

# La gestione del rischio nella politica di sviluppo rurale

**Biagio Pecorino**

Dipartimento Agricoltura Alimentazione e Ambiente  
Università degli Studi di Catania



PSRN 2014/2020 “Ascoltare il territorio per orientare le politiche di gestione dei rischi in agricoltura”

Catania, 15 aprile 2019

# PREMESSA

- La Sicilia è la regione italiana più estesa con una superficie territoriale di oltre 25 mila km<sup>2</sup>
- L'isola, ubicata al centro del Bacino del Mediterraneo, è stata da sempre il crocevia della cultura e della civiltà mediterranea, come risulta dai molteplici ritrovamenti archeologici e da una ricca pluralità di fonti storiche
- Appartiene alle Regioni meno sviluppate dell'Unione Europea, ossia tra quelle il cui PIL pro capite è inferiore al 75% alla media del PIL dell'UE-27.
- Modesta è stata la crescita della Sicilia in termini di PIL. Negli ultimi anni si osservano variazioni percentuali negative nonostante le risorse europee programmate per superare le criticità economiche.
- L'agricoltura siciliana mostra punte di eccellenza in alcuni comparti e in specifici territori ma risulta sostanzialmente caratterizzata da criticità strutturali ed organizzative



## L'AGRICOLTURA SICILIANA ED IL PESO SU QUELLA NAZIONALE

Fonte	Indicazioni	Sicilia	Italia	Incidenza su Italia
<b>ISTAT (cens.agr.)</b>	<b>Superficie Agricola Utilizzata, ettari</b>	<b>1.387.521</b>	<b>12.856.048</b>	<b>10,8%</b>
	-seminativi	680.856	7.009.311	9,7%
	-vite	114.298	664.296	17,2%
	-altre coltivazione legnose	269.863	1.716.472	15,7%
<b>ISTAT (cens.agr.)</b>	<b>Aziende agrarie, numero</b>	<b>219.680</b>	<b>1.620.884</b>	<b>13,6%</b>
<b>CCIAA</b>	<b>Aziende agrarie, numero</b>	<b>77.616</b>	<b>718.446,00</b>	<b>10,8%</b>
<b>ISTAT (cens.ind. e serv.)</b>	<b>Aziende Alimentari</b>	<b>6.713</b>	<b>53.360</b>	<b>12,6%</b>
	<b>Polizze assicurative agevolate</b>	...		<b>comunque &lt; 1%</b>

Tabella 4.5 - Grado di abbandono delle superfici nel Mezzogiorno per regione (ha)

Provincia	Cereali			Arboree			Superfici non più coltivate *				
	2009-11	2012-14	2015-17	2009-11	2012-14	2015-17	Cereali (A)	Arboree (B)	In complesso (A+B)	Indice di abbandono seminativi **	Indice di abbandono arboree **
Sardegna	63.721 <i>100</i>	59.707 <i>94</i>	66.123 <i>104</i>	13.468 <i>100</i>	12.488 <i>93</i>	15.669 <i>116</i>	2.402	2.201	4.603	3,8%	16,3%
Sicilia	301.998 <i>100</i>	307.409 <i>102</i>	299.933 <i>99</i>	400.645 <i>100</i>	376.678 <i>94</i>	372.556 <i>93</i>	-2.064	-28.089	-30.153	-0,7%	-7,0%
Calabria	63.950 <i>100</i>	69.384 <i>108</i>	66.005 <i>103</i>	234.594 <i>100</i>	233.684 <i>100</i>	230.510 <i>98</i>	2.054	-4.084	-2.029	3,2%	-1,7%
Basilicata	158.585 <i>100</i>	151.863 <i>96</i>	160.047 <i>101</i>	45.693 <i>100</i>	40.183 <i>88</i>	34.895 <i>76</i>	1.462	-10.798	-9.336	0,9%	-23,6%
Puglia	373.619 <i>100</i>	391.418 <i>105</i>	416.232 <i>111</i>	527.841 <i>100</i>	502.180 <i>95</i>	501.768 <i>95</i>	42.613	-26.072	16.541	11,4%	-4,9%
Campania	106.375 <i>100</i>	114.408 <i>108</i>	110.111 <i>104</i>	106.042 <i>100</i>	105.702 <i>100</i>	104.145 <i>98</i>	3.737	-1.897	1.840	3,5%	-1,8%
Molise	64.757 <i>100</i>	71.203 <i>110</i>	72.085 <i>111</i>	23.815 <i>100</i>	19.721 <i>83</i>	20.589 <i>86</i>	7.328	-3.226	4.102	11,3%	-13,5%
Abruzzo	78.695 <i>100</i>	89.971 <i>114</i>	91.200 <i>116</i>	78.245 <i>100</i>	75.997 <i>97</i>	75.071 <i>96</i>	12.505	-3.175	9.331	15,9%	-4,1%
<b>Mezzogiorno</b>	<b>1.211.699</b> <i>100</i>	<b>1.255.365</b> <i>104</i>	<b>1.281.736</b> <i>106</i>	<b>1.430.343</b> <i>100</i>	<b>1.366.633</b> <i>96</i>	<b>1.355.204</b> <i>95</i>	<b>70.037</b>	<b>-75.139</b>	<b>-5.103</b>	<b>5,8%</b>	<b>-5,3%</b>

\* Differenza valori tra i 2015-17 e 2009-11

\*\* Rapporto tra superficie non più coltivata e superficie totale a seminativi o arboree.

Media triennio 2015-2017

Fonte: nostre elaborazioni su dati

ISTAT

Le colture intensive che caratterizzano la Sicilia:

le colture arboree e quelle protette (circa 1/3 della superficie nazionale)

Coltura	2009-11	2012-14	2015-17
Agrumi	95.497 <i>100</i>	87.380 <i>92</i>	85.364 <i>89</i>
Vite	142.714 <i>100</i>	130.675 <i>92</i>	126.725 <i>89</i>
Olivo	162.434 <i>100</i>	158.622 <i>98</i>	160.467 <i>99</i>
<b>TOTALE</b>	<b>400.645</b> <b><i>100</i></b>	<b>376.678</b> <b><i>94</i></b>	<b>372.556</b> <b><i>93</i></b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

A fronte di tali dinamiche possiamo affermare, fra l'altro, che le politiche non sono intervenute per contenere o meglio rilanciare l'economia agroalimentare siciliana con ricadute negative su redditi ed occupazione

# IL RISCHIO E L'IMPRESA IN AGRICOLTURA

- Il rischio è una componente intrinseca all'attività di impresa
- Nessun imprenditore nel momento in cui assume una decisione è «sicuro» delle conseguenze che essa avrà sui risultati economici
- È il rischio connesso agli esiti delle decisioni che è all'origine del risultato e del profitto
- Se i risultati delle scelte fossero certi, la remunerazione delle risorse impiegate dall'impresa sarebbe nota e uguale alla produttività marginale dei fattori impiegati
- In agricoltura il carattere biologico dell'attività aggiunge ulteriori elementi di rischio alle decisioni

# COME AFFRONTARE IL RISCHIO IN AGRICOLTURA

- Per fronteggiare i rischi l'impresa agricola ha due alternative:
  1. Ricorrere a misure atte a contenere e/o internalizzare il rischio, ad esempio:
    - la diversificazione anche in attività extra agricole
    - innovazione di processo, di prodotto e organizzative
    - verticalizzazione e integrazione di filiera
  2. Trasferire ad altri operatori sopportando un costo immediato o, se il danno potenziale è limitato, il rischio può essere affrontato ricorrendo al credito per attenuare gli effetti negativi della variabilità dei redditi



# I PRINCIPALI RISCHI DELLE IMPRESE AGRICOLE

- Rischio di produzione: possibilità che la quantità o la qualità prodotta siano inferiori a quella attesa per effetto delle avversità atmosferiche o di patogeni
- Rischio di mercato: possibilità di non trovare sbocchi adeguati ai prezzi attesi, oppure di non riuscire a reperire fattori di produzione a prezzi convenienti
- Rischio finanziario: possibilità di bancarotta per mancanza di riserve finanziarie per ripianare i debiti o per anticipare le spese
- Rischio istituzionale: legato all'insieme di norme e regolamenti che determinano la possibilità di operare l'attività di impresa e che possono mutare in maniera imprevista
- Rischio personale: legato alla capacità personale dell'imprenditore e degli altri addetti fissi all'impresa di continuare a svolgere le proprie attività
- Nuovi problemi e relativi rischi: cambiamenti climatici, crescente competizione globale, sicurezza alimentare

Il rischio diventa sempre meno «rischio puro» ed è il risultato delle interazioni dell'impresa con altri agenti economici



# POLITICHE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

L'intervento pubblico di sostegno alla gestione del rischio trova una giustificazione:

- quando si va oltre il «normale» rischio imprenditoriale e gli effetti hanno una portata da compromettere la vitalità delle aziende
- quando esistono situazioni di fallimento del mercato che limitano la possibilità e la capacità di gestione del rischio con impatti sulle imprese e sui territori con riflessi sull'occupazione

Le politiche che hanno affrontato in modo diretto il problema della gestione del rischio fanno riferimento a:

- Politiche ex post che compensano i danni derivanti da eventi catastrofici/eccezionali
- Politiche ex ante che si pongono come obiettivo di migliorare la capacità di gestione del rischio da parte degli agricoltori stessi

## DAGLI INTERVENTI EX POST A QUELLI EX ANTE

- Gli aiuti si distinguono in
  - Ex-post: copertura finanziaria di parte dei danni dopo l'accadimento del sinistro (dovuto ad avversità atmosferiche)
  - Ex-ante: aiuti erogati per la prevenzione dei rischi.
- Gli aiuti ex-post non sono più disponibili
  - da un lato perché lo Stato non ha risorse disponibili
  - dall'altro perché gli aiuti compensativi per danni da avversità assicurabile non sono compatibili con politiche di mercato comunitarie

## QUALI STRUMENTI

Con la rinuncia al «sostegno dei prezzi» (disaccoppiamento) e le regole che limitano l'intervento nazionale per garantire «libera circolazione dei beni» e «pari opportunità alle imprese», l'Unione Europea ha:

- pubblicato nel 2001 il documento sul «risk management in agricoltura», che delinea interventi per avversità atmosferiche, malattie vegetali e animali ed emergenze ambientali;
- inserito la gestione del rischio tra le priorità della Politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020, prevedendo uno specifico capitolo «Risk management toolkit» (art.36-39 del reg.UE 1305/2013) con obiettivo di stabilizzare i redditi;
- previsto azioni per il contenimento dei rischi nei Regolamenti sull'OCM.

# QUANTE RISORSE PER L'ITALIA

Per il sostegno all'adozione di strumenti di prevenzione passiva (polizze di assicurazione) la dotazione per cofinanziare le polizze assicurativa è ingente:

- Circa 1,5 miliardi di euro prevista nel Programma di sviluppo rurale nazionale

Descrizione	aziende	Spesa pubblica
Strumenti di gestione del rischio in agricoltura attraverso il supporto alla prosecuzione e allo sviluppo del sistema assicurativo agevolato per il raccolto, gli animali e le piante (sottomisura <b>17.1</b> )	80000	1.341.534.479
Strumenti di gestione del rischio innovativi quali i fondi mutualistici per le avversità atmosferiche, le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e le emergenze ambientali (Sottomisura <b>17.2</b> )	5000	97.000.000
Strumento di stabilizzazione del reddito basato sulla mutualità tra agricoltori, che mira a contrastare gli effetti negativi comuni alla volatilità dei prezzi e dei mercati oltre che all'instabilità dei redditi in agricoltura (Sottomisura <b>17.3</b> )	5000	97.000.000
		1.535.534.479

- 120 milioni di euro nell'Ocm unica dedicati al settore vitivinicolo (dotazione che può aumentare in caso di eventuali risparmi su altre misure del settore vitivinicolo)
- una quota residua nel Fondo di solidarietà nazionale (solo per strutture e smaltimento carcasse).

## GLI IMPRENDITORI AGRICOLI ITALIANI ADERISCONO?

Nella prima fase di applicazione l'ITALIA E' DIVISA IN TRE:

- buona adesione al Nord;
- discreta al Centro;
- scarsa al Sud (solo 7% risorse) – limitatissima (quasi disastrosa) in Sicilia – vedi caso frumento duro su sottomisura I 7.3.

A livello territoriale, i due terzi dei valori assicurati sono riconducibili a Emilia Romagna, Veneto, Lombardia, Trentino Alto Adige e Piemonte.

La Sicilia «contribuisce» in maniera rilevante al PSRN ma «recupera» molto poco dalle politiche gestite a livello nazionale.

Il Ministero ha attivato delle correzioni nel gennaio di quest'anno con il Piano di gestione dei rischi in agricoltura e soprattutto AGEA ha avviato i pagamenti.


## COSA NON HA FUNZIONATO IN SICILIA ...

... ed ha determinato la mancata adesione alle misure 17 del PSRN:

- costi elevati per le multirischio
- burocrazia: più soggetti coinvolti (compagnie, consorzi difesa, CAA, AGEA, ecc.)
- limitato interesse delle compagnie assicuratrici
- ritardi erogazione aiuti da parte di AGEA
- limitate conoscenze, assenza di divulgazione
- limitata capacità di fare sistema
- premialità a comportamenti isolati anche sulle misure del PSR (si può fare filiera aziendale?, si può puntare prevalentemente alle misure a superficie?, ecc.)

DAL PIANO ASSICURATIVO AGRICOLO NAZIONALE  
AL PIANO DI GESTIONE DEI RISCHI IN AGRICOLTURA  
(Decreto MiPAFFT del 21 gennaio 2019)

Diverse innovazioni, fra le più rilevanti:

- il costo delle polizze può essere agevolato fino al 70% (prima fino al 65%);
- La soglia del danno per far scattare l'indennizzo passa dal 30% al 20% e quindi una maggiore possibilità di beneficiare del risarcimento
- Si definiscono meglio le procedure e le scadenze . 



## LE PROSSIME SCADENZE PREVISTE DAL PIANO DI GESTIONE DEI RISCHI IN AGRICOLTURA

Termini di sottoscrizione delle polizze assicurative:

- Colture a ciclo autunno-primaverile e permanenti: 31 maggio 2019
- Colture a ciclo primaverile: 30 giugno 2019
- Colture a ciclo estivo, di secondo raccolto, trapiantate: 15 luglio 2019
- Colture a ciclo autunno-invernale, vivaistiche, strutture aziendali e allevamenti zootecnici: 31 ottobre 2019

Termini di sottoscrizione delle coperture mutualistiche  
per la stabilizzazione del reddito

31 maggio 2019 (giusto decreto  
del

29/03/2019)

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La Sicilia non ha aderito alle opportunità legate alla gestione del rischio, che invece risulta strategica per:

- la riduzione della quota di aiuti diretti al reddito
- la richiesta di una maggiore liberalizzazione dei mercati agricoli
- la crescente concorrenza interna ed internazionale a seguito dei processi di globalizzazione
- i cambiamenti climatici
- i maggiori investimenti in capitali per conseguire economie di scala

Di fatto non si attivano politiche di cessione del rischio a terzi (limitata adozione di innovazione organizzativa): si protesta nella fase ex-post

Si registra un limitato coinvolgimento del territorio (problema comune ad altre politiche – manca un piano di comunicazione che coinvolga PA, tecnici ed imprenditori)

Difficile applicazione degli strumenti di stabilizzazione del reddito per produzioni differenziate e per percorsi di valorizzazione già avanzati

Grazie per l'attenzione

Biagio Pecorino  
pecorino@unict.it



PSRN 2014/2020 “Ascoltare il territorio per orientare le politiche di gestione dei rischi in agricoltura”

Catania, 15 aprile 2019