti consorziati (assicuratori e riassicuratori).

Risultano comunque ancora oggi alcune criticità nel settore legate all'appetibilità per il mercato dei prodotti.

Un elemento comune che caratterizza tutte le tipologie di polizze agevolate (indipendentemente dalle garanzie e/o combinazioni scelte) è la presenza di una soglia pari al 20 per cento. Questo significa che l'assicurato matura il diritto all'indennizzo esclusivamente quando il danno quanti-qualitativo risarcibile per l'intera produzione aziendale del medesimo prodotto nello stesso Comune è superiore al 20 per cento. Questo aspetto, nella pratica è superato attraverso l'adesione ad un contratto di assicurazione integrativo, il cui costo è integralmente a carico dell'impresa, ma consente il risarcimento anche dei danni sotto soglia.

In Italia, nel 2017, sono state introdotte per la prima volta nel sistema assicurativo agricolo nazionale due nuove tipologie di polizze sperimentali agevolate: le polizze ricavo e le polizze *index based*⁵.

Le polizze ricavo sono contratti assicurativi che coprono la perdita di ricavo della produzione assicurata, perdita determinata come combinazione della riduzione di resa per avversità atmosferiche, e/o della riduzione del prezzo di mercato.

⁵ V. *supra*.

Le polizze indicizzate o parametriche, sono contratti assicurativi che coprono la perdita di produzione assicurata per danno di quantità e qualità a seguito di un andamento climatico avverso, identificato tramite lo scostamento positivo o negativo rispetto a un indice biologico (es. perdita di biomassa) e/o meteorologico (es. piovosità e/o temperatura cumulate nell'intero ciclo di coltivazione o in parte di esso).

Dal 2019 il Piano di gestione dei rischi ha sostituito il vecchio Piano assicurativo agricolo nazionale (PAAN) in una logica di maggiore interazione tra i differenti piani di intervento nella gestione del rischio in agricoltura polizze, fondi mutualistici, IST.

Il Piano di gestione dei rischi in agricoltura approvato il 29 dicembre 2020 per l'anno 2021 ha come obiettivo quello di ampliare progressivamente la disponibilità di strumenti di gestione del rischio che possono operare in maniera complementare e sinergica: si passa da quelli assicurativi tradizionali alle polizze innovative, dai fondi di mutualizzazione, fino ad arrivare agli strumenti settoriali per la stabilizzazione dei redditi. Vi sono poi gli interventi compensativi *ex post*, strumento anche quest'anno utilizzato in larga misura.

Tra le novità del Piano 2021 l'aggiornamento delle fitopatie e delle infestazioni parassitarie assicurabili o assoggettabili a copertura mutualistica con l'introduzione, della maculatura bruna e della carpocapsa del melo e del pero, della mosca dell'olivo, della mosca del ciliegio, della tignola orientale del pesco, della ricamatrice del melo.

Inoltre, il Piano integra le colture e le tipologie colturali assicurabili o assoggettabili a copertura mutualistica con l'aggiunta di uva da vino DOP e IGP sotto impianto antibrina.

Semplificazione è la parola d'ordine, con l'introduzione dello *Standard value* per le polizze vegetali applicabili a tutte le colture.

5. - Possibili strumenti giuridici di implementazione del mercato delle polizze di copertura del rischio agricolo.

Il principale fattore di criticità nella diffusione delle polizze di copertura del rischio agricolo può essere individuato nel costo dei premi che è però a sua volta legato alla ridotta diffusione delle polizze.

Si assiste ad un circolo vizioso: il costo dei premi riduce l'appetibilità dei

prodotti e la loro diffusione, ma quest'ultima a sua volta incide negativamente sul costo dei premi.

Il fatto che residuino ancora molte aree del settore agricolo non coperte da polizza impedisce di ridurre il rapporto rischio/premio attraverso l'attività di *risk pooling*. Non solo, ma risulta difficile per i consorzi agrari, che solitamente stipulano polizze collettive cui possono aderire i vari agricoltori, avere un potere nelle trattative con le imprese di assicurazione al fine di abbassare i premi.

Occorre allora pensare a prodotti che possano attrarre anche quegli agricoltori che vedono un rischio ridotto ad esempio perché svolgono altre attività oltre a quella agricola oppure perché il tipo di coltura da loro esercitata difficilmente arriverà a percentuali di danno tali da far scattare le coperture agevolate.

Questo *target* di agricoltori potrebbe essere interessato a coperture che uniscano la compensazione del danno all'assistenza in caso di eventi dannosi⁶ e che siano necessariamente collegate alle coperture agevolate in modo da *fare da traino* a queste ultime.

Un ulteriore strumento di contenimento dei premi potrebbe trovarsi nell'adozione di strumenti di gestione del rischio da parte degli agricoltori e nella rilevanza degli stessi nelle condizioni di assicurabilità di cui alla polizza. Al riguardo si pensi ad esempio alla previsione tra le condizioni di copertura del fatto che l'agricoltore assicurato abbia adottato una differenziazione delle colture o particolari strumenti per ridurre la loro vulnerabilità.

Il maggior fattore di spinta alle coperture assicurative del rischio agricolo resta però a nostro avviso il collegamento tra strumenti creditizi e strumenti assicurativi. Si tratta insomma di prevedere, come da tempo è nel settore dei mutui immobiliari, clausole che rendano obbligatoria, per l'accesso al credito agricolo, la stipula di un contratto di assicurazione. Si tratta di un'operazione delicata dal punto di vista giuridico.

⁶ Si tratta di una figura disciplinata dal codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209/2005) all'art. 175 intitolato «Assicurazione di assistenza»: «L'assicurazione di assistenza è il contratto con il quale l'impresa di assicurazione, verso il pagamento di un premio, si impegna a fornire all'assicurato una prestazione di immediato aiuto entro i limiti convenuti nel contratto, nel caso in cui l'assicurato stesso si trovi in una situazione di difficoltà al seguito del verificarsi di un evento fortuito». V.B. FARSACI, *L'assicurazione di tutela legale e di assistenza*, Milano, 2008 e AA.VV. *Prestazioni di facere e contratto di assicurazione (Fattispecie e discipline)*, a cura di P. Corrias e G. Racugno, Milano, 2013.

Ricordiamo come il collegamento tra contratti di investimento e polizze è stato sottoposto a dettagliata regolamentazione finalizzata a ragioni di tutela degli investitori soprattutto sotto il profilo dei costi e dell'effettività delle garanzie⁷.

È peraltro evidente come vi sia un collegamento funzionale economico prima che giuridico tra tali contratti. La copertura adeguata del rischio agricolo importa infatti anche una maggiore garanzia rispetto a *default* cui l'impresa agricola può andare incontro a causa di eventi avversi che possono aver inciso sulla produzione.

Una maggiore compenetrazione tra mercato creditizio e mercato assicurativo nel settore agricolo potrebbe così portare a nuove sinergie fondamentali per lo sviluppo e la crescita della produzione.

⁷ Ricordiamo brevemente gli interventi normativi succedutisi di recente sul punto. IVASS, all'interno del provvedimento che è entrato in vigore il 2 aprile 2012, ha vietato alle banche e a qualsiasi istituto che eroga mutui di essere intermediari e beneficiari di una polizza assicurativa collegata ad un mutuo. Precedentemente l'art. 36 *bis* del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 detto «Salva Italia» considerava espressamente scorretta la pratica commerciale che obbliga il cliente alla sottoscrizione di una polizza assicurativa erogata dalla stessa banca, istituto o intermediario che concede il mutuo. L'art. 28 inserito nel d.l. 24 gennaio 2012 sancisce inoltre che se l'erogazione del mutuo è condizionata alla stipula di un'assicurazione sulla vita, gli intermediari sono tenuti a sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi assicurativi. È inoltre importante, per possibile affinità di problematiche rispetto al tema più generale delle polizze collegate, ripercorrere le osservazioni da ultimo compiute da Corrado Baldinelli su *Regolamentazione e «autoregolamentazione». La tematica delle PPI*, in www.ivass.it. Il segretario generale IVASS ha focalizzato la propria attenzione in particolare su: possibili conflitti in caso di prodotti venduti dalle Banche ai propri correntisti laddove la compagnia faccia parte del gruppo bancario o si tratti di polizze emesse dalle banche. L'attenzione in questi casi è posta sulla determinazione delle provvigioni; vendita di prodotti assicurativi *fatui* ovvero non adeguati. Ad esempio una polizza che comprenda delimitazioni del rischio che finiscono per rendere i contraenti (o gli assicurati) inassicurabili in termini di rischio o che finiscono per rendere inoperativa in concreto la copertura (si pensi ad oneri di difficile attuazione inutili addossati all'assicurato/contraente ai fini della soddisfazione del proprio credito indennitario); vendita di una pluralità di coperture secondo un combinato standardizzato che non risponde alle esigenze del singolo contraente/assicurato. Vi sono poi iniziative, apprezzate dall'Authority, di autoregolamentazione con protocolli di intesa sottoscritti da soggetti portatori di interessi confliggenti.