

Giornata di studio:

Gestione del rischio in agricoltura.
Nuovi modelli di stabilizzazione del reddito
e riforma della PAC

Firenze, 19 marzo 2013

Gli orientamenti comunitari in materia di gestione del rischio in agricoltura

La strategia di gestione del rischio è finalizzata ad assicurare la sostenibilità economica delle imprese agricole. È uno degli obiettivi della PAC indicati nel Trattato: incrementare la produttività dell'agricoltura, promuovendo il progresso tecnico e lo sviluppo razionale della produzione agricola. Nella sua storia, la PAC ha cercato di raggiungere questi obiettivi attraverso diversi strumenti: sostegno dei prezzi e diffuso protezionismo, pagamenti diretti, sviluppo rurale.

La PAC e l'agricoltura sono state, storicamente, uno dei motori della costruzione europea. Dopo la crisi del 1954, con il veto della Francia alla politica europea di difesa, i sei Paesi si riunirono a Messina nel 1955 per avviare i due progetti, entrambi derivati dall'esperienza della CECA: la Comunità europea per l'energia atomica, l'Euratom, e quella di un "mercato comune". Con la firma dei Trattati di Roma, la neonata amministrazione europea fu subito impegnata a realizzare l'unione doganale e la politica agricola comune. Questa fu la prima politica finanziata con risorse proprie della Comunità.

Le principali riforme, nel 1992 e 2003, sono state adottate principalmente sotto lo stimolo di fattori esterni: gli accordi sul commercio internazionale, le questioni ambientale e dei cambiamenti climatici.

In tutti i Paesi sviluppati, le agricolture sono sostenute e tutte le politiche, in questi anni, hanno avuto analoghi percorsi di riforma rimuovendo le misure più palesemente contrarie al libero mercato (OECD, 2012).

L'Europa ha ridotto il livello dei sussidi che, nel 2008-2010, raggiunge il 22 per cento del valore della produzione rispetto al 39 per cento alla fine degli

* *Confederazione italiana agricoltori*

anni '80, le misure di sostegno dei prezzi e le protezioni rappresentano ora il 30 per cento dei sussidi, rispetto al precedente 90 per cento.

Molto più basso è il sostegno negli USA: il 9 per cento, ma il livello di distorsione dei mercati è relativamente più alto, il 21 per cento.

L'OCSE sostiene che la maggiore domanda mondiale di alimenti, la volatilità dei prezzi e la crescente pressione sulle risorse naturali dovrebbero indurre gli Stati ad andare oltre lo "status quo" e concentrarsi sul miglioramento della produttività agricola, la sostenibilità e la competitività a lungo termine.

Con un'alta instabilità dei mercati e volatilità dei prezzi e con la crescente preoccupazione per i cambiamenti climatici, gli agricoltori – sostiene sempre l'OCSE – avranno bisogno di sistemi globali di gestione del rischio.

Gli USA e l'Unione europea sono impegnati, in questi anni, a riformare le rispettive leggi agrarie: il Farm bill 2012 (Federal Agriculture and Risk Management Act, FARRM) e la PAC post 2013. In entrambe le proposte, il rafforzamento e la creazione di strumenti di gestione del rischio costituiscono una delle principali novità.

Esistono molte differenze nell'impostazione delle due politiche. L'Unione europea tende a ridurre le misure che distorcono il mercato, mentre gli USA puntano a sostenere le esportazioni e rafforzare la presenza sui mercati internazionali (EP, 2012)¹. L'attenzione alla volatilità dei prezzi, ai rischi climatici e alla stabilità dei redditi è comune, ma l'Unione europea, a differenza degli USA, ha un limitato arsenale d'interventi. Il sostegno è, in gran parte, dedicato ai pagamenti diretti.

Nel 2011 gli USA hanno destinato 13,5 miliardi di dollari al sostegno dei redditi: 5,7 come sussidi diretti, 6,3 come partecipazione pubblica a programmi assicurativi e 1,5 per interventi in caso di eventi catastrofici. A essi si aggiunge il programma di aiuti alimentari agli indigenti (una forma di sostegno dei mercati) che rappresenta la voce principale del bilancio agricolo.

Nel corso degli anni i programmi assicurativi negli USA sono cresciuti ed è aumentato il grado di copertura delle produzioni vegetali e degli allevamenti. Le coperture assicurative si estendono a 106 milioni di ettari. Il mercato assicurativo copre l'80 per cento dei raccolti. Le indennità pagate, al netto dei premi, a metà dello scorso decennio erano intorno a 1 miliardo, nel 2011 raggiungono 5,6 miliardi di dollari, superando l'ammontare dei pagamenti diretti. Sempre nel 2011, i premi sono stati 12 miliardi di dollari, di cui 4,3 a

¹ Vedi anche l'intervento del segretario di Stato all'agricoltura Vilsack sulle priorità del Farm bill 2012 (Ankeny, Iowa, 24 ottobre 2011) in USDA Office of communications, release n. 0458.11.

carico degli agricoltori: la quota a carico degli agricoltori è passata dal 74 per cento dei primi anni '90 al 36 per cento del 2011 (EP, 2012).

Questi pochi dati rendono evidente quanto i programmi assicurativi siano importanti nella politica agricola degli USA: va detto che essi sono oggetto di diffuse critiche e sono considerati tra i più inefficienti dell'intero Farm bill. Nonostante queste criticità, il Congresso sostiene la proposta di estendere ulteriormente il sistema assicurativo in agricoltura.

Secondo la proposta del Congresso, gli attuali pagamenti diretti e anticiclici dovrebbero essere progressivamente sostituiti da nuovi programmi assicurativi che salvaguardino i redditi degli agricoltori in caso di caduta dei prezzi o delle rese. Ai programmi assicurativi del nuovo Farm bill dovrebbero essere destinati 96,4 miliardi per i prossimi 10 anni, un aumento di 5,1 miliardi rispetto all'attuale bilancio.

Anche nella proposta di PAC post 2013, l'Unione europea, dopo un dibattito durato anni, ha deciso di aprire il capitolo gestione del rischio: strumenti assicurativi e fondi di mutualità.

Vorrei accennare a tre questioni:

È riuscita la PAC a realizzare gli obiettivi del Trattato?

È adeguata la spesa che il legislatore comunitario intende assegnare alla PAC e, in particolare, agli strumenti di gestione del rischio?

Quali problemi dovrebbero essere risolti?

GLI OBIETTIVI DELLA PAC E I RISULTATI RAGGIUNTI

L'incremento della produttività è uno degli obiettivi della PAC. È un punto cruciale nel mondo, a fronte delle ricorrenti preoccupazioni legate alle teorie di Malthus sugli ineguali ritmi di crescita della popolazione e della produzione agricola.

Per fortuna, negli ultimi 50 anni, la produzione agricola è triplicata in volume, garantendo una sufficiente offerta di cibo a livello globale. L'insufficienza alimentare non sembra tanto attribuibile a carenza complessiva di alimenti, quanto alla loro cattiva distribuzione e alle enormi perdite dalla produzione al mercato dovute alla cattiva logistica, oltre che alla diffusa povertà in Paesi con Governi incapaci e instabili.

Negli ultimi 50 anni, il 60 per cento dell'aumento della produzione è dipeso da un maggiore impiego di fattori produttivi (chimici, meccanici, acqua per irrigazione), il restante 40 per cento, di conseguenza, è derivato dall'aumento della produttività dei fattori. Negli anni più recenti, tale rapporto si è

ribaltato e la produttività dei fattori è responsabile per 3/4 dell'aumento della produzione (Fuglie e Wang, 2012).

Nei venti anni successivi alla crisi energetica (1973-1993), la produttività del lavoro in agricoltura continua a mantenersi sostenuta (nell'ordine del 4,9 per cento per anno) a fronte di livelli più bassi e decrescenti nell'industria e nei servizi (rispettivamente 3,1 e 0,6 per cento). Negli anni successivi al 1993, tutti i tre settori mostrano una caduta della produttività del lavoro, con una dinamica, tuttavia, più positiva per l'agricoltura (2,6 per cento) rispetto agli altri (rispettivamente 0,6 e 0,5 per cento). Le tendenze di lungo periodo hanno favorito una progressiva e lenta ristrutturazione dell'agricoltura che è avvenuta senza gli strappi che hanno caratterizzato gli altri settori produttivi. L'innovazione delle tecniche produttive (dalla rivoluzione verde) e la progressiva riduzione degli occupati hanno largamente contribuito all'aumento della produttività del lavoro in agricoltura (molti autori sostengono che il dato sia sovrastimato perché non tiene conto della larga diffusione di occupazione irregolare).

Poiché stiamo parlando degli obiettivi di una politica comune, il giudizio sulla sua efficacia rispetto agli obiettivi deve essere collocato in una dimensione sovranazionale. Se poniamo =100 la produttività del lavoro nel Regno Unito, per ciascun anno e settore dal 1871, l'agricoltura italiana si colloca tra 35 e 40 per tutto il periodo post unitario fino al 1973, poi sale a 73 nel 2007. Certamente un bel recupero, sebbene inferiore a quello registrato dall'economia nel suo complesso che, negli anni dal 1973 al 2003, supera il Regno Unito, ma inverte la tendenza nel 2007, riportandosi a 89,6. Se guardiamo, però, a due Paesi occidentali, la produttività del lavoro in agricoltura si pone negli USA a 149,8 e in Germania a 103,1 (Banca d'Italia, 2011). Insomma, persiste un forte gap di produttività del lavoro in agricoltura tra l'Italia e i principali partner.

Certamente, l'impatto della PAC sulle agricolture europee è stato diverso: fino agli anni '90, la politica dei prezzi sosteneva maggiormente le agricolture e le produzioni continentali rispetto a quelle del sud dell'Europa. Però non è azzardato aggiungere che è stata diversa la capacità dei singoli Stati di portare a valore le diverse misure della PAC, cioè di approfittare delle opportunità che essa metteva a disposizione.

Sono molti gli indicatori che ci dicono che l'agricoltura italiana perde nel confronto con le altre concorrenti europee. Se prendiamo, di volta in volta, indicatori di reddito, produttivi, strutturali, vediamo che 50 anni di PAC hanno contribuito alla modernizzazione dell'agricoltura, ma non hanno ridotto le disparità tra le diverse agricolture. Così vediamo, per esempio, che,

nel 2012, sempre fatto =100 il reddito in agricoltura del Regno Unito, la Germania si colloca a 105,1 e l'Italia a 67,4. L'indice di ricambio generazionale (conduttori <35/>65 anni) è pari 12,9, contro un dato medio europeo di 23,5. Solo 13 conduttori su 100 in Italia sono a tempo pieno, 62 su 100 sono a part time.

In Italia abbiamo una PAC che ha mantenuto in vita milioni di aziende, ma, così facendo, ha consolidato il gap di competitività, non ha favorito il ricambio generazionale e la diffusione di una forte imprenditorialità.

Dobbiamo allora difendere la PAC e le risorse finanziarie a essa destinate, ma dobbiamo anche guardare più in alto per verificare la strada percorsa e riconsiderare l'efficienza della PAC rispetto agli obiettivi posti e alla necessità di una politica agraria forte, dinamica e attenta ai cambiamenti di scenario.

Dovremmo per questo essere noi i primi a sostenere una discontinuità tra vecchia e nuova PAC. Da queste considerazioni, secondo me, dobbiamo partire per ragionare delle novità contenute nella proposta di riforma, le assicurazioni e lo strumento di stabilizzazione dei redditi.

I pagamenti diretti sono stati concepiti, in origine, per compensare i mancati redditi conseguenti alla riduzione dei prezzi garantiti. Nel 2011 l'Italia ha erogato 4,0 miliardi di aiuti diretti a 1,2 milioni di beneficiari. 514mila beneficiari ricevono meno di 500 euro. Rappresentano il 41,6 per cento dei beneficiari e il 3,1 per cento dei pagamenti complessivi. 310 beneficiari percepiscono più di 300.000 euro, corrispondono allo 0,03 per cento dei percettori e il 3,9 per cento dei pagamenti (EC, 2013).

Ora, se noi dividiamo il massimale assegnato all'Italia per i pagamenti diretti per la superficie agricola potenzialmente ammissibile, otteniamo un pagamento medio pari a 260 euro per ettaro. Partendo da questo dato mi domando: che cosa vuol dire, oggi, il modello di aiuto a ettaro? Quanto incide questa cifra sui risultati economici delle imprese e sulla loro possibilità di crescita? Quanto corrisponde all'obiettivo di offrire agli agricoltori stabilità dei redditi in un mercato caratterizzato da elevata volatilità dei prezzi?

Nelle aree ad agricoltura forte, il pagamento unico non ha una funzione anticiclica contro le crisi di mercato, ma nemmeno sostiene gli investimenti nelle annate più favorevoli. Nella migliore delle ipotesi aumenta il potere d'acquisto della famiglia agricola. Nelle aree e nelle aziende marginali non è sufficiente ad arrestare il declino e l'abbandono. Ostacola la mobilità fondiaria che prelude all'urbanizzazione di quelle aree. Quei 500 euro equivalgono a una quattordicesima mensilità di pensione: meglio che nulla, ma ci sarebbe da chiedersi se ciò debba essere considerato politica sociale (doverosa) o politica agricola (che, secondo me, è altra cosa).

Occorre superare il principio dell'universalità della PAC: essa deve essere destinata agli agricoltori professionali, alle imprese agricole che operano nel mercato dei prodotti e del lavoro. È bene che la Commissione abbia affrontato il nodo dell'agricoltore attivo e ne abbia demandata la definizione agli ordinamenti degli Stati membri. In breve: selezionare i beneficiari, mirare gli obiettivi e le misure. Le proposte della Commissione sugli strumenti di gestione del rischio vanno in questa direzione.

LA DIFFUSIONE DEGLI STRUMENTI DI GESTIONE DEL RISCHIO E IL POTENZIALE FABBISOGNO FINANZIARIO

Qual è la diffusione degli strumenti di gestione del rischio e qual è il potenziale fabbisogno finanziario?

Va detto che, nonostante gli sforzi, le assicurazioni in agricoltura non sono molto diffuse in Italia: 82.000 imprese medio grandi stipulano contratti di assicurazione che coprono circa il 15 per cento della produzione agricola (il 20 per cento in Europa). La quasi totalità dei contratti interessa le coltivazioni che rappresentano l'80 per cento del valore assicurato, il 95 per cento dei certificati e il 97 per cento dei premi pagati.

Nel 2011 il valore assicurato è stato di 6,6 miliardi. Sono stati pagati 338 milioni di premi coperti per 240 milioni (71 per cento) dal contributo dello Stato. Tre Regioni, E. Romagna, Lombardia e Veneto, rappresentano circa il 50 per cento del valore assicurato. I risarcimenti sono stati 250 milioni.

Il fondo di solidarietà nazionale dispone, nel 2013, di 233 milioni: a parte i 100 milioni a copertura delle precedenti campagne, il contributo dello Stato si limita sostanzialmente alla quota di cofinanziamento. Dal 2010 il finanziamento pubblico sulle assicurazioni è stato trasferito dal bilancio dello Stato alla PAC.

Questo avviene in una situazione di progressiva riduzione della spesa primaria produttiva dello Stato, che comprende la missione 09 agricoltura, politiche agroalimentari e pesca².

² La spesa primaria corrente produttiva comprende i seguenti gruppi: mobilità e infrastrutture; scuola e università; politiche per il lavoro; altre spese correnti produttive (competitività e sviluppo delle imprese, regolazione dei mercati, commercio internazionale; agricoltura, politiche agroalimentari e pesca; energia; comunicazioni; sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente; ricerca e innovazione; tutela della salute sviluppo e riequilibrio territoriale. La rimanente spesa primaria corrente comprende: organi costituzionali e autonomie territoriali; difesa; giustizia, ordine pubblico e soccorso civile; politiche sociali, lavoro e immigrazione; politiche previdenziali.

Il bilancio della legislatura 2008-2013 è deludente: la spesa primaria produttiva passa da 125 a 111 miliardi (quella in conto capitale crolla da 64 a 44 miliardi) a fronte di un consistente aumento delle altre spese primarie correnti (da 330 a 360 miliardi).

La quota di spesa primaria produttiva sul totale scende dal 27,5 al 23,6 per cento. Le politiche di risanamento dei conti pubblici hanno inciso negativamente sulla qualità della spesa pubblica, penalizzando la componente più direttamente connessa alla crescita economica (Misiani, 2013).

La spesa pubblica per l'agricoltura (nelle due voci trasferimenti e agevolazioni) è in costante decrescita, nonostante la garanzia offerta dal meccanismo di cofinanziamento. Nel 2011 (ultimo dato disponibile della banca dati Inea) la spesa pubblica in agricoltura è stata 14,4 miliardi, di cui 11,1 trasferimenti (il 77,2 per cento) e 3,3 agevolazioni. Della categoria trasferimenti, la PAC rappresenta la quota di gran lunga prevalente: 7,5 miliardi, il 67,4 per cento, compreso il cofinanziamento. Le Regioni coprono il 26,7 per cento con 3 miliardi e lo Stato il 5,8 per cento, pari a 651 milioni.

La PAC rappresenta, oggi, la seconda voce di spesa nel bilancio dell'Unione europea. A metà degli anni '80 assorbiva circa 3/4 del bilancio, nel 2007-2013 si attesta al 42,4 per cento.

Nell'accordo politico raggiunto al Consiglio lo scorso 8 febbraio sul bilancio 2014-2020, la rubrica "crescita sostenibile", che contiene la PAC, ottiene 373,2 miliardi, il 39 per cento del totale. Il nuovo quadro finanziario si applicherà a 28 Stati membri, considerato che la Croazia aderirà all'Unione nel 2013.

I giudizi sono molto diversi se si prende a paragone il precedente bilancio o le bozze della Presidenza successive alle proposte originarie della Commissione. Ora, rispetto al periodo 2007-2013, nell'accordo politico, la PAC perde 47,8 miliardi, pari all'11,3 per cento. La PAC è l'unica voce che subisce una significativa riduzione degli stanziamenti.

La discussione è aperta: dopo il voto sfavorevole del Parlamento si apre una difficile trattativa tra le tre istituzioni comunitarie.

La Commissione europea dedica alla gestione del rischio gli articoli dal 37 al 40 della proposta di regolamento per lo sviluppo rurale. Le misure di gestione del rischio sono trasferite dal primo al secondo pilastro con un pacchetto di tre misure:

1. assicurazioni agricole, con contributi sui premi assicurativi per polizze che coprono dalle perdite derivanti da avversità atmosferiche o malattie a carico delle coltivazioni e allevamenti;

2. contributi alla creazione di fondi di mutualità diretti a indennizzare gli agricoltori per perdite derivanti da malattie o emergenze ambientali;
3. strumento di stabilizzazione dei redditi nella forma di fondo di mutualità (o, nella proposta del Parlamento europeo, polizza assicurativa)³ per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori che subiscono una forte riduzione del reddito.

Le prime due misure proseguono e integrano quanto già previsto dai sistemi assicurativi in essere, dall'articolo 68 del regolamento n. 73/2009/CE e da quanto previsto dalle attuali OCM vino e ortofrutta.

Il fondo di stabilizzazione è innovativo ed è alternativo ai primi due. Esso prevede un contributo pubblico a parziale copertura delle compensazioni versate dal fondo mutualistico a favore degli agricoltori che subiscono una perdita di reddito superiore al 30 per cento del reddito medio degli ultimi tre anni (o media olimpica degli ultimi cinque). Secondo la proposta di regolamento, il reddito aziendale è definito come la differenza tra il totale dei ricavi dalle vendite realizzate dagli agricoltori, maggiorata di tutti i pagamenti pubblici, e i costi degli input. Il fondo può coprire fino al 70 per cento della perdita subita dall'agricoltore e la compensazione pubblica non può superare il 65 per cento della compensazione pagata dal fondo.

La proposta di regolamento non definisce il campo di operatività del fondo, nel senso che, almeno teoricamente, non sono limitate le cause che procurano una perdita di reddito: il riconoscimento di un contributo diretto agli agricoltori metterebbe in diretta concorrenza l'adesione al fondo con la sottoscrizione di polizze assicurative, con un evidente beneficio sul livello dei premi e sulla gamma di rischi assicurati.

Dovranno, tuttavia, essere superati tre limiti della proposta che ne potrebbero compromettere l'efficacia:

1. la contribuzione pubblica limitata. Il contributo pubblico, infatti, può compensare fino al 45 per cento della perdita.
2. La difficoltà di reperire i dati reddituali delle imprese agricole in assenza di bilanci.
3. Il meccanismo di compensazione pubblica ex post, cioè a parziale copertura delle compensazioni versate dal fondo a favore degli agricoltori

³ L'emendamento proposto dal Parlamento europeo all'articolo 37 comma 1 lettera c parla di "uno strumento di stabilizzazione del reddito, consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione o alle compagnie assicurative per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori che subiscono un drastico calo di reddito ovvero in contributi finanziari erogati direttamente agli agricoltori per il pagamento dei premi di assicurazione per coprire il rischio di un drastico calo di reddito".

che subiscono una perdita di reddito, potrebbe disincentivare l'adesione delle imprese. Più efficace sarebbe una contribuzione pubblica ex ante pari al 65 per cento dell'ammontare del fondo costituito dai versamenti degli agricoltori in proporzione al reddito medio di riferimento. Questo garantirebbe una maggiore solidità del fondo, soprattutto nei primi anni di operatività, con una contribuzione pubblica effettiva del 65 per cento.

Quale sarebbe il potenziale fabbisogno finanziario per il funzionamento di un fondo di stabilizzazione?

Uno studio della Commissione UE (EC, 2009) ci dice che nel 2006 il 23 per cento delle aziende dell'Unione ha avuto una perdita di reddito superiore al 30 per cento rispetto alla media del triennio precedente: per compensare fino al 70 per cento della perdita subita sarebbero necessari 11,2 miliardi di cui circa 7 a carico del bilancio pubblico, equivalenti a circa il 18 per cento dei pagamenti diretti a carico del primo pilastro della PAC.

Per una stima dei costi pubblici e privati in Italia di un sistema di stabilizzazione dei redditi, Ismea ha condotto una prima analisi anch'essa basata sulla banca dati europea sui redditi (d'Auria et al., 2013).

Ismea parte dal presupposto che l'adesione a un sistema di gestione del rischio interessa le aziende di dimensioni economiche medio grandi. Anche oggi, le aziende si assicurano per un valore medio di 20.000 euro. Senza entrare nel merito dell'analisi, Ismea conclude che con l'adesione al fondo di 85-100.000 aziende sarebbe possibile assicurare circa il 15-20 per cento della produzione nazionale, con un onere a carico del bilancio pubblico intorno a 200-260 milioni, circa il 10 per cento del budget complessivo dello sviluppo rurale.

Sebbene i due studi ipotizzino coperture differenti (sull'universo delle aziende agricole la Commissione, su quelle medio grandi Ismea) sulla base della proposta della Commissione e dell'emendamento della Commissione agricoltura del PE, e tenuto conto del cofinanziamento, sarebbe possibile la copertura finanziaria di uno strumento di stabilizzazione dei redditi senza stravolgere l'impianto della PAC. Nel frattempo, un primo passo è stato compiuto: con il DL 179/2012 è stato costituito presso l'Ismea un fondo mutualistico nazionale per la stabilizzazione dei redditi.

Il successo della proposta, nel suo complesso, è legato a due condizioni tutte da verificare: una diffusa adesione degli agricoltori al fondo e l'accoglimento della proposta di trasformare parte del pagamento unico in contributo sul fondo di stabilizzazione. Questo è il nodo politico.

LA PROPENSIONE – INERZIA AL CAMBIAMENTO

Vorrei accennare ora alla possibile inerzia al cambiamento da parte degli agricoltori.

I rischi che possono portare a una riduzione dei redditi sono di varia natura. Una strategia di gestione del rischio deve basarsi su più azioni la cui efficacia deriva proprio dalla loro combinazione: tra le misure principali, citate in letteratura, ricordo la diversificazione produttiva e l'impiego di tecniche adeguate, la diversificazione delle fonti di reddito agricolo ed extra agricolo (per questo le aziende familiari reagiscono meglio ai cicli negativi), la gestione del mercato mediante l'aggregazione dell'offerta e la contrattazione interprofessionale. Il trasferimento del rischio ad altri soggetti è, dunque, uno degli strumenti di gestione del rischio. Se l'agricoltore trascura gli altri, la sua efficacia è compromessa.

Sono coerenti con quanto detto le due caratteristiche dei contratti assicurativi sulle calamità naturali previsti dal legislatore: la prima è che la copertura scatta solo quando il danno supera il 30 per cento del valore assicurato. Questo limite si basa sull'ipotesi che gli agricoltori siano in grado di assorbire sfavorevoli risultati economici che colpiscono un'attività dell'azienda. La seconda caratteristica è che i rimborsi sono soggetti a una franchigia che, secondo le colture, varia tra il 10 e il 15 per cento. Questo serve per contrastare i fenomeni di azzardo morale e spingere gli agricoltori ad adottare le misure utili a contenere l'entità dei danni.

L'organizzazione economica e l'interprofessione sono due buchi neri della nostra agricoltura. I ritardi che abbiamo accumulato e le difficoltà del legislatore a intervenire in modo organico sulla materia costituiscono, secondo me, il vero handicap del sistema di gestione dei rischi che tentiamo di costruire.

Accrescono l'inerzia al cambiamento la diffusa diffidenza degli agricoltori nei confronti del comparto assicurativo e il ruolo che i pagamenti diretti della PAC giocano nella stabilizzazione dei redditi delle aziende agricole.

Il sostegno accordato dallo Stato a parziale copertura dei premi assicurativi avvantaggia indirettamente anche le compagnie assicurative. Questo emerge dall'osservazione del rapporto tra premi pagati e indennizzi ricevuti. Dal 2003 si è avuta una graduale riduzione delle tariffe medie, il rapporto di sinistralità, tuttavia, è oscillato tra il 55 e il 65 per cento e ha raggiunto il livello massimo dell'81 per cento nel 2008. Nel ramo assicurativo incendi ed elementi naturali, il rapporto è 66,7 come media degli ultimi sei anni. Se il rapporto di sinistralità è superiore a 100, le compagnie subiscono una perdita perché, in quell'anno o per quella tipologia di polizza, l'ammontare

dei risarcimenti è stato superiore ai premi percepiti. Al contrario, tanto più il rapporto scende sotto 100, tanto più aumenta il profitto della compagnia. Il dato indica che le compagnie hanno, in genere, avuto un margine tra premi e indennizzi superiore al 35 per cento e mai inferiore al 15 per cento. Il rapporto di sinistralità è più elevato per le polizze multirischio (80 per cento), relativamente nuove e meno diffuse: le tariffe delle polizze multirischio sono, tuttavia, in rapporto 3:1 rispetto alle tradizionali monorischio e mantengono sostanzialmente inalterati i margini di profitto delle compagnie. Il mercato assicurativo è molto concentrato e poco competitivo: operano 12 gruppi assicurativi ma con una elevata quota detenuta da alcuni. I Consorzi di difesa, che agiscono per conto degli agricoltori nei rapporti con le assicurazioni, riescono a contenere le tariffe, ma non a intaccare i margini di profitto.

Il secondo motivo d'inerzia al cambiamento è dato dal peso dei pagamenti diretti. Nonostante la loro elevata eterogeneità, essi costituiscono una voce importante delle entrate delle aziende. In media, i pagamenti diretti rappresentano il 31 per cento delle entrate delle aziende agricole europee, con un massimo del 54 per cento per gli allevamenti e un minimo del 3-4 per cento per le produzioni orticole e viticole.

Il 92 per cento delle aziende europee copre i costi variabili con il ricavato dalla vendita dei prodotti; solo il 20 per cento riesce a coprire i costi totali. Se consideriamo anche i pagamenti PAC, la percentuale delle aziende che copre i costi variabili sale al 99 per cento, al 34 per cento quella delle aziende che riescono a coprire anche i costi fissi (EC, 2011).

Ora, i pagamenti diretti sono considerati un diritto acquisito e un'entrata certa e costante per gli agricoltori: nonostante essi non siano formalmente indirizzati alla gestione dei rischi, è evidente, per il peso che hanno sulle entrate delle aziende, che essi contribuiscono a ridurre la variabilità dei redditi e, in ogni caso, consentono all'agricoltore di sopportare meglio la maggiore variabilità dei ricavi provenienti dalla vendita dei prodotti.

Le misure per la gestione del rischio sono collocate nel 2° Pilastro senza che a esse sia riservata una specifica dotazione finanziaria. Questo vuol dire che dovranno competere con le altre misure previste nei PSR. Vi è inoltre il problema della gestione dei programmi assicurativi: a livello regionale (come previsto per i PSR) o nazionale⁴. A parte l'inevitabile conflitto Stato – Regioni

⁴ L'emendamento del Parlamento europeo al considerando 8 della proposta di regolamento sullo sviluppo rurale prevede che "Gli Stati membri che scelgono di presentare una serie di programmi regionali dovrebbero inoltre elaborare *un programma nazionale per l'attuazione di misure*

sulle rispettive competenze, resta il problema (difficilmente risolvibile) che un programma nazionale finanziato con risorse spostate dai pagamenti diretti al 2° pilastro andrebbe a favorire le Regioni del Nord Italia dove già oggi si concentra la domanda assicurativa.

Certamente, in via di principio, gli agricoltori e il legislatore sono favorevoli a potenziare gli strumenti per la gestione del rischio e la stabilizzazione dei redditi, ma saranno disposti a rinunciare a un 10-15 per cento di aiuti diretti per trasferirli ai programmi assicurativi? Gli agricoltori europei, in un documento dello scorso aprile, sostengono che il fondo di stabilizzazione del reddito “non può sostituire l’attuale sistema dei pagamenti diretti”⁵. Per questo parlo d’inerzia al cambiamento. A questo proposito dovrebbero essere valutate le conseguenze del riallineamento dei pagamenti a ettaro che, secondo le prime simulazioni, dovrebbe portare a un forte abbattimento per le tipologie d’imprese finora più avvantaggiate (in particolare quelle a ordinamento seminativi).

Assicurazioni, fondi mutualistici e di stabilizzazione dei redditi sono strumenti che possono essere integrati o in concorrenza tra di loro. Mi spiego. Le tipologie di rischio che possono essere coperte dai fondi mutualistici non comprendono gli eventi climatici che rientrano nel campo d’azione delle assicurazioni agevolate. Da questo punto di vista, i fondi possono integrare le assicurazioni. I fondi mutualistici, però, sono anche lo strumento principale per attivare il meccanismo di stabilizzazione dei redditi. Il fondo di stabilizzazione interviene a fronte di consistenti riduzioni del reddito, a prescindere dalle cause che l’hanno generato. Tuttavia, poiché è mantenuta la soglia di rischio del 30 per cento, il fondo potrà intervenire soltanto in caso di situazione critica del reddito aziendale, pur avendo l’agricoltore adottato le strategie per ridurre i rischi (diversificazione, contratti ecc.). Questo rende il fondo di stabilizzazione meno interessante per gli agricoltori.

Ho cercato di spiegare perché, a mio avviso, la PAC non è riuscita a ridurre alcuni gap strutturali e di produttività che mettono in difficoltà le nostre imprese agricole rispetto ai tradizionali concorrenti europei. Sono convinto che l’attenzione dedicata dal legislatore europeo agli strumenti di gestione del rischio possa rendere la PAC più coerente con gli obiettivi di crescita dell’U-

specifiche a livello nazionale o una disciplina nazionale, per agevolare il coordinamento tra le regioni di fronte alle sfide di portata nazionale”.

⁵ Copa-Cogeca, “*La politica agricola comune dopo il 2013, strumenti di gestione dei rischi. Reazione degli agricoltori e delle cooperative dell’UE alle proposte legislative della Commissione relative alle assicurazioni e ai fondi di mutualizzazione quali strumenti di gestione dei rischi*”, Bruxelles, 20 aprile 2012.

nione europea. Per il successo di queste misure, dovranno, tuttavia, essere rispettate alcune condizioni:

1. nessuna misura di gestione del rischio, da sola è sufficiente. Occorre mettere in campo una strategia complessiva: diversificazione produttiva e delle fonti di reddito, assicurazioni e fondi mutualistici, aggregazione dell'offerta e interprofessione, accesso al credito.
2. Assicurare adeguate risorse, comunitarie e nazionali, agli strumenti di gestione del rischio nella prospettiva di una loro forte e rapida diffusione nell'arco degli anni 2014-2020.
3. Evitare di porre in competizione assicurazioni e fondi di stabilizzazione dei redditi: il fondo di stabilizzazione soddisfa una domanda potenziale di tutela contro le fluttuazioni del reddito che non è attualmente coperta dalle assicurazioni.

In questi primi mesi di discussione mi sono formato l'opinione che, in Italia, si voglia puntare sulle opportunità offerte dalla riforma per rafforzare ed estendere, al minor costo per lo Stato, le assicurazioni agevolate per le calamità naturali. Sarebbe una scelta miope e sbagliata, soprattutto senza intaccare gli stanziamenti dedicati al pagamento unico. Sarebbe una scelta miope, soprattutto perché la prevedibile riduzione del loro ammontare a ettaro ne comprometterebbe fortemente la funzione anticiclica. Sarebbe altrettanto miope attingere solo alle risorse del 2° Pilastro perché si ridurrebbero i finanziamenti a favore dei piani di sviluppo aziendale.

La riforma, secondo le previsioni, dovrebbe partire nel 2014 o 2015: abbiamo tempo per costruire un modello di gestione del rischio che sia più sostenibile e in prospettiva, più vantaggioso e accettabile dagli agricoltori rispetto agli attuali pagamenti a ettaro.

RIASSUNTO

La PAC 2014-2020 colloca la gestione dei rischi di mercato nel regolamento per lo sviluppo rurale. Le misure si articolano sui tre strumenti: assicurazioni agricole, fondi di mutualità, fondo di stabilizzazione del reddito. Costituiscono una delle più significative novità della riforma.

Una strategia di gestione del rischio deve basarsi su più azioni, la diversificazione produttiva e delle fonti di reddito, l'aggregazione dell'offerta e la contrattazione interprofessionale. Il trasferimento del rischio ad altri soggetti è uno degli strumenti di gestione del rischio. Se l'agricoltore trascura gli altri, la sua efficacia è compromessa.

La messa in campo di strumenti di gestione del rischio renderà la PAC più coerente con gli obiettivi di crescita dell'Unione europea. Bisogna garantire adeguate risorse, comunitarie, nazionali e regionali, agli strumenti di gestione del rischio nella prospettiva di una loro forte e rapida diffusione nell'arco degli anni 2014-2020.

La riforma, secondo le previsioni, dovrebbe partire nel 2014: dobbiamo approfittare di questo tempo per costruire un modello di gestione del rischio che sia più sostenibile e in prospettiva, più vantaggioso e accettabile dagli agricoltori.

ABSTRACT

Risk management toolkit for agriculture proposed by the EU Commission within the Common Agricultural Policy after 2013 can contribute to the economic sustainability of farms. It can also contribute to make the CAP coherent with the growth strategy of the European Union. However, it is necessary to overcome some limits and fulfil some conditions in order to reach these objectives. The public contribution limited to 45% of the damage, the difficulties to trace farm income without a balance sheet and the ex-post compensation system discouraging farm participation stand out among the limits that may affect the effectiveness of the measure. Within the conditions, a comprehensive strategy for risk management should be implemented and a proper financial assets should be ensured, in the light of a strong and rapid spread of the tools arranged for the years 2014-2020. To this end, it would be desirable to allocate part of the resources of the single farm payment on funds for income stability.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BANCA D'ITALIA (2011): *A sectoral analysis of Italy's development, 1861-2011*, «Quaderni di storia economica», numero 20/2011.
- 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 e diritto agroalimentare», n. 2, in corso di stampa.
- EUROPEAN COMMISSION DG AGRI (2009): *Income variability and potential cost of income insurance for EU*, AGRI L.1/L.3/ D(2009).
- EUROPEAN COMMISSION (2011): *Farm economic brief n. 1 Income developments in EU farms*, http://ec.europa.eu/agriculture/rica/publication_en.cfm.
- EUROPEAN COMMISSION (2013): *Report on the distribution of direct aids to agricultural producers (fiscal year 2011)*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index_en.htm.
- EUROPEAN PARLIAMENT, DG FOR INTERNAL POLICIES (2012): *Latest US Farm Bill developments*, PE 495.828 in www.europarl.europa.eu/studies.
- FUGLIE K.O. E WANG S.L. (2012): *New evidence points to robust but uneven productivity growth in global agriculture*, Amber Waves, volume 10 issue 3 (www.ers.usda.gov/amber-waves).
- MISIANI A. (2013): *La spesa dello Stato tra il 2008 e il 2013: un risanamento a scapito della spesa produttiva*, www.nens.it.
- OECD (2012): *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries*, OECD Publishing.