

Macro-trend n.

4

Cambiamenti
climatici
e sostenibilità

ABI | Insights

La GESTIONE dei *rischi naturali* in *agricoltura*

Cinque proposte di modifica
del D.Lgs. n. 102/2004
per un sistema più solido,
efficace e sostenibile

FONDAZIONE
RAVÀ

Macro-trend n. **4**
**Cambiamenti
climatici
e sostenibilità**

Realizzato nell'ambito dei
**Comitati tecnico strategici
dell'Associazione Bancaria Italiana**

In collaborazione con:

Confederazione Agricoltori Italiani – CIA
Confederazione Cooperative Italiane – Confcooperative
(Confcooperative agroalimentari e pesca)
Confederazione Italiana dell'Agricoltura Italiana -
Confagricoltura
Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti - Coldiretti
Confederazione Produttori Agricoli - Copagri
Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e
dei Dottori Forestali (CONAF)
Federazione Italiana Dottori in Scienze Agrarie e
Forestali (FIDAF)



Sommario

1

Executive summary

2

I rischi naturali
in agricoltura

3

Il risk management toolkit
dell'Unione europea

4

Il modello italiano di gestione
dei rischi naturali in agricoltura

5

Luci e ombre del modello
italiano

6

Due obiettivi e cinque proposte di
modifica del Decreto Legislativo
n. 102/2004 per un modello di
gestione del rischio più solido,
efficace e sostenibile

1. Executive summary

Il documento analizza l'evoluzione dei rischi naturali in agricoltura, evidenziando come il cambiamento climatico stia aumentando frequenza e intensità degli eventi estremi, con impatti rilevanti sulla produttività e sulla stabilità dei redditi agricoli. In ambito europeo, tali rischi generano perdite annue significative e in crescita, con l'Italia tra i Paesi maggiormente esposti.

Il quadro della Politica Agricola Comune (PAC) prevede strumenti di gestione del rischio – assicurazioni, fondi mutualistici e strumenti di stabilizzazione del reddito – la cui diffusione resta tuttavia limitata, anche a causa della crescente natura sistemica del rischio e di criticità operative e amministrative.

Il modello italiano, pur avanzato e articolato, presenta elementi di debolezza, in particolare riguardo alla promozione degli strumenti di difesa passiva e alla liquidazione delle eventuali compensazioni pubbliche.

Il documento individua due priorità: rafforzare le misure di prevenzione e adattamento (difesa attiva) e garantire risposte finanziarie rapide ed efficaci alle imprese colpite da calamità.

In proposito, sono illustrate cinque proposte di riforma del Decreto Legislativo 29 marzo 2004, n. 102, la cornice normativa della gestione dei rischi naturali in Italia, che mirano a rendere più efficienti i processi di delimitazione

delle aree colpite e accertamento dei danni e a migliorare l'accesso al credito, attraverso l'introduzione di strumenti di garanzia, gestiti da ISMEA, che sfruttino pienamente gli spazi di agevolazione concessi dal Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione del 14 dicembre 2022, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali (*Agricultural Block Exemption Regulation* - ABER) e dal Regolamento (UE) 2024/3118 del 10 dicembre 2024 che modifica il Regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" nel settore agricolo.



2. I rischi naturali in agricoltura

In agricoltura i rischi naturali sono tutti quegli eventi o condizioni di origine fisica o biologica capaci di compromettere la produzione agricola, i mezzi di sussistenza dei produttori e la sostenibilità delle aziende agricole.

In questa categoria di rischi rientrano, solo per citarne alcuni tra i più severi:

- siccità prolungata, che riduce drasticamente il grado di umidità dei suoli e la disponibilità d'acqua per l'irrigazione;
- inondazioni e alluvioni, che sommergono terreni e distruggono colture e infrastrutture;
- grandinate, gelate tardive e ondate di calore, eventi meteorologici estremi che danneggiano piante, fiori, frutti pregiudicando una parte o la totalità dei raccolti;
- tempeste, venti violenti e trombe

d'aria che possono sradicare piante o rovesciare serre;

- fenomeni biologici associati alle condizioni climatiche, come infestazioni di parassiti patogeni e, più in generale, malattie delle piante e degli animali.

Rilevanti sono anche eventi idrogeologici, frane *in primis*, che possono rendere inutilizzabili a lungo termine terreni e strutture produttive, con effetti sullo stesso valore aziendale.

Negli ultimi decenni l'agricoltura su scala mondiale ha sperimentato un progressivo e misurabile aumento dei rischi naturali, direttamente collegati al cambiamento climatico. Un fenomeno quest'ultimo che altera *pattern* meteorologici e idrici, intensificando siccità, precipitazioni estreme e fluttuazioni termiche, con impatti che si propagano attraverso l'intera catena del valore agroalimentare. Secondo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), negli ultimi trent'anni gli eventi climatici hanno determinato perdite complessive stimate in circa 3,8 trilioni di dollari di produzione agricola (coltivazioni vegetali e bestiame), pari in media a 123 miliardi di dollari l'anno.

Anche nell'Unione europea, l'aumento della frequenza e dell'intensità delle calamità associate al cambiamento climatico sta erodendo la produttività e la stabilità dei redditi degli agricoltori.

Il settore agricolo dell'Unione nel suo



complesso sopporta oggi una perdita media annua di circa 28 miliardi di euro (equivalenti al 6% del valore della produzione agricola e zootecnica totale) a causa di eventi meteorologici avversi; in particolare, 17,4 miliardi di euro di perdite sono riconducibili alla componente vegetale (6,4% del valore della produzione delle coltivazioni) e 10,9 miliardi di euro alla zootecnica (5,1% del valore della produzione).

Circa l'80% delle perdite di raccolto è causato da siccità, gelo, grandine ed eccesso di precipitazioni. La sola siccità incide per oltre il 50% delle perdite totali (circa 3 miliardi di euro, secondo la stima di Fi-Compass basata sugli attuali livelli di emissioni di CO₂).

In assenza di una politica efficace di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, si stima che la perdita media annua per l'EU potrebbe arrivare a oltre 40 miliardi di euro entro il 2050, con picchi, fino a 90 miliardi di euro.

Questi numeri non sono peraltro uniformi tra gli Stati membri: esistono rilevanti differenze nazionali. In particolare, l'Italia è tra i Paesi più esposti; le proiezioni indicano per il nostro Paese,



in uno scenario di emissioni di CO₂ nella media attuale, perdite medie annue di produzione agricola nell'ordine di 5 miliardi di euro entro il 2050 (con un incremento rispetto alla fotografia attuale di oltre un miliardo di euro), con punte fino a 20 miliardi di euro, in anni caratterizzati da eventi estremi come siccità e gelate tardive.

La sola siccità potrà determinare per l'Italia perdite annue per oltre 3 miliardi di euro nel 2050, superata in UE solo dalla Spagna.

La crisi climatica non è dunque un rischio astratto, ma una minaccia concreta per la stabilità economica delle imprese agricole e la sicurezza alimentare dei Paesi, che richiede adeguate strategie per affrontarla con strumenti di gestione del rischio, in grado di mitigarne i danni potenziali ed evitare costi non sostenibili per gli agricoltori e le finanze pubbliche.

3. Il risk management toolkit dell'Unione europea

Nell'Unione europea la gestione dei rischi naturali in agricoltura si basa su un insieme di strumenti previsti dalla Politica Agricola Comune (PAC), pensato per promuovere la loro copertura, prima che i danni si materializzino.

Questi strumenti sono parte del cosiddetto "*risk management toolkit*" contenuto in particolare nel Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sui Piani strategici della PAC (Regolamento (UE) 2021/2115)¹ e reso operativo attraverso i Piani Strategici Nazionali dei 27 Stati membri, che possono scegliere quali delle misure previste attivare in base alle proprie esigenze.

L'utilizzo effettivo del *toolkit* varia quindi significativamente tra gli Stati membri, riflettendo differenze nelle condizioni operative delle imprese agricole, nella disponibilità e capacità di accesso a prodotti assicurativi di mercato, nonché nella capacità amministrativa di attuare gli interventi previsti dalla PAC.



La normativa UE specifica le condizioni generali di ammissibilità e i limiti di supporto, come l'obbligo che le perdite superino il 20% (sia in termini di perdita di produzione sia di reddito) per l'attivazione delle misure compensative (risarcimenti a fronte di sinistri). Le regole comunitarie stabiliscono inoltre che l'ammontare dei risarcimenti non conducano a sovra-compensazioni dei danni subiti.

In ogni caso, il sostegno pubblico non

¹ Il Regolamento stabilisce:

- gli obiettivi della PAC 2023-2027 (competitività, ambiente, clima, sviluppo delle aree rurali);
- la struttura dei Piani Strategici PAC che ogni Stato membro deve predisporre;
- gli interventi di sviluppo rurale, finanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale;
- le regole per strumenti come: a) investimenti nelle aziende agricole; b) innovazione e trasferimento di conoscenze; c) sviluppo delle aree rurali, d) strumenti di gestione del rischio (assicurazioni e fondi mutualistici).

Accanto a questo testo esiste un secondo Regolamento che stabilisce il funzionamento finanziario della PAC (Regolamento (UE) 2021/2116). Questo definisce le regole sui pagamenti, i controlli e la gestione dei fondi europei.

può superare il 70% dei costi ammissibili di accesso allo strumento assicurativo. Il primo e più diffuso strumento di gestione del rischio è l'incentivo alla sottoscrizione di polizze assicurative: la PAC consente di erogare contributi pubblici sui premi assicurativi per polizze stipulate dagli agricoltori contro perdite di produzione o di bestiame dovute a rischi climatici, sanitari o ad attacchi di parassiti/patogeni.

Nell'Unione europea il mercato assicurativo agricolo genera circa 6 miliardi di euro di premi totali (inclusi i sussidi pubblici). Tuttavia, solo una frazione relativamente contenuta delle perdite legate alle condizioni climatiche avverse è effettivamente coperta da assicurazioni; in media, solo il 20-30% delle perdite di produzione dovute agli eventi meteorologici e fitopatologici avversi nel settore agricolo dell'UE è assicurato, lasciando circa il 70-80% delle perdite a carico diretto degli agricoltori o, in seconda battuta, delle finanze pubbliche quando i Governi intervengono ex post. Questa sotto-copertura assicurativa è solo in parte dovuta al fatto che soltanto 14 Paesi, tra i 27 Stati membri della UE, prevedono il supporto a strumenti assicurativi nei propri piani strategici della PAC. Essa è soprattutto il risultato di alcuni nodi strutturali che scoraggiano di fatto gli agricoltori a sottoscrivere le coperture assicurative, nonostante l'incentivo pubblico.

Anzitutto, il significativo incremento del rischio sistemico dovuto al cambiamento climatico. Siccità prolungate o gelate tardive colpiscono sempre

più frequentemente vasti areali di produzione, per cui il rischio è sempre meno specifico e connesso alle singole aziende agricole, risultando altamente correlato. Ne consegue l'aumento dei premi e la rarefazione dell'offerta assicurativa.

In secondo luogo, c'è un tema di asimmetria informativa e selezione avversa. Gli agricoltori più esposti al cambiamento climatico hanno una propensione maggiore ad assicurarsi rispetto a quelli meno a rischio. Non si realizza pertanto l'effetto di mutualizzazione delle perdite e il portafoglio assicurativo è strutturalmente



sbilanciato verso i soggetti più rischiosi, con l'effetto di un aumento generalizzato dei premi.

La complessità amministrativa per accedere agli strumenti agevolativi della PAC richiede poi procedure tecniche complesse che scoraggiano soprattutto le aziende più piccole e meno strutturate. Infine, molte polizze sono pluri-rischio, con franchigie, soglie di danno (spesso 20-30%) e limiti di indennizzo, con una quota significativa delle perdite che comunque resta a carico dell'agricoltore, nonostante l'assicurazione.

Oltre alle assicurazioni, la PAC prevede la possibilità di ricorrere a fondi di

mutualità dei rischi (*risk-sharing mutual funds*) che offrono un'alternativa o un complemento all'assicurazione. In questi fondi, gruppi di agricoltori contribuiscono collettivamente a una riserva finanziaria destinata a erogare compensazioni in caso di perdite dovute a rischi definiti, secondo regole di governance condivise. A differenza delle polizze assicurative — che trasferiscono il rischio tout court a un assicuratore esterno — i fondi mutualistici distribuiscono il rischio tra i partecipanti, favorendo forme di solidarietà collettiva. L'incremento del rischio sistemico, anche in questo caso, rende meno sostenibile questi strumenti, a meno che i fondi di mutualità aggregino agricoltori su aree molto vaste e diversificate di territorio o focalizzino la propria operatività su rischi marginali.

Attraverso le risorse della PAC è finanziabile anche l'*Income Stabilisation Tool* (IST), una forma di fondo mutualistico che non si concentra su un singolo rischio di produzione, ma sull'intero reddito dell'azienda: se il reddito subisce un calo significativo rispetto alla media storica definita, il fondo eroga un'indennità compensativa. Ciò lo rende uno strumento utile per affrontare non solo rischi naturali ma anche rischi di mercato o combinazioni di impatti diversi che si riflettono sul reddito complessivo.

Il pacchetto di strumenti della PAC, nonostante i recenti aggiornamenti, richiede ancora degli adeguamenti alla rapida evoluzione dello scenario, dettata dal cambiamento climatico e dall'accentuazione di fenomeni estremi.





Attualmente, il nodo all'attenzione delle Istituzioni europee non è più solo "come favorire una maggiore copertura in agricoltura", ma come gestire un rischio che sta diventando strutturalmente più grande.

Già nel quadro della PAC 2023–2027, la Commissione europea autorizza e incoraggia gli Stati membri ad adottare strumenti mutualistici nazionali o regionali per la gestione dei rischi climatici, ambientali e sanitari in agricoltura, attraverso forme di partenariato pubblico-privato, finanziabili con risorse UE o nazionali (in Italia, l'applicazione concreta di questo principio è stata il Fondo Mutualistico Nazionale AgriCat, di cui si dirà più avanti).

L'approccio della Commissione europea incentiva infatti la combinazione di più strumenti per un'efficace gestione del rischio: la prevenzione e l'adattamento (irrigazione, reti antigrandine, varietà resistenti), l'assicurazione e la mutualità, l'intervento pubblico in caso di catastrofi non assicurabili e nuovi strumenti finanziari, in un quadro europeo di gestione del rischio, con pool assicurativi e riassicurativi, strumenti di mercato dei capitali, come i *catastrophe bond* (*cat bond*)², e fondi mutualistici pluri-nazionali.

La Commissione europea sta inoltre progressivamente affiancando al tradizionale *toolkit* strumenti di analisi e previsione climatica, come:

- database climatici e indici di valutazione dell'esposizione al rischio;
- sistemi di allerta precoce e analisi agrometeorologiche;
- modelli di intelligenza artificiale che identificano le aree agricole più vulnerabili agli eventi climatici (siccità, gelo, precipitazioni estreme).

La logica è anticipare il rischio invece di reagire al danno, mettendo a disposizione di assicurazioni e banche strumenti e indicatori per una migliore valutazione dei potenziali danni e favorire politiche di difesa attiva.

² I *catastrophe bond* (*cat bond*) sono strumenti finanziari utilizzati per trasferire il rischio di eventi catastrofici (terremoti, uragani, alluvioni, ecc.) dai soggetti esposti (assicurazioni o Stati) agli investitori dei mercati finanziari. Il meccanismo è relativamente semplice: a) un soggetto (tipicamente una compagnia assicurativa, riassicurativa o uno Stato) emette un'obbligazione tramite una società veicolo (SPV); b) gli investitori comprano il bond e ricevono cedole elevate. Se non accade la catastrofe, gli investitori ricevono: cedole periodiche e il capitale investito a scadenza. Se accade l'evento definito: il capitale viene in tutto o in parte utilizzato per coprire i danni.

4. Il modello italiano di gestione dei rischi naturali in agricoltura



In Italia, la gestione dei rischi naturali in agricoltura è un sistema misto che combina strumenti strutturati di politica pubblica con interventi compensativi successivi agli eventi, integrando le regole europee della PAC con misure nazionali di solidarietà.

La cornice normativa degli interventi pubblici, definita dal Decreto Legislativo 29 marzo 2004 n. 102 e dalle successive modifiche dei Decreti Legislativi nn. 82/2008 e 32/2018, è particolarmente avanzata per quanto riguarda gli strumenti di gestione del rischio; l'Italia è tra i Paesi dell'Unione europea che dispone, in questo campo, della maggiore varietà di strumenti agevolabili.

Il Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN)

– costituito e disciplinato dallo stesso Decreto Legislativo n. 102/2004 – agevola le assicurazioni e i fondi di mutualizzazione tra gli agricoltori per la prevenzione dei danni alle produzioni, alle strutture aziendali e agli allevamenti derivanti da eventi climatici avversi, fitopatie ed epizoozie.

Le modifiche del 2018 hanno rafforzato questi strumenti e introdotto anche forme assicurative innovative e sperimentali, tra le quali i Fondi di mutualità per la stabilizzazione del reddito e il Fondo di mutualizzazione nazionale contro eventi catastrofici - AgriCat.

AgriCat è un'innovazione di grande portata; esso fornisce una copertura obbligatoria per gli agricoltori che ricevono sussidi diretti PAC, offrendo una rete di protezione di base per gli eventi più dannosi, a maggiore frequenza, come siccità, gelo e brina, alluvione, con una copertura delle perdite oggi compresa tra il 30% e il 35% di un valore prestabilito, differenziato tra agricoltori assicurati e non assicurati, integrando le coperture di polizze assicurative e dei fondi mutualistici³.

Le condizioni operative dei diversi strumenti previsti dal Decreto Legislativo n. 102/2004 sono definite annualmente nel Piano di gestione dei rischi in

³ AgriCat è finanziato con una trattenuta obbligatoria sui sussidi al reddito degli agricoltori. La sua caratteristica più innovativa è che l'identificazione dei danni avviene attraverso sistemi automatici.

agricoltura (PGRA)⁴. Esso stabilisce in particolare quali produzioni possono essere assicurate o assoggettate a copertura mutualistica, quali eventi sono garantiti (grandine, gelo, siccità, alluvione, fitopatie, ecc.), quali tipologie di polizze sono ammesse e quali sono i livelli di contributo pubblico sui premi assicurativi.

Sono inoltre stabilite le modalità di funzionamento delle polizze assicurative e dei fondi mutualistici tra agricoltori e il coordinamento di questi strumenti con il Fondo mutualistico nazionale AgriCat. Gli interventi compensativi ex post dello Stato restano possibili ma hanno carattere residuale e sono attivati – sempre a valere sulle risorse del FSN o con stanziamenti specifici di norme ad hoc – solo per danni non assicurabili o non coperti dal sistema assicurativo, a seguito del riconoscimento ufficiale della calamità e della delimitazione delle aree colpite da parte delle Regioni e del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste dell'Agricoltura in coordinamento con la Protezione Civile⁵. La procedura per attivare gli interventi compensativi del Fondo di Solidarietà Nazionale, stabilita dal Decreto Legislativo n. 102/2004, è rigorosa e complessa. Il primo passaggio è la segnalazione dell'evento calamitoso. Quando si verifica un evento meteorologico o fitopatologico eccezionale per il quale è ammesso



l'accesso alle misure compensative del Decreto Legislativo n. 102/2004, le imprese agricole segnalano i danni ai Comuni (e questi a loro volta alle Regioni) o direttamente alle strutture regionali competenti. Le Regioni attivano le verifiche tramite i propri uffici agricoli tecnici. Segue la ricognizione e quantificazione dei danni, attraverso sopralluoghi e la raccolta di dati sulle perdite di produzione e sui danni alle strutture aziendali.

Il Decreto stabilisce che, per poter accedere agli aiuti, il danno medio alla produzione deve di norma superare il 30% della produzione lorda vendibile dell'azienda, determinata sulla base dell'ultimo triennio (o media olimpica del quinquennio).

⁴ Il Piano è previsto dall'articolo 4 del Decreto Legislativo 29 marzo 2004 n. 102.

⁵ In via eccezionale, il Legislatore con norme speciali può ammettere all'accesso delle misure compensative anche i produttori che a causa di una determinata calamità abbiano subito perdite di produzione per rischi contemplati dal PGRA.



La Regione procede quindi alla delimitazione delle aree colpite e trasmette al Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste dell'Agricoltura la proposta di declaratoria di eccezionalità dell'evento, accompagnata dalla relazione tecnica sui danni e dall'indicazione delle misure che si intendono attivare tra quelle previste dal Decreto Legislativo n. 102/2004:

- a.** contributi in conto capitale fino all'80% del danno accertato;
- b.** prestiti ad ammortamento quinquennale a tasso agevolato per le esigenze di esercizio dell'anno in cui si è verificato l'evento dannoso e per l'anno successivo;
- c.** proroga delle operazioni di credito agrario;
- d.** agevolazioni previdenziali;
- e.** contributi in conto capitale in caso di danni causati alle strutture aziendali e alle scorte.

Il Ministero dell'Agricoltura, della

Sovranità alimentare e delle Foreste, verificata la conformità della proposta, adotta il decreto di declaratoria di eccezionalità dell'evento e le aziende situate nelle aree delimitate presentano alla Regione – o agli organismi delegati – la richiesta di accesso alle provvidenze, indicando i danni subiti e la tipologia di aiuto richiesta.

Segue quindi l'istruttoria amministrativa. Gli uffici regionali o gli organismi delegati verificano l'ammissibilità delle domande, la corretta quantificazione dei danni e il rispetto dei limiti previsti dalla normativa sugli aiuti pubblici, per poi procedere alla concessione e liquidazione delle provvidenze. La concessione e soprattutto la liquidazione effettiva degli aiuti sono tuttavia subordinate alle risorse disponibili nel FSN, che vengono stanziati annualmente con la legge di bilancio o con eventuali rifinanziamenti straordinari. Se le richieste di aiuto superano le risorse disponibili nel Fondo, le Regioni possono ridurre proporzionalmente gli importi concedibili, rinviare i pagamenti in attesa di nuovi stanziamenti oppure attivare gli interventi in modo parziale, privilegiando alcune tipologie di danno.

Di recente l'attuale modello decentralizzato, fondato sull'operatività delle Regioni, è oggetto di un processo evolutivo, che non si è ancora sostanzialmente realizzato in una riforma del Decreto Legislativo n. 102/2004. Per alcune recenti calamità, le attività di controllo e liquidazione delle compensazioni sono condotte a livello centralizzato da AGEA, con l'obiettivo di rendere il processo più standardizzato e veloce.

5. Luci e ombre del modello italiano

Il modello di gestione dei rischi delineato dal Decreto Legislativo n. 102/2004 rappresenta un'esperienza avanzata a livello europeo per quanto riguarda il sostegno alle misure di difesa passiva (assicurazioni e fondi mutualistici), anche grazie ai diversi aggiornamenti apportati negli ultimi anni in linea con la disciplina comunitaria.

L'Italia è tra i Paesi dell'Unione che adotta la maggiore varietà di strumenti di gestione del rischio previsti dalla PAC e alloca maggiori risorse per agevolarli. Con il Piano Strategico PAC nazionale, nel periodo 2023-2027, l'Italia ha destinato all'incentivazione degli strumenti di gestione del rischio agricolo circa 3 miliardi di euro di risorse pubbliche (risorse derivanti dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR, integrate dal cofinanziamento nazionale), a cui si aggiunge il contributo degli agricoltori al Fondo AgriCat (circa 100 milioni l'anno).

La quota maggiore dello stanziamento, circa 1,7 miliardi di euro, è destinato all'agevolazione delle polizze assicurative. Nel 2023 il valore delle produzioni, degli allevamenti e delle strutture coperti da assicurazione nell'ambito del sistema di gestione del rischio sostenuto dalla PAC



ha raggiunto il suo massimo storico, 10,3 miliardi di euro⁶.

Questo risultato, in valore assoluto rilevante, non evidenzia tuttavia che solo il 10% delle aree coltivate in Italia è coperto da polizze assicurative e appena il 9% degli agricoltori sottoscrive una polizza assicurativa agevolata⁷, peraltro con forti differenze tra le regioni del Nord e quelle del Centro-Sud.

Nel complesso, in Italia permane una situazione di sotto-copertura e a carico degli agricoltori – al pari di quanto avviene in media nel resto d'Europa – resta circa il 70-80% delle perdite causate da eventi estremi; in particolare nei comparti più esposti come quello della frutticoltura,

⁶ Fonte: ISMEA, *Rapporto sulla gestione del rischio in agricoltura 2024*.

⁷ La percentuale delle imprese assicurate in Italia va tuttavia letta valutando che circa l'80% delle imprese censite dell'ISTAT sono imprese individuali, con struttura e superfici coltivate molto limitate.

dell'ortofrutta, della vitivinicoltura e zootecnia.

Queste evidenze spiegano la scelta dello Stato italiano di introdurre AgriCat che dovrebbe funzionare come rete di sicurezza di primo livello per alcuni degli eventi meteorologici a maggiore impatto e favorire una maggiore diffusione delle polizze assicurative volontarie. Per il momento, il funzionamento di questo Fondo ha tuttavia sperimentato significative criticità nella fase di avvio. Nel 2023, AgriCat ha liquidato solo 26 milioni di euro di perdite a fronte di richieste per 250 milioni di euro, evidenziando una carenza di risorse rispetto alla dimensione delle potenziali perdite da coprire. Inoltre, lo strumento ha avuto un effetto limitato nel favorire l'incremento della penetrazione assicurativa.

Il Decreto Legislativo n. 102/2004, particolarmente concentrato sulla difesa passiva, non dedica altrettanta attenzione alle dimensioni della formazione in materia di *risk management* e di adattamento al cambiamento climatico e della difesa attiva su scala territoriale e aziendale. Per quanto riguarda la formazione, il Decreto Legislativo non disegna una strategia nazionale, anche con l'individuazione di figure professionali dedicate, per guidare la transizione verso modelli di produzione agricola maggiormente resilienti al cambiamento climatico, lasciando di fatto, la materia, senza una regia centrale, all'iniziativa delle diverse Amministrazioni pubbliche e dei soggetti privati interessati.



Le politiche agevolative della difesa attiva sono invece demandate alle Regioni e alle Province autonome e a interventi settoriali. Non ci sono risorse dedicate adeguate e non c'è uno schema agevolativo nazionale di riferimento in grado di coinvolgere in maniera efficiente le banche nel finanziamento degli investimenti, attraverso strumenti di mitigazione del rischio agevolati secondo la regolamentazione europea di esenzione degli aiuti in agricoltura (Regolamento ABER). Questa debolezza del modello di gestione del rischio appare più evidente con l'intensificarsi e la frequenza delle calamità che, come più sopra evidenziato, provocano danni di entità tale da renderli difficilmente assicurabili a costi sostenibili per le imprese agricole, nonostante il contributo pubblico. La spesa pubblica per un'efficace politica nazionale di difesa attiva (in termini di formazione e incentivazione) sarebbe, nel medio-lungo periodo, compensata – a parità di condizioni – dai risparmi derivanti



dalle minori agevolazioni per la difesa passiva (per effetto della mitigazione del rischio a livello aziendale e quindi della diminuzione dei premi assicurativi) e da compensazioni ex post più contenute. Inoltre, se questa politica fosse coordinata con il mondo bancario, avrebbe anche l'effetto di migliorare le condizioni di accesso al credito per le imprese agricole (cfr. Box 1 - Aspettative delle Autorità di vigilanza sulla gestione dei fattori ESG).

Un'ampia parte del Decreto Legislativo n. 102/2004 è dedicata alle misure per favorire il credito alle imprese danneggiate da calamità ed eventi avversi metereologici o fitopatologici; essa risulta tuttavia non sufficientemente strutturata o comunque aggiornata al

contesto e alla pratica bancaria per essere pienamente efficace.

In particolare, il meccanismo agevolativo dei finanziamenti agevolati appare superato, essendo ancora basato sul sistema dei tassi di riferimento. Nulla è invece previsto riguardo a strumenti di mitigazione del rischio agevolati che, a parità di risorse impiegate, consentirebbero di raggiungere un'area di potenziali beneficiari più ampia.

Anche le disposizioni relative alla sospensione del rimborso dei finanziamenti bancari (la cosiddetta moratoria) appaiono poco chiare, avendo dato luogo, nel tempo, a un contenzioso ricorrente tra banche e imprese (in alcuni casi anche giudiziale) sulla questione: se e a quali condizioni tale facilitazione debba o possa essere concessa dalle banche⁸.

Un approfondimento specifico merita il meccanismo di liquidazione delle compensazioni ex post del Fondo di Solidarietà Nazionali (FSN) per danni non assicurati o assicurabili, per i quali lo Stato – nonostante il significativo impegno per favorire il ricorso alle coperture delle assicurazioni e fondi mutualistici – ha continuato a stanziare, nel corso degli anni, risorse non marginali; negli ultimi 10-15 anni, la spesa per interventi compensativi FSN ha oscillato tra 50 e 150 milioni di euro all'anno, con picchi di oltre 150 milioni negli anni caratterizzati

⁸ L'art. 7 del Decreto Legislativo n. 102/2004 si presta ad interpretazioni discordanti. La norma, infatti, non chiarisce se la sospensione debba applicarsi automaticamente a seguito della declaratoria di calamità da parte della Regione, come sostengono le imprese, oppure se essa sia subordinata alla concessione di un finanziamento quinquennale agevolato e al riconoscimento del contributo regionale sugli interessi, come ritengono invece le banche, anche alla luce delle regole di vigilanza prudenziale cui le stesse sono soggette.

da eventi climatici particolarmente severi (come le gelate del 2021). In termini aggregati, la spesa per indennizzi è stimabile nell'ordine di alcuni miliardi di euro negli ultimi 20 anni.

Come evidenziato in precedenza, i processi amministrativi sono lunghi e farraginosi con indennizzi che arrivano agli agricoltori addirittura quando ormai

l'impresa non esiste più o ha superato la situazione emergenziale, facendovi fronte con risorse proprie.

Inoltre, le compensazioni sono spesso parziali e non determinabili nel loro ammontare all'inizio del processo di richiesta, dipendendo di fatto dalle disponibilità del Fondo e dal numero e dall'entità delle domande degli aventi diritto.

Box 1

Aspettative delle Autorità di vigilanza sulla gestione dei fattori ESG

Le indicazioni della Banca d'Italia, in linea con quelle della European Central Bank e della European Banking Authority, partono da un principio ormai consolidato: i rischi climatici sono rischi finanziari e devono essere gestiti come tali. Le banche sono quindi chiamate a:

- a)** integrare i fattori ESG nella governance e nella strategia;
- b)** valutare i rischi climatici nei processi di gestione del rischio, in particolare nel credito;
- c)** analizzare scenari e stress test climatici per capire l'impatto sui portafogli;
- d)** rafforzare la raccolta di dati e la trasparenza sull'esposizione ai rischi ambientali.

Nel caso dell'agricoltura, il legame è diretto: eventi climatici estremi possono compromettere la produzione e quindi la capacità dell'impresa di rimborsare il finanziamento.

Le misure di difesa attiva (reti antigrandine, sistemi antibrina, irrigazione efficiente, sensoristica climatica, ecc.) sono strumenti di adattamento al cambiamento climatico. Dal punto di vista bancario producono tre effetti principali:

- 1)** riduzione del rischio di perdita della produzione;
- 2)** maggiore stabilità dei redditi aziendali;
- 3)** maggiore resilienza climatica dell'impresa.

Di conseguenza, queste misure contribuiscono a ridurre il rischio di credito associato alle imprese agricole.

In una logica coerente con la vigilanza ESG, gli investimenti in difesa attiva dovrebbero essere letti dalle banche non solo come spese aziendali, ma come fattori che riducono il rischio climatico e quindi il rischio di credito. Operativamente, l'integrazione potrebbe avvenire in diversi modi, secondo una scala di complessità crescente:

Premialità nel merito creditizio: le imprese che adottano misure di adattamento potrebbero beneficiare del miglioramento ex post del merito di credito determinato attraverso il sistema di rating, con conseguenti condizioni di accesso ai finanziamenti più favorevoli.

Indicatori di resilienza aziendale: tra le variabili qualitative del rating si potrebbero inserire elementi come: a) presenza di sistemi di difesa attiva; b) coperture assicurative contro i rischi climatici; c) sistemi di analisi, monitoraggio e gestione del rischio.

Integrazione dei fattori ESG nei modelli di rating: i modelli di rating potrebbero includere indicatori di esposizione climatica dell'area (siccità, gelate, grandine, alluvioni) ovvero fattori di mitigazione del relativo rischio, sulla base di adeguato supporto statistico.

6. Due obiettivi e cinque proposte di modifica del Decreto Legislativo n. 102/2004 per un modello di gestione del rischio più solido, efficace e sostenibile

Di seguito sono illustrati due obiettivi ritenuti prioritari per adeguare il Decreto Legislativo n. 102/2004 al nuovo contesto climatico ed economico, in relazione ai quali sono avanzate cinque proposte di modifica del provvedimento.

Obiettivo 1.

Favorire la realizzazione delle misure di difesa attiva

Le calamità naturali sono sempre più frequenti, più intense e spesso sincronizzate, coinvolgendo l'intero ecosistema di vaste aree geografiche. Il rischio è quindi meno specifico e più sistemico. Ne consegue che le assicurazioni fanno maggiore difficoltà ad assicurarlo a costi sostenibili per le imprese agricole.

Occorre creare le condizioni per mitigare il rischio e renderlo più gestibile per le assicurazioni, attraverso la formazione specifica sull'adattamento al cambiamento climatico e il potenziamento delle misure agevolative per favorire maggiori investimenti in misure di difesa attiva.

Proposta 1. Garanzia ISMEA sui finanziamenti per investimenti in misure di difesa attiva

Introdurre la possibilità per le imprese agricole di accedere in via semplificata

alla garanzia diretta di ISMEA, alle migliori condizioni agevolative previste dal Regolamento di esenzione degli aiuti in agricoltura (Regolamento ABER, art. 14 - Investimenti) sui finanziamenti bancari per la realizzazione di misure di difesa attiva, previste nel Piano Nazionale di Gestione del Rischio in agricoltura (PNGR) e individuate nel fascicolo aziendale dell'impresa.

L'investimento può essere ulteriormente favorito, secondo un modello agevolativo nazionale, attraverso contributi in conto capitale autorizzati dalle Regioni o altri organismi individuati per la gestione della misura, a valere sulle risorse di una nuova Sezione del Fondo di Solidarietà Nazionale in Agricoltura, secondo i massimali di aiuto previsti dal Regolamento ABER.





La misura potrebbe essere rafforzata con l'attivazione di un plafond finanziario della Banca Europea degli Investimenti (BEI) dedicato, utilizzabile dalle banche a condizioni di maggior favore rispetto alla provvista BEI per finanziare – con garanzia del Fondo Europeo degli Investimenti (FEI) o ISMEA – investimenti in difesa attiva in agricoltura.

L'iniziativa potrebbe essere definita nell'ambito di un apposito accordo tra la Banca Europea degli Investimenti (BEI), l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), ISMEA e le principali Associazioni di rappresentanza delle imprese e dei professionisti.

Nell'ambito dello stesso accordo la BEI, l'ISMEA e i professionisti attraverso gli Ordini professionali potrebbero anche fornire adeguato supporto di *advisoring* sulla dimensione e tipologia delle misure di difesa più appropriate.

Su questa base, banche e assicurazioni potranno sviluppare un'offerta dedicata di strumenti di finanziamento e/o assicurativi alla clientela in favore delle imprese che realizzano presidi di difesa attiva.

Obiettivo 2. Risorse finanziarie immediate per le imprese colpite da calamità

Il quadro normativo delle misure di sostegno in caso di calamità naturali deve essere chiaro, uniforme e di immediata applicazione. Le imprese colpite devono avere certezza degli strumenti finanziari a cui possono accedere per proseguire l'attività e avviare rapidamente la riparazione dei danni subiti.

Fermo restando l'obiettivo strategico di una maggiore penetrazione assicurativa in agricoltura, occorre dotare il Fondo di Solidarietà Nazionale di risorse adeguate da utilizzare in soccorso degli agricoltori, per le calamità più gravi – per danni non assicurati o assicurabili – con aiuti in misura congrua e prevedibile rispetto ai danni subiti.

In proposito, è possibile valutare anche tecniche innovative di gestione del rischio basate sull'impiego della riassicurazione e strumenti finanziari come i *catastrophe bond* (*cat bond*).

È inoltre essenziale che le misure di soccorso emergenziali siano disposte tempestivamente e le compensazioni vengano liquidate alle imprese in tempi ragionevoli. Per questo occorre accelerare le procedure amministrative di delimitazione delle aree colpite, la quantificazione dei danni e la liquidazione delle provvidenze nel rispetto della normativa europea in materia, anche – ove necessario – con il supporto di asseverazioni tecniche di professionisti abilitati.

Infine, vanno realizzate le condizioni, anche di certezza normativa e facilità operativa, che consentano alle banche di contribuire al sostegno finanziario delle imprese colpite, favorendo operazioni di ristrutturazione del debito e anticipazione delle compensazioni nelle more dell'esatta determinazione dei danni.

Proposta 2. Efficientamento dei processi di delimitazione delle aree colpite e di accertamento dei danni

Ai fini dell'accesso alle misure emergenziali in favore delle imprese agricole (in particolare, quelle di cui alle proposte successive) e delle compensazioni del Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN) in agricoltura, gli eventi calamitosi sono classificati, con decreto del Ministro dell'agricoltura, in relazione alla natura del fenomeno e alla possibilità di rilevazione mediante sistemi oggettivi standardizzati, nelle seguenti categorie:

- a.** eventi meteorologici o naturali oggettivamente rilevabili mediante sistemi di osservazione della Terra, telerilevamento, modelli parametrici o altre tecnologie certificate;
- b.** eventi naturali complessi o territorialmente eterogenei per i quali i sistemi di cui al punto precedente forniscono elementi integrativi ma non esaustivi;
- c.** eventi di natura biologica, fitosanitaria o comunque non rilevabili mediante sistemi oggettivi standardizzati.

Per gli eventi meteorologici o naturali oggettivamente rilevabili, la delimitazione delle aree colpite è effettuata dalla Protezione Civile, in coordinamento con AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), sulla base dei dati e dei prodotti derivanti da sistemi certificati con decreto ministeriale. Ove disponibili, la Protezione Civile utilizza prioritariamente i dati e le perimetrazioni impiegate dal Fondo mutualistico AgriCat, integrandoli con ulteriori informazioni



necessarie per garantire completezza e uniformità nazionale.

La delimitazione ha natura tecnico-ricognitiva ed è inviata alle Regioni e Province autonome interessate entro quindici giorni dal superamento delle soglie parametriche definite dal medesimo decreto.

I sistemi di rilevamento in discorso devono garantire: a) oggettività e replicabilità del dato; b) tracciabilità e conservazione delle informazioni; c) interoperabilità con il fascicolo aziendale delle aziende agricole; d) standard minimi di accuratezza definiti con decreto ministeriale.

Per le altre tipologie di eventi, la delimitazione delle aree colpite è effettuata dalle Regioni e Province autonome competenti, anche avvalendosi dei dati e delle tecnologie esistenti, quale supporto istruttorio.

In generale, resta ferma la possibilità di verifica in contraddittorio e di accertamenti in loco sulla delimitazione o sulla quantificazione dei danni.

Al fine di una gestione più efficiente della



raccolta delle domande di indennizzo e controllo dei dati, è inoltre opportuna la centralizzazione di tali compiti, affidandoli in via strutturale ad AGEA o agli Organismi Pagatori Regionali.

In alternativa, sarebbe opportuno che le Regioni siano dotate di un applicativo unico nazionale, che garantisca uniformità dei processi, trasparenza, semplificazione e un sistema coordinato di pianificazione dei controlli.

Proposta 3. Ristrutturazione agevolata del debito bancario

In caso di calamità naturale (o situazioni ad esse equiparabili), prevedere la possibilità per le imprese rientranti nelle aree colpite di accedere in via semi-automatica e semplificata alla garanzia ISMEA per la ristrutturazione della propria esposizione bancaria, con eventuale periodo di preammortamento e liquidità aggiuntiva.

Condizione per accedere alla garanzia ISMEA è che l'impresa sia *in bonis* prima dell'evento calamitoso, rientri nei territori colpiti dalla calamità (individuati secondo le modalità indicate alla Proposta 2) e presenti un'autocertificazione dei danni subiti.

La Regione può disporre un contributo a favore delle imprese per ridurre o azzerare il costo della garanzia ISMEA ovvero contribuire all'onere degli interessi, nel quadro del regime "de minimis" agricolo o generale (Regolamento (UE) 2023/ n. 2831 della Commissione del 13 dicembre 2023), a seconda delle attività condotte dall'impresa.

Al fine di migliorare la gestione del rischio per ISMEA e le banche va inoltre approfondito il meccanismo per favorire la cessione o la diretta liquidazione⁹ alla banca finanziatrice degli indennizzi pubblici o assicurativi spettanti all'impresa per i danni subiti, fino a concorrenza dell'esposizione bancaria non ammortizzata oggetto dell'operazione di ristrutturazione del debito.

Proposta 4. Anticipazione degli indennizzi

Introdurre la possibilità per le imprese danneggiate da calamità naturale (o situazioni ad esse equiparabili) di accedere in via semi-automatica e semplificata alla garanzia diretta ISMEA a condizioni agevolate sulle anticipazioni

⁹ Sulla base di specifico mandato all'incasso dell'impresa in favore della banca finanziatrice.

di contributi pubblici e assicurativi, secondo i massimali di aiuto previsti dal Regolamento di esenzione per categoria nel settore agricolo ABER¹⁰.

L'ammontare dell'anticipazione che può essere oggetto di garanzia ISMEA è determinato sulla base di una perizia preliminare di danno minimo indennizzabile.

Condizione per accedere alla garanzia ISMEA è che l'impresa sia *in bonis* prima dell'evento calamitoso e rientri nei territori colpiti dalla calamità, individuati secondo le modalità indicate nella Proposta 2, oltre a presentare la perizia preliminare di danno minimo indennizzabile.

Al fine di migliorare la gestione del rischio per ISMEA e le banche, può essere approfondito il possibile meccanismo di cessione o diretta liquidazione¹¹ all'intermediario finanziario degli indennizzi pubblici o assicurativi spettanti all'impresa per i danni subiti fino a concorrenza dell'esposizione bancaria non ammortizzata oggetto dell'anticipazione. In sede di liquidazione, gli indennizzi dovrebbero essere automaticamente decurtati degli eventuali aiuti percepiti dall'impresa per il medesimo danno, in relazione alle garanzie agevolate di cui la stessa abbia beneficiato, nel rispetto dei massimali del Regolamento ABER. Qualora la misura dell'aiuto relativo alla garanzia sull'anticipazione bancaria



dovesse risultare superiore al danno subito, l'impresa sarebbe chiamata a corrispondere a ISMEA la quota dell'agevolazione non dovuta secondo quanto previsto dal Regolamento ABER. Ai fini della piena adozione di questa misura, e in generale per un migliore funzionamento delle relazioni impresa-perito-banca, è rilevante favorire una maggiore professionalizzazione e specializzazione dei periti nella stima dei danni (preliminare e definitiva), anche attraverso l'individuazione di parametri e procedure in linee guida concordate anche con il mondo bancario.

¹⁰ Il rimborso secondo le regole ABER è possibile solo se il danno è direttamente causato da una calamità naturale ufficialmente riconosciuta, quantificato oggettivamente, e non già coperto da altre fonti (ad esempio, assicurazione).

¹¹ Sulla base di specifico mandato all'incasso dell'impresa in favore della banca finanziatrice.



Proposta 5. Trasformazione della garanzia sussidiaria ISMEA

Sono modificate le finalità della garanzia sussidiaria ISMEA; copertura che con il tempo ha perso la sua originaria funzione economica e che oggi rappresenta un onere per le imprese, senza un reale vantaggio per le stesse.

La garanzia è trasformata in una copertura in una logica assicurativa che mitiga gli effetti della calamità sull'equilibrio economico-finanziario dell'impresa.

L'impresa che rientra nelle aree colpite da calamità naturale, come individuate secondo la Proposta 2, potrà attivare la copertura e ottenere

un contributo al pagamento delle rate del finanziamento di credito agrario garantito. Ciò consentirebbe all'impresa danneggiata di poter contare su un alleggerimento dei propri impegni nei confronti delle banche nell'immediatezza dell'evento calamitoso, favorendo la stabilizzazione della sua situazione finanziaria.

© Copyright 2026 ABIServizi

Bancaria Editrice
ABIServizi Spa
www.bancariaeditrice.it

Finito di stampare nel mese di maggio
presso 2G Print Lab S.r.l.

978-88-449-1350-2



100024270