

Indagine conoscitiva sulle assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura

Audizione di ANIA

**CAMERA DEI DEPUTATI
XIII Commissione (Agricoltura)**

Roma, 13 settembre 2017

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

si desidera innanzitutto esprimere sentiti ringraziamenti per aver invitato l'ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici a questa audizione, prevista nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura.

L'Associazione è consapevole che si tratti di un tema di fondamentale importanza, soprattutto alla luce degli eventi atmosferici degli ultimi mesi che hanno procurato danni di rilievo a molti operatori agricoli, nonostante il sistema di protezione strutturato nel nostro Paese preveda, attraverso un apposito Fondo di solidarietà e in base a specifiche condizioni, misure di incentivazione a favore di coperture assicurative, interventi compensativi finalizzati al recupero dell'attività danneggiata e interventi di ripristino delle infrastrutture connesse alle stesse attività agricole.

Si concorda, pertanto, che sia doveroso analizzare le ragioni che causano le inefficienze dell'assetto attuale, al fine di individuare strategie correttive di intervento che consentano di perseguire la finalità condivisa di proteggere in maniera più efficace le attività agricole del nostro Paese.

Si è consapevoli che la Commissione ha giustamente programmato di acquisire informazioni, osservazioni e proposte dai soggetti coinvolti nell'ambito dell'indagine. Con particolare riferimento ai dati quantitativi di contesto relativi alla diffusione dell'assicurazione, l'Associazione ritiene quindi non necessario sovrapporre le informazioni in proprio possesso a quelle fornite da altri soggetti istituzionali preposti anche alla gestione di banche dati sui rischi agricoli e alla realizzazione di studi e analisi in campo assicurativo.

L'Associazione intende quindi illustrare nel prosieguo del presente documento il proprio contributo, strutturato nei seguenti paragrafi:

- le assicurazioni in Italia, con particolare riguardo ai rischi agricoli;
- focus sul funzionamento delle polizze agevolate;
- criticità e possibili linee di riforma del sistema.

1. LE ASSICURAZIONI IN ITALIA, CON PARTICOLARE RIGUARDO AI RISCHI AGRICOLI

L'assicurazione svolge un ruolo fondamentale nell'economia del paese, nella duplice veste di gestore di rischi e investitore istituzionale. Nel 2016, gli investimenti del settore

assicurativo hanno superato i 700 miliardi di euro, il patrimonio netto delle imprese del settore ammontava, a fine 2015, a 66 miliardi, con un capitale di solvibilità ampiamente superiore a quello minimo previsto dalla legge, la raccolta di premi versati dagli assicurati ha raggiunto, nel 2016, 143 miliardi di euro, il 9,0% del PIL, mentre le somme corrisposte per prestazioni assicurate sono state nel 2015 pari a 147 miliardi di euro. Delle 220 imprese di assicurazione stabilite in Italia, circa un terzo fa capo a soggetti economici esteri, soprattutto europei, denotando l'apertura e la concorrenzialità del mercato italiano, confermata anche dalla pluralità dei canali distributivi: bancari e postali, agenti e broker assicurativi, canali diretti, consulenti finanziari. È senz'altro migliorabile, invece, il grado di diffusione delle coperture assicurative contro i danni non obbligatori, ivi incluse quelle sui rischi agricoli, ancora sensibilmente inferiore a quello che caratterizza i principali Paesi europei.

Nel comparto agricolo, l'assicurazione rappresenta da molti anni lo strumento principale di gestione e protezione del rischio a fronte di calamità naturali e altre avversità che con sempre maggiore frequenza colpiscono il comparto. La prima forma assicurativa agevolata, che prevedeva il pagamento a carico dello Stato del 50% del premio, infatti, fu introdotta nel 1970 con la legge n. 364. Nel 2004, la materia è stata completamente riformata per adeguarsi alla disciplina comunitaria con l'emanazione del D. Lgs. n. 102¹, istitutivo del Fondo di solidarietà nazionale, che poneva come prioritario l'obiettivo di promuovere l'utilizzo di strumenti agevolati ex ante rispetto a interventi compensativi ex post finalizzati alla ripresa economica e produttiva dell'impresa agricola. La partecipazione statale al pagamento dei premi assicurativi veniva così definito in base allo schema seguente:

- fino all'80% del costo dei premi per contratti assicurativi che prevedono un risarcimento qualora il danno sia superiore al 30 per cento della produzione (20% nelle zone svantaggiate);
- fino al 50% del costo dei premi per contratti aventi ad oggetto anche perdite dovute ad avverse condizioni atmosferiche non assimilabili alle calamità naturali oppure perdite dovute a epizootie o fitopatie.

¹ Decreto adottato in attuazione della delega contenuta all'articolo 1 della legge n.38/2003 ("collegato agricolo").

La normativa inoltre, sempre nell'ottica di incentivare l'utilizzo dell'assicurazione, non poneva nessun divieto riguardo alla possibilità di stipulare polizze ordinarie integrative per la copertura dei danni inferiori alle suindicate soglie stabilite dalle polizze agevolate, con premio a completo carico del produttore.

Infine, con il D. Lgs. 102 l'offerta assicurativa, fino ad allora limitata alle polizze monorischio per la copertura dei danni da grandine, veniva ampliata anche a contratti "multirischio" e "pluririschio" rendendo così assicurabili praticamente tutte le colture.

L'assetto introdotto con il D. Lgs. 102/2004 ha senz'altro contribuito, almeno fino al 2014, alla crescita della protezione assicurativa in agricoltura. Dal 2003 al 2014, infatti, i valori assicurati hanno registrato un incremento del 133%, con un corrispondente, significativo aumento (+75%) dei premi versati. Tuttavia, tale crescita resta tuttora inferiore alle attese e negli ultimi anni, anche a seguito della recente tendenza alla riduzione dei valori assicurati, sia il Ministero delle politiche agricole e forestali (di seguito, MIPAAF) sia la stessa Unione Europea (di seguito, UE) non hanno mancato di tornare a sottolineare un insufficiente tasso di diffusione dell'assicurazione agevolata.

Peraltro, la situazione non è positiva neppure dal punto di vista delle imprese di assicurazione, per le quali i risultati tecnici dell'ultimo decennio (2005-2015) attestano una perdita, seppur in media contenuta.

Secondo ISMEA, i dati assicurativi relativi alla campagna 2016 rivelano, per il secondo anno consecutivo, un decremento dei valori assicurati, che sono così scesi dai 7,9 miliardi di euro del 2014 ai 7,1 miliardi del 2016 (dato provvisorio), e del numero delle aziende assicurate, che per le sole colture sono scese dalle oltre 73.000 del 2015 alle circa 65.000 del 2016. Se tale minore penetrazione assicurativa può essere spiegata da ragioni note – come la dinamica negativa dei prezzi agricoli, specialmente nelle coltivazioni – e da risvolti persino positivi, come il calo delle tariffe applicate dalle imprese di assicurazione sulle polizze agevolate, nonostante l'ampliamento dei rischi coperti, resta fermo che rispetto alla copertura assicurativa del 50% degli agricoltori, indicato dall'UE come obiettivo da perseguire, oggi in Italia va considerato che il gap di protezione è pari a più della metà dell'obiettivo indicato, essendo gli agricoltori assicurati il 20-25% del bacino potenziale.

La scarsa propensione ad assicurarsi appare ancora più sorprendente se si tiene conto che la tipologia di danno che più caratterizza il comparto è quella cosiddetta di “frequenza”, ossia danni frequenti nel breve periodo e ampiamente distribuiti tra la massa degli assicurati, per cui in presenza di un contributo pubblico superiore al 50% del premio versato viene a determinarsi per buona parte degli assicurati un vantaggio economico.

La situazione vede, invece, assicurate soprattutto le aziende agricole più strutturate dal punto di vista organizzativo e le produzioni agricole più esposte alle avversità atmosferiche e più redditizie per gli agricoltori, con una forte differenziazione della propensione assicurativa tra nord, centro e sud del Paese, tanto che ormai il ricorso agli strumenti assicurativi agevolati da parte delle aziende settentrionali ha raggiunto l’86% dei valori assicurati complessivi, mentre nel meridione si assiste a una pericolosa tendenza per la quale i valori assicurati sono ormai pari a pochi punti percentuali del totale, a fronte del 14% raggiunto nel 2010.

2. FOCUS SUL FUNZIONAMENTO DELLE POLIZZE AGEVOLATE

Nel programma dell’indagine, la Commissione ha espresso l’esigenza di approfondire la conoscenza dei meccanismi di funzionamento delle polizze agevolate. Si specifica, innanzitutto, che il sistema si caratterizza, rispetto all’ordinario rapporto tra assicurato e assicuratore, per la presenza di un terzo soggetto, il MIPAAF, preposto all’erogazione e al controllo dei contributi degli agricoltori. Tale “triangolazione”, unica nel settore assicurativo, è peraltro presente in quasi tutti i paesi dell’UE, oltre che negli USA.

Il contributo pubblico è disciplinato (per misura, perimetro di copertura delle polizze, aspetti gestionali e operativi) dal Piano Assicurativo Agricolo Nazionale (PAAN), approvato annualmente dal MIPAAF, nel quale, al fine di verificare la compatibilità delle garanzie richieste, vengono definiti, previa consultazione con i diversi attori, assicuratori compresi,:

- l’entità del contributo pubblico sui premi assicurativi e i parametri per calcolarlo;
- aree, colture, strutture e avversità assicurabili.

Ad ogni modo, vale la pena di sottolineare che né la suddetta “triangolazione” tra MIPAAF, assicurato e assicuratore né il Piano Assicurativo Individuale (cfr. infra) possono incidere sul contenuto del contratto assicurativo, che resta a tutti gli effetti un contratto bilaterale

autonomo, anche rispetto all'erogazione del contributo, e non suscettibile di modifiche successivamente alla stipula, se non con appendici che comunque non possono avere effetto retroattivo.

Ciò non toglie che da un punto di vista sostanziale, il sistema delle agevolazioni condiziona fortemente la domanda assicurativa, poiché l'agricoltore è ragionevolmente portato a richiedere una polizza con le caratteristiche e i requisiti necessari per ottenere il contributo. L'offerta rimane, invece, ampia sulle polizze agevolate così come sulle coperture integrative o connesse, che non godono del contributo.

Il sistema è caratterizzato da una sostanziale uniformità sia sul piano gestionale che sul piano assicurativo, per comprensibili esigenze del MIPAAF.

Sul piano gestionale, in particolare, vi è uniformità nei dati che compongono il rischio da assicurare, quali: dati catastali degli appezzamenti, codici dei prodotti assicurati (definiti dal MIPAAF), valori assicurati calcolati sui prezzi dei prodotti (secondo un apposito decreto ministeriale sui prezzi annualmente emanato dallo stesso MIPAAF).

Uniformità esiste anche con riferimento alle coperture assicurative, sia per le polizze individuali sia per le polizze collettive – con queste ultime a costituire peraltro la maggioranza - stipulate dai Consorzi di Difesa costituiti liberamente tra gli agricoltori e soggetti al controllo del MIPAAF. Anche in ordine alla tempistica delle vicende legate alle assicurazioni, c'è uniformità sia per l'emissione delle coperture, con calendari legati al ciclo vegetativo dei prodotti, sia per l'incasso dei premi e il risarcimento dei danni. Per antica prassi, infatti, l'assicurazione accetta di far decorrere la copertura antecedentemente rispetto al pagamento del premio, differito a fine anno (più o meno a ottobre per l'uva da vino, che rappresenta circa il 20% del totale, e a dicembre per gli altri rischi coperti), anche per agevolare il funzionamento del sistema. I danni occorsi vengono periziati al verificarsi dell'evento e liquidati a danno consolidato, dopo l'incasso dei premi, secondo una prassi affermata che procede regolarmente da decenni per tutto il settore e con "arretrati" contabili di livello trascurabile.

Sempre sul piano assicurativo, è prevista anche uniformità nell'applicazione del contributo, nella definizione degli eventi assicurati e nella metodologia per rilevare e quantificare i danni, peraltro attuata obbligatoriamente da parte di periti iscritti ad appositi albi

professionali, ferma la concorrenza tra le imprese assicuratrici nella determinazione delle tariffe e nella maggiore o minore estensione delle garanzie offerte.

3. CRITICITÀ E POSSIBILI LINEE DI RIFORMA DEL SISTEMA

Nel programma dell'indagine conoscitiva la stessa Commissione individua tre criticità che condizionano negativamente la domanda di polizze agevolate:

- l'estrema complessità burocratica;
- i ritardi nel pagamento dei contributi agli agricoltori;
- la non adeguata conoscenza degli agricoltori delle opportunità offerte dallo strumento assicurativo.

In effetti, la riduzione nella propensione all'assicurazione da parte degli agricoltori sembra potersi ricondurre all'introduzione, da parte dell'UE, del complesso sistema di gestione dei rischi previsto dalla nuova Politica Agricola Comune 2014–2020 (PAC) che, seppur condivisibile per principi, obiettivi ed esigenze di controllo, nella pratica ha risentito della eccessiva complessità burocratica di alcune procedure introdotte, in primo luogo quella prevista per il Piano assicurativo individuale (PAI), documento necessario per ottenere il contributo statale, che unita alle difficoltà di coordinamento tra gli enti coinvolti nei flussi informativi (oltre al MIPAAF, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA, e i Centri di Assistenza Agricola - CAA), si è tradotta in ritardi, carenze e inefficienze.

A ciò si aggiunga, sul piano del merito, la difficoltà operativa per gli agricoltori di trattare l'articolata questione delle "rese" nelle modalità richieste dal sistema di gestione del rischio, nonché una griglia nelle combinazioni delle garanzie assicurative prevista dal PAAN eccessivamente rigida e non sempre corrispondente alle preferenze degli agricoltori.

Occorre, tuttavia, precisare che a determinare la suddetta situazione hanno influito anche ulteriori fattori, quali il passaggio delle regole sugli strumenti assicurativi agevolati dal primo pilastro della PAC a quelle del secondo pilastro, che prevede procedure più complesse e controlli più stringenti, così come il calo dei prezzi agricoli, già menzionato, che per le coltivazioni nell'ultimo anno è stato superiore alla media del comparto, nonché, infine, anche a seguito della riduzione del contributo statale sul premio assicurativo, ridotto dall'80% al 65%.

Pertanto, nell'ottica costruttiva dell'indagine di individuare affinamenti dell'assetto attuale che possano favorire un maggior ricorso allo strumento assicurativo e a determinare così un quadro di maggiori tutele per il comparto agricolo italiano, si segnalano di seguito alcune possibili linee di riforma e di modifica del sistema attuale che secondo il settore assicurativo possono migliorare l'efficienza del sistema.

Semplificazione del processo assuntivo connesso al PAI

La prevista acquisizione del PAI prima della decorrenza della copertura assicurativa, ogni anno inevitabilmente derogata con l'ottenimento della sola manifestazione d'interesse, e l'obbligo di allegare lo stesso Piano al certificato di assicurazione rende per gli agricoltori il processo complicato e farraginoso, con conseguente riduzione alla propensione verso l'assicurazione agevolata. Anche il tardivo rilascio da parte del MIPAAF del decreto ministeriale sui prezzi, peraltro nel corso dell'ultima campagna più volte corretto e integrato, non facilita la fluidità gestionale del sistema, creando nell'assicurato confusione, incomprensioni, false aspettative e, quindi, motivi di insoddisfazione.

Alla luce di quanto detto, si propone, di svincolare il PAI dal processo di assunzione del rischio assicurativo, fatto salvo che esso resta un documento necessario ai fini dell'erogazione del contributo.

Sempre in un'ottica di semplificazione, ci rendiamo sin d'ora disponibili a fornire il nostro contributo, qualora si intenda rivedere il flusso di informazioni tra il SIAN - Sistema Informativo Agricolo Nazionale e le imprese di assicurazione, per individuare congiuntamente soluzioni operative condivise.

Maggiore flessibilità degli strumenti assicurativi proposti e dei contributi

Si ritiene opportuno, inoltre, assecondare la domanda degli agricoltori di maggiore flessibilità dell'offerta assicurativa, purchè siano limitati eccessivi fenomeni di antiselezione. Un maggior grado di liberalizzazione dei pacchetti assicurativi proposti, nei limiti e a condizioni sostenibili, potrebbe peraltro meglio incontrare le esigenze degli assicurati, tenuto conto dell'articolazione e diversificazione delle produzioni esistenti sul nostro territorio.

Sempre nell'ottica di una maggiore flessibilità, si ritiene opportuno rivedere l'attuale meccanismo di riconoscimento dei contributi, allo stato eccessivamente uniforme, prevedendo che l'erogazione di incentivi possa essere maggiormente modulata, per esempio prevedendo misure di contribuzione selettive, oppure diversificate nella misura in presenza di determinate condizioni, o ancora che possano avere carattere temporaneo, in modo da soddisfare esigenze contingenti.

Campagna informativa

Si ritiene che il perseguimento dell'obiettivo di una maggiore diffusione assicurativa non possa, infine, prescindere da una sistematica azione informativa, effettuata dal MIPAAF e supportata dalle organizzazioni agricole, diretta in modo particolare ai giovani e alle aziende agricole medio-piccole, nonché alle aree geografiche e alle produzioni agricole che denotano una propensione assicurativa particolarmente contenuta. Da questo punto di vista, com'è ovvio, il settore assicurativo mette sin d'ora a disposizione le proprie competenze per collaborare alla finalità condivisa di convogliare ai potenziali assicurati informazioni corrette e in grado di renderli consapevoli degli strumenti di protezione esistenti e delle agevolazioni previste.

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

abbiamo voluto illustrare le ragioni per cui l'assetto che regola le assicurazioni contro le avversità atmosferiche in agricoltura, che ha comunque consentito di aumentare negli ultimi decenni il grado di protezione assicurativa del comparto agricolo, presenti oggi delle difficoltà che, sebbene in parte legate a elementi congiunturali sui quali è difficile intervenire, potrebbero essere comunque mitigate da interventi mirati che abbiamo delineato nella parte conclusiva del presente documento. L'ANIA è pronta ad approfondire ulteriormente con la Commissione e con tutti gli stakeholders il merito delle proposte formulate, auspicando che esse possano essere poste in atto, al fine di ridurre la vulnerabilità del settore agricolo del Paese e favorirne lo sviluppo sostenibile.

A tal fine, dichiariamo sin d'ora la nostra disponibilità alla costituzione di un tavolo di confronto tra tutti i soggetti interessati per valutare le iniziative da intraprendere immediatamente e nella prospettiva di una riforma della PAC.

Vi ringraziamo per l'attenzione prestata alle nostre considerazioni e restiamo a disposizione per qualsiasi tipo di esigenza.