

ALESSANDRA PESCE\*

## Strumenti della gestione del rischio e della stabilizzazione del reddito: il contributo della RICA – INEA alla loro definizione

IL CONTESTO: LA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

La revisione delle politiche comunitarie avviata con la pubblicazione della Comunicazione Europa 2020 nel marzo del 2010 della Commissione Europea e le successive proposte di riforma della Politica Agricola Comunitaria hanno concentrato l'attenzione del dibattito politico, con una forte mobilitazione degli interessi in gioco in questi ultimi tre anni.

Gli assi portanti della discussione hanno riguardato lo sforzo finanziario da associare a politiche comunitarie dagli obiettivi ambiziosi e l'assetto complessivo degli strumenti da porre in essere per le sfide dell'Unione al 2020.

Nell'accordo di febbraio 2013, le risorse finanziarie complessive destinate alle politiche dell'Unione per il periodo 2014-2020, ammontano a 960 miliardi di Euro, pari all'1% del Reddito Nazionale lordo. Di questi, quasi il 38% è finalizzato a sostenere la Politica Agricola Comunitaria, primo e secondo pilastro (tab. 1).

La revisione della PAC ha visto, da un lato, un serrato confronto sulle risorse da destinare e, dall'altro, una discussione accesa sulla strumentazione da utilizzare in vista delle recenti evoluzioni dei mercati.

L'agricoltura, infatti, che da sempre ha rappresentato la pietra angolare della coesione dell'Unione, ha assunto un ruolo di protagonista nella discussione anche alla luce dell'elevata instabilità dei prezzi, sperimentata negli ultimi anni. Nello scenario internazionale le implicazioni della volatilità dei prezzi sono state associate agli impatti sulle aree povere del mondo, alle conseguenze sui fabbisogni dell'industria alimentare e, non da ultimo, agli effetti sull'andamento dei redditi agricoli.

\* *Istituto Nazionale di Economia Agraria*

(pr. 2011)	2007-2013		2014-2020 accordo H/R(8 feb'13)		Diff. 2014-2020 vs 2007-2013	
	Millioni di euro	%	Millioni di euro	%	Millioni di euro	var. %
<b>Crescita intelligente e inclusiva</b>	<b>446.310</b>	<b>44,9</b>	<b>450.763</b>	<b>47,0</b>	<b>4.453</b>	<b>1,0</b>
di cui Competitività per la crescita e l'occupazione	91.495	9,2	125.614	13,1	34.119	37,3
di cui Coesione economica, sociale e territoriale	354.815	35,7	325.149	33,9	- 29.666	- 8,4
<b>Crescita sostenibile: risorse naturali</b>	<b>420.682</b>	<b>42,3</b>	<b>373.179</b>	<b>38,9</b>	<b>- 47.503</b>	<b>- 11,3</b>
di cui spese connesse al mercato e i pagamenti diretti <sup>(1)</sup>	336.685	33,9	277.851	28,9	- 58.834	- 17,5
di cui sviluppo rurale <sup>(2)</sup>	95.745	9,6	84.936	8,8	- 10.809	- 11,3
<b>Sturezza e cittadinanza</b>	<b>12.366</b>	<b>1,2</b>	<b>15.686</b>	<b>1,6</b>	<b>3.320</b>	<b>26,8</b>
<b>Ruolo mondiale dell'Europa</b>	<b>56.815</b>	<b>5,7</b>	<b>58.704</b>	<b>6,1</b>	<b>1.889</b>	<b>3,3</b>
<b>Amministrazione</b>	<b>57.082</b>	<b>5,7</b>	<b>61.629</b>	<b>6,4</b>	<b>4.547</b>	<b>8,0</b>
<b>Compensazioni</b>	<b>920</b>	<b>0,1</b>	<b>27</b>	<b>0,0</b>	<b>- 893</b>	<b>- 97,1</b>
<b>Totale stanziamenti per impegni</b>	<b>994.176</b>	<b>100,0</b>	<b>959.988</b>	<b>100,0</b>	<b>- 34.188</b>	<b>- 3,4</b>
in percentuale dell'FNL	1,12%		1,00%			
<b>Totale stanziamenti di pagamento</b>	<b>942.778</b>		<b>908.400</b>		<b>- 34.378</b>	<b>- 3,6</b>
in percentuale dell'FNL	1,06%		0,95%			

(1) Massimale al lordo di trasferimenti verso il FEASR e verso altre Rubriche  
(2) Massimale aggiustato, al netto di modulazione volontaria e importi non spesi di cui all'art. 136 R 73/2009.

Tab. 1 *Risorse finanziarie destinate alle politiche comunitarie 2014-2020*  
Fonte: elaborazioni INEA su dati Consiglio (2013), Consiglio Europeo (2013), Commissione Europea (COM(2012)388def.), Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio (2012/5/UE), Ragioneria Generale dello Stato (2013), Pierangeli (2013)

Il venire meno degli strumenti di mercato ha evidenziato la vulnerabilità del settore in relazione alle diverse cause che ne hanno generato l'instabilità, cause che da un lato afferiscono a fattori esogeni, come l'accresciuta domanda di alimenti o la variabilità climatica che condiziona rese e produzioni, e, dall'altro, a elementi endogeni riconducibili alla ridotta organizzazione dei mercati e della filiera, con la conseguente e immediata ripercussione della variabilità sulla fase produttiva e sui redditi degli agricoltori.

Competitività e sostenibilità sono state le due parole chiave su cui si è fondata la proposta di riforma, riconoscendo sia la necessità di procedere a una compensazione finalizzata a remunerare i beni pubblici, con il sostegno del ruolo dell'agricoltura nella gestione delle risorse naturali e nella lotta al cambiamento climatico, sia il bisogno di dover ridurre la compressione dei margini reddituali generata all'instabilità dei mercati.

Sul primo punto gli strumenti si collocano principalmente sul sistema dei pagamenti diretti, ancorati a una componente "verde", finalizzata al rispetto di criteri ambientali. Questa compensazione risulta essere coerente e rafforza le scelte già prese con la Riforma di medio termine del 2003, tuttavia riduce il ruolo degli aiuti come forma sostegno al reddito.

E qui veniamo alla seconda questione: le proposte finalizzate alla stabilizzazione dei proventi dell'attività agricola risultano essere piuttosto deboli.

In primo luogo il rafforzamento delle condizioni contrattuali della filiera, che rappresenta la chiave indiretta su cui agire per riequilibrare la remunerazione della fase produttiva, risulta essere poco considerato nelle proposte: in realtà le misure di mercato del primo pilastro non contengono particolari novità né le norme che gestiscono le produzioni settoriali delle OCM sopprimono tale carenza. Eppure è stata evidenziata da più parti la rilevanza del sostegno a formule di economia contrattuale come strumenti di copertura da rischi di mercato e di efficienza nell'organizzazione del sistema produttivo.

Probabilmente la maggiore innovazione della proposta della Commissione è data dalla previsione del "risk management toolkit", da attivare mediante le risorse destinate allo sviluppo rurale.

Nelle pagine seguenti viene tracciato l'attuale sistema di gestione del rischio in Italia e se ne profilano i nuovi strumenti previsti nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale 2014-2020. Infine, viste le innovazioni necessarie a dare corpo ai regolamenti per lo sviluppo rurale si propongono alcune soluzioni operative che discendono dalla messa a sistema del patrimonio informativo che proviene dalla RICA.

#### L'ATTUALE E IL FUTURO ASSETTO DELLE POLITICHE DI GESTIONE DEL RISCHIO IN ITALIA

L'Italia vanta una lunga tradizione nella gestione del rischio e delle crisi. Basti pensare che l'intervento pubblico su questi temi parte formalmente nel 1970 con la Legge N. 364 che istituiva il Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN), con due funzioni:

- a) pagamenti compensativi agli agricoltori che vedevano compromessa la loro capacità produttiva e di reddito per cause al di fuori del loro controllo;
- b) supporto alle polizze assicurative.

La prima componente, rappresentata da pagamenti compensativi ex-post garantiti a tutti gli agricoltori che subissero danni, è stata fino a pochi anni fa quella maggiormente utilizzata per la compensazione di calamità naturali. Poco alla volta il sistema si è evoluto, sia per le continue riduzioni di risorse nazionali da destinare al FSN sia per l'apertura del mercato assicurativo, attraverso l'offerta di garanzie più articolate. Inoltre, l'introduzione della possibilità di finanziare una quota parte dei premi assicurativi attraverso l'articolo 68 del Reg. 73/2009, ha di fatto spostato l'asse degli interventi



Schema 1

verso il supporto ex-ante mediante agevolazioni nella sottoscrizione di polizze assicurative (Pontrandolfi e Nizza, 2011).

In poche parole, l'agevolazione consiste nella copertura pubblica di una quota che varia dal 50 all'80% del premio pagato alle assicurazioni, in particolare per le polizze che assicurino danni che raggiungano la soglia del 30% del valore del prodotto assicurato. La sottoscrizione delle polizze è volontaria e in forma individuale o collettiva (ConSORZI di difesa, altri consorzi, cooperative) e gli aiuti intervengono per danni alla produzione, alle strutture e alle scorte delle aziende agricole e per danni da abbattimenti e divieti di commercializzazione dei prodotti delle aziende zootecniche (si vedano i piani assicurativi predisposti dal MiPAAF).

Attualmente il sistema conta su una dotazione complessiva di 250 milioni di Euro l'anno, articolata con fonti finanziarie differenti, come mostra lo schema 1.

Con l'avvio della programmazione post-2013 la gestione del rischio è stata inserita nel regolamento dello Sviluppo rurale, con la previsione di tre misure:

- Art. 38) sostegno a premi di assicurazione contro eventi climatici, fitopatie, epizootie e infezioni parassitarie, che di fatto prosegue e mantiene la strumentazione già esistente e vista in precedenza con l'art. 68;
- Art. 39) fondi di mutualizzazione contro i rischi sanitari e ambientali, con copertura dei costi amministrativi di costituzione e parziale copertura delle compensazioni agli agricoltori;
- Art. 40) fondi di mutualizzazione per la stabilizzazione del reddito (*Income*

*Stabilization Tool*, IST), finalizzati a concedere compensazioni a seguito di drastiche e transitorie cadute di reddito.

Scendendo nel dettaglio dell'IST (art. 40), il meccanismo di stabilizzazione del reddito utilizza fondi mutualistici, con contribuzione finanziaria pubblica a parziale copertura delle compensazioni versate dal fondo a favore degli agricoltori che sperimentano una forte perdita di reddito. La contrazione deve essere superiore al 30% del reddito medio del singolo agricoltore, calcolato come media dei redditi degli ultimi tre anni, o sulla base dei redditi degli ultimi cinque anni escludendo il valore minimo e massimo osservato (media olimpica). La Commissione fornisce la definizione di reddito, che è da intendersi come differenza tra il totale dei ricavi dalle vendite realizzate dagli agricoltori, maggiorata di tutti i pagamenti pubblici, e i costi degli input. Oltre al requisito minimo di perdita di reddito (30%) per l'accesso delle imprese agricole alle risorse del fondo, la misura definisce ulteriori soglie. La compensazione dovrà essere al massimo il 70% della perdita, con una contribuzione pubblica pari al 65%. Va sottolineato che le risorse pubbliche messe a disposizione della misura non potranno essere utilizzate per la costituzione del capitale iniziale del fondo. Agli Stati membri, poi, è lasciata la definizione delle regole per la costituzione e la gestione dei fondi mutualistici, in particolare per le modalità di concessione delle compensazioni agli agricoltori in caso di crisi e per l'amministrazione e il monitoraggio della conformità alle regole stabilite.

#### UNA STIMA DELLE COMPENSAZIONI DEL REDDITO PER LE AZIENDE ITALIANE

Fin dalla prima stesura del funzionamento della misura sono state effettuate diverse simulazioni per comprenderne la portata.

Le mosse sono partite da un documento di analisi della Commissione Europea (European Commission, 2009) che analizza la variabilità dei redditi negli Stati Membri. Lo studio evidenzia come in Italia si registri un'alta variabilità dei redditi (il periodo di osservazione è il 1998-2006), testimoniata dal fatto che numerose aziende nel periodo hanno visto una contrazione dei redditi superiore al 30% (oltre 262.000). Questo aspetto avrebbe determinato per il nostro Paese i maggiori benefici in termini di distribuzione delle risorse rispetto agli altri Stati Membri.

Sulla base delle indicazioni del funzionamento della misura e in relazione alle informazioni presenti nella banca dati RICA sono state condotte altre simulazioni (Dell'Aquila e Cimino, 2012).

Rimandando agli studi citati, qui si evidenzia come l'applicazione della misura venga condizionata dalla dimensione economica e all'orientamento tecnico-economico delle aziende.

I risultati del lavoro evidenziano che negli anni che vanno dal 2007 al 2010 sono sempre di più le aziende che registrano una contrazione di reddito superiore al 30%.

Guardando all'ammontare delle compensazioni per azienda è stato stimato come in media per il 2010, la misura avrebbe potuto erogare un aiuto di circa 15.000 Euro. Le compensazioni medie variano da 7.000 euro per la classe dimensionale minore, fino a valori tra i 100 e i 200 mila euro per la classe maggiore. Tuttavia le classi minori, comprese tra i 4 e il 40 Unità di Dimensione Economica prese assieme, assommano tra il 60 e l'80% delle aziende, ma assorbono tra il 10 e il 30% dei fondi. La classe maggiore da sola assorbe tra il 50 e l'80% delle risorse.

Le aziende maggiormente interessate dalla misura fanno parte delle OTE delle colture permanenti (principalmente frutticoli) (30-47%) e dei seminativi (20-25%).

Mettendo insieme anche gli aspetti legati alla domanda di compensazione del reddito, è stato calcolato (D'Auria, Di Domenico, Guido, 2013) che il costo dell'intervento pubblico oscillerebbe tra i 220 e i 260 milioni per il 2008 e tra 202 e 220 per il 2009, e garantirebbe circa un quarto del valore aggiunto nazionale (per un numero di aziende compreso tra 85.000 e 100.000).

GLI STRUMENTI PER ATTIVARE LA STABILIZZAZIONE DEL REDDITO:  
UNA PROPOSTA DALLA RICA.  
IL BILANCIO SEMPLIFICATO

La proposta della Commissione di attivare uno strumento nuovo di stabilizzazione del reddito costituisce, come si è detto un effettivo valore aggiunto di questa tornata di programmazione. Tuttavia non si possono non evidenziare alcune difficoltà tecnico-operative necessarie all'avvio della misura. Tra tutte, probabilmente quella che genera le maggiori difficoltà è data dal fatto che l'attivazione dell'IST presuppone la rilevazione del reddito aziendale e di conseguenza venga elaborato un bilancio di esercizio.

È da segnalare, infatti, come la diffusione del bilancio economico presso le imprese agricole italiane incontri ancora diversi ostacoli, riconducibili soprattutto alle caratteristiche dimensionali delle unità produttive, appena il

37% delle quali presenta un fatturato superiore agli 8.000 euro di produzione standard<sup>1</sup> e oltre il 50% delle aziende censite non vende prodotti agricoli. Gli ultimi dati censuari indicano che ben 2/3 delle aziende agricole rispondenti al questionario non tengono alcun tipo di contabilità nella propria azienda e solo il 13% di esse ha dichiarato la tenuta della contabilità di tipo fiscale ordinaria; un ulteriore 21% tiene una contabilità forfetaria (Scardera, 2013).

L'INEA ha tra i propri compiti istituzionali quello di diffondere nel mondo delle aziende agricole italiane la cultura della contabilità e dell'importanza degli strumenti di supporto alla gestione aziendale. A tal fine è stata progettata una nuova procedura che consente di generare un Bilancio Semplificato secondo la metodologia contabile derivata dallo standard RICA Italia, accessibile all'indirizzo internet: <http://www.bilanciosemplificato.inea.it/>.

La procedura non presenta il dettaglio informativo proprio della metodologia RICA-INEA software GAIA), ma conserva gli elementi essenziali per un raccordo con l'indagine RICA:

- la definizione delle variabili contabili considerate;
- gli elementi essenziali per la classificazione tipologica delle aziende agricole (OTE e dimensione economica).

In tal modo è possibile il confronto dei dati aziendali tra gruppi omogenei di aziende agricole. Infatti, l'adozione di definizioni delle variabili contabili armonizzate e la disponibilità degli elementi essenziali per la classificazione tipologica delle aziende agricole permette la realizzazione di analisi comparative a livello generale o in specifici ambiti territoriali come pure per determinati tipi di produzione e settori.

I risultati di bilancio sono utilizzati dalla stessa procedura per il calcolo in automatico di indici di bilancio (tecnici, economici e patrimoniali) che consentono di esprimere alcune valutazioni circa la capacità di remunerazione dei fattori produttivi impiegati in azienda.

Questa procedura, sfruttando le informazioni presenti nella RICA diviene uno strumento di supporto alla definizione di indicatori di *benchmark* su:

- risultati economici aziendali (Valore della produzione, Valore Aggiunto, Prodotto Netto, Reddito Operativo, Reddito Netto);
- componenti patrimoniali aziendali (Capitale Fisso, Capitale Circolante, Capitale di terzi, Patrimonio Netto).

Indicatori che possono essere correlati alle quantità di fattori produttivi utilizzate e possono essere articolati per:

- localizzazione dell'azienda;

<sup>1</sup> Come evidenziato dal VI° Censimento generale dell'agricoltura (ISTAT, 2010).

- indirizzo produttivo (*OTE – Orientamento Tecnico Economico*);
- dimensione economica;
- forma di conduzione e Forma giuridica.

La sua impostazione lo rende utile alla valutazione del livello di competitività delle aziende agricole, attraverso l'analisi dei propri risultati gestionali, e capace di ricostruire la loro situazione economica e patrimoniale secondo uno schema contabile semplificato, ma allo stesso tempo rigoroso e di supporto decisionale per aiutare gli imprenditori agricoli italiani, da un lato a valutare la propria capacità di accesso al credito, dall'altro a misurare le proprie performance produttive.

Con questo strumento l'INEA ha voluto contribuire con un tassello rilevante alla costruzione del sistema di stabilizzazione del reddito, con un duplice obiettivo. Il primo è legato all'opportunità di dotare le aziende di uno strumento che sia effettivamente aderente alle loro esigenze, credendo che la stabilizzazione del reddito possa essere considerato un dispositivo che nel medio-lungo periodo permetta la permanenza delle aziende e possa attutire gli shock esogeni al settore. Il secondo è strettamente connesso alla valorizzazione delle competenze e le professionalità maturate in termini di analisi aziendali, da mettere a servizio delle nuove sfide per l'agricoltura.

#### RIASSUNTO

La riforma della Politica Agricola Comune ha introdotto una nuova misura sulla gestione delle crisi e la stabilizzazione del reddito. Lo strumento potrebbe rappresentare una buona opportunità per l'agricoltura in Italia, caratterizzata da un'alta variabilità di reddito. Per la messa a punto della misura, tuttavia, occorre disporre di dispositivi in grado di rilevare il reddito aziendale. A questo scopo l'INEA ha elaborato una nuova procedura, il bilancio semplificato, che permette di ricostruire la situazione economica e patrimoniale delle aziende agricole. Inoltre, esso è inserito in un quadro già esistente e consolidato di strumenti di gestione aziendale, quale la RICA, e, pertanto, permette la realizzazione di analisi comparative e la costruzione di benchmark.

#### ABSTRACT

The reform of the Common Agricultural Policy has introduced a new measure on crisis management and income stabilization. It could be a good opportunity for agriculture in Italy, characterized by a high variability of income. In developing the measure, however, a special focus is the definition of farm income. To this end, INEA has developed a new procedure, the "simplified balance" that easily defines the economic and financial

situation of farms. Furthermore, thanks to the links with the FADN data, the procedure allows comparative analysis and develops farms performance benchmarks.

#### BIBLIOGRAFIA

- D'AURIA R., DI DOMENICO M., GUIDO M. (2013): *La stabilizzazione del reddito delle imprese agricole italiane: analisi del nuovo strumento di gestione del rischio e prime simulazioni d'impatto*, «Economia&Diritto Agroalimentare», XVIII, 2, pp. 209-223.
- DELL'AQUILA C., CIMINO O. (2012): *Stabilization of farm income in the new risk management policy of the EU. A preliminary assessment for Italy through FADN data*, 126th EAAE Seminar.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *Income variability and potential cost of income insurance for EU*, Brussels, 04.05.2009 AGRI L.1/L.3/ D(2009).
- PIERANGELI F. (2013): *Quadro finanziario pluriennale 2014-2020: una prima analisi degli impatti*, «Agriregionieuropa», anno 9, n. 22, marzo 2013.
- PONTRANDOLFI A. e NIZZA S., a cura di (2011): *Prospettive della gestione del rischio in agricoltura. Riflessioni per un sistema integrato per la PAC post 2013*, INEA, Roma.
- SCARDERA A. (2013): *Gli strumenti INEA a supporto delle aziende agricole per la gestione delle crisi in agricoltura*, «Economia&Diritto Agroalimentare», XVIII, 2, pp. 225-237.