

# Burocrazia e complessità per le assicurazioni agevolate



Come mai è così difficile ricevere il contributo pubblico sul premio assicurativo? Nell'ultimo triennio gli agricoltori italiani si sono spesso interrogati sulle ragioni che ostacolano la riscossione del contributo a sostegno delle polizze, previsto dalla normativa nazionale ed europea. Cercheremo allora di sciogliere alcuni nodi, nel tentativo di fornire gli strumenti necessari per comprendere quali sono le criticità attuali e le prossime soluzioni. L'imponente carico burocratico che grava sulle assicurazioni agricole agevolate penalizza di fatto la fruizione del contributo

pubblico, generando un meccanismo disincentivante. A tal proposito, una task force a livello ministeriale sta attualmente sviscerando le criticità emerse dal «Rapporto sulla gestione del rischio in Italia» (fonte Ismea, 2018) e intende affrontare il problema della «eccessiva burocratizzazione del sistema ed elevata complessità gestionale». In particolare, il rapporto evidenzia la defezione progressiva degli agricoltori verso le polizze assicurative, con un calo del 5,8% registrato nel 2017 rispetto all'anno precedente.

**Norme nazionali ed europee**

Nel periodo 2014-2020 la programmazione europea ha messo a disposizione degli strumenti finanziari per la gestione del rischio in agricoltura. Un intervento strategico che incentiva le aziende del settore primario ad assumere un approccio cautelativo, mediante la stipula di contratti assicurativi in grado di tutelare l'attività da possibili perdite economiche «causate da avversità atmosferiche, da epizoozie o fitopatie, da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale» (regolamento UE n. 1305/2013, articolo 36). Ne è seguita l'attivazione, da parte dello Stato italiano, della Sottomisura 17.1 del Programma di sviluppo rurale nazionale (Psrn), la quale, con una dotazione finanziaria settennale complessiva di oltre 1,3 miliardi di euro, costituisce la principale fonte di finanziamento per gli agricoltori che richiedono il contributo, assorbendo una consistente fetta del Programma stesso (oltre il 60%) . Le disposizioni normative citate sono rese annualmente operative dal Piano assicurativo agricolo nazionale (Paan), strumento di base dal quale gli agricoltori devono partire per avanzare le richieste di sostegno. Nella campagna assicurativa in corso (2018), le polizze agevolate sottoscrivibili dall'agricoltore riguardano combinazioni tra le tipologie di avversità specificate nell'allegato I del Paan: avversità di frequenza (grandine, vento, pioggia, neve), avversità catastrofali (gelo, siccità, alluvione) e/o avversità accessorie (colpo di sole, vento caldo, sbalzo termico). Parallelamente, il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo ha recentemente proposto delle variazioni al Psrn, modifiche formalmente approvate dalla Commissione europea con decisione C(2018) 6758 del 9-10-2018. Tali variazioni daranno l'opportunità ai viticoltori di assicurare l'uva da vino con i fondi messi a disposizione dal Psrn, anziché avvalersi delle disponibilità del Primo pilastro della Pac (regolamento UE n. 1308/2013, articolo 49 – Organizzazione comune dei mercati). In questo modo, dalla campagna assicurativa 2019, saranno liberati 20 milioni di euro all'anno dei fondi dell'Ocm vino, destinati su altre misure del Programma nazionale di sostegno al settore vitivinicolo (come previsto dal decreto ministeriale n. 2987 del 15-5-2018). In aggiunta, il bilancio italiano mette a disposizione il Fondo di solidarietà nazionale (decreto legislativo 102/2004 e successive modifiche) a copertura dei casi non ammissibili nelle precedenti tipologie di aiuto.

#### **L'accesso al contributo**

Le modalità di accesso al contributo sono regolate da avvisi pubblici, diffusi annualmente dal Mipaaf. L'agricoltore è pertanto chiamato a presentare dapprima la **manifestazione di interesse**, ovvero una segnalazione di interessamento nei confronti del contributo. Tuttavia, tale documento non garantisce l'ammissibilità della successiva **domanda di sostegno**, né obbliga il richiedente alla sottoscrizione della stessa. Qualora l'agricoltore decidesse di procedere con la

richiesta di sostegno, essa dovrà essere preceduta dalla stipula del **contratto assicurativo** (rivolgendosi a una compagnia assicurativa o affidandosi a formule di contrattazione collettiva, attraverso gli organismi collettivi di difesa).

**Il Mipaaf ha di recente unificato la domanda di sostegno con la domanda di pagamento, consentendo in questo modo all'agricoltore di ridurre i costi e accelerare i tempi di riscossione**, saltando dei passaggi amministrativi in precedenza richiesti (come specificato nel decreto ministeriale n. 162 del 12-1-2015, articolo 15, e come ricordato dalle istruzioni operative della circolare Agea del 23-7-2018). Questa disposizione vale anche per le campagne assicurative 2016 e 2017, qualora la domanda di sostegno presentata non sia stata ancora ammessa a contributo. Restano comunque esclusi i casi che presentano delle anomalie dovute a incongruenze tra i valori contenuti nelle documentazioni presentate, nei quali è d'obbligo procedere con un ulteriore atto, ossia la domanda di riesame (che vedremo in seguito). Il decreto ministeriale n. 162 del 12-1-2015, il Paan 2018 e i singoli avvisi pubblici pubblicati dal Mipaaf, tengono le redini del procedimento amministrativo per la richiesta del contributo, pur in presenza di numerose variazioni che spesso sono intervenute a rettifica di precedenti disposizioni (ad esempio decreti ministeriali e circolari Agea).

#### **Criticità evidenziate**

##### **Tempi per la presentazione della domanda**

La procedura amministrativa in precedenza descritta rappresenta la facciata di un meccanismo molto complesso, nel quale ogni passaggio è coronato da una moltitudine di documenti e pratiche che obbligatoriamente devono essere allegati e presentati all'organismo pagatore (Agea). In modo particolare, il **Piano assicurativo individuale (Pai)** costituisce il principale ostacolo per gli agricoltori. Introdotto come strumento preliminare che accompagna il contratto assicurativo, il Pai ha dimostrato l'incapacità di supportare la fase di stipula del documento di polizza. Le motivazioni sono ricondotte alle tempistiche sfalsate rispetto alle esigenze delle assicurazioni. Queste ultime, talvolta, devono essere stipulate nei mesi di gennaio-febbraio (è il caso, ad esempio, del raccolto dell'uva che deve essere assicurato prima della fioritura e della schiusa delle gemme). Viceversa il Pai, essendo strettamente legato al **Piano colturale aziendale** (aggiornato annualmente e contenente la localizzazione della superficie agricola dichiarata da ciascuna azienda, nonché i dettagli sulla tipologia di copertura vegetale), arriva a completa definizione nel periodo tra maggio e luglio, attraverso un'elaborazione da parte del Sistema informativo agricolo nazionale (Sian). Il Piano colturale è uno dei documenti che compongono il **Fascicolo aziendale**, anch'esso generato dal Sian e accessibile dai Centri di assistenza agricola (Caa), nonché da alcuni enti pubblici autorizzati. Il Piano colturale rappresenta la condizione di ammissibilità per le

misure di aiuto unionali, nazionali e regionali (come suggerisce il decreto ministeriale n. 162 del 12-1-2015 relativo alla semplificazione della gestione della Pac 2014-2020). In definitiva, i tempi necessari al completamento del Pai risultano troppo lunghi rispetto alle esigenze per la sottoscrizione delle domande di sostegno. Questo vale per le colture a ciclo autunno- primaverile, permanenti o a ciclo primaverile, rispetto alle quali le polizze assicurative devono essere sottoscritte entro il 31 maggio (Paan 2018, articolo 6). Diversamente, le colture a ciclo estivo hanno scadenza fissata al 15 luglio, mentre le colture a ciclo autunno-invernale possono attendere il 31 ottobre. Al fine di ovviare all'inconveniente generato dal Sian e procedere con la richiesta di sostegno, l'agricoltore è quindi chiamato a recuperare i dati da documenti alternativi al Pai, come ad esempio lo Schedario viticolo (per l'uva) e il Piano di utilizzo (per i cereali), anch'essi forniti dai Caa in quanto parte integrante del Fascicolo aziendale. Tale documentazione andrà successivamente confrontata con il Pai (una volta disponibile), procedendo a una rettifica del contratto assicurativo qualora i dati non combacino.

#### Incongruenze tra documenti

Il Pai individua i quantitativi massimi agevolabili con contribuzione comunitaria (espressi in quintali) di ciascuna azienda agricola. Nello specifico, raccoglie e suddivide i dati in base a due parametri: il Comune di pertinenza del terreno agricolo e la varietà coltivata. Sull'altro fronte, le polizze assicurative hanno l'esigenza di parcellizzare le superfici in base al grado di rischio. Di conseguenza distinguono i valori assicurabili per Comune di pertinenza del terreno agricolo, per varietà coltivata e per tipologia (denominazioni d'origine/indicazioni geografiche tipiche). Quest'ultima categorizzazione, non contemplata nel Pai, viene fornita dai mappali catastali, che a loro volta hanno il limite di non includere i confini tra diversi Comuni. **La mancata congruenza dei dati contenuti nel Pai, nei mappali catastali, nelle polizze assicurative, negli Schedari viticoli, nel Piano di utilizzo (e così via), può essere rilevata dal Sian come anomalia (quando la differenza supera l'1%, entro il limite massimo di 10 euro), facendo scattare l'iter di riproporzionamento, ossia l'adeguamento del contratto assicurativo sulla base dei valori monetari contenuti nel Pai** (come specificato nella recente circolare Agea del 23-7-2018, nonché nel Psrn e nei singoli avvisi pubblici del Mipaaf). La complessità del sistema assicurativo agevolato raggiunge il proprio apice nell'articolato lavoro di sintesi che ricade sugli uffici preposti alla compilazione delle pratiche, creando un inevitabile lievitazione dei costi a carico dell'agricoltore. In mancanza di un sistema informatizzato con una gestione unica dei dati e di un sistema automatico di estrazione degli stessi, il carico burocratico diventa quindi dispendioso in termini di risorse economiche e umane impiegate. A questo si aggiunge un panorama normativo in continua evoluzione, che spesso rettifica disposizioni precedentemente stabilite, attraverso nuove circolari o decreti

approvati e diffusi durante il pieno svolgimento della campagna assicurativa.

#### Calcolo del contributo

Il calcolo del valore della produzione assicurabile è il prodotto della superficie agricola (espressa in ettari), del quantitativo medio di raccolto (espresso in quintali/ettaro e conteggiato sulla base della produzione media /ettaro degli ultimi 3-5 anni, ovvero tenendo conto degli eventuali quantitativi massimi concessi dai disciplinari di produzione) e del prezzo unitario di mercato (espresso in euro/ettaro e fornito annualmente da Ismea mediante approvazione con decreto ministeriale). Al fine di calcolare l'importo ammissibile a contributo, è sufficiente applicare il parametro assicurativo al valore della produzione assicurabile. Questo parametro, definito da Ismea, è l'equivalente della media dei tassi operati dalle compagnie assicurative in ogni specifico Comune. Questa percentuale varia in base al grado di rischio, essendo strettamente legata alla tipologia di prodotto e all'area geografica di pertinenza. La criticità in questo caso nasce dalla **difficoltà di calcolare le rese medie triennali (ovvero quinquennali, escludendo l'anno di massima e minima produzione) e il conseguente valore della produzione, producendone l'idonea documentazione a supporto**. A tal proposito il Mipaaf sta valutando di avviare l'utilizzo di «valori standard», introdotti tra le rettifiche al Psrn recentemente approvate dalla Commissione UE. Il regolamento Omnibus (n. 2393/2017) ha apportato delle modifiche nelle percentuali del massimo contributo pubblico conferito alle aziende agricole che presentano richiesta di aiuto che sono aumentate dal 65 al 70% per le produzioni vegetali, zootecniche e animali, nonché per l'uva da vino (come specificato dal decreto ministeriale di modifica al Paan n. 6275 del 6-7-2018), calcolato sulla spesa ammessa a contributo. Ai fini applicativi si è reso necessario, anche in questo caso, intervenire sul testo del Psrn. Il documento fa comunque eccezione per le polizze che non coprono tutte e tre le tipologie di avversità, per le quali il contributo rimane fermo al 65%. In aggiunta, il regolamento Omnibus è intervenuto anche sulle percentuali minime di danno che fanno scattare il rimborso da parte dell'ente assicuratore. Per la campagna 2018 è stata data agli Stati membri la possibilità di abbassare la soglia dal 30 al 20% (tranne l'uva da vino che aderirà a questo regime dal 2019), garantendo in questo modo maggiore accessibilità al rimborso (cambiamento introdotto nel sistema italiano dal decreto ministeriale di modifica al Paan n. 6275 del 6-7-2018 formalizzato dalle rettifiche al Psrn e applicato nel bando per la campagna assicurativa 2018 di recente pubblicazione, 5-11-2018). Il calcolo viene eseguito per azienda/ Comune/prodotto assicurato e, qualora l'importo superi la soglia del 20% di danno aziendale, si procede alla verifica delle singole partite assicurative. Infine, l'importo di rimborso in caso di danno per avversità di frequenza è stabilito dalle singole compagnie assicurative, le quali generalmente includono una franchigia del 10% (corrispondente a un rimborso del 90% della perdita rilevata).

Viceversa, per le avversità catastrofali, la franchigia generalmente si attesta almeno al 30%.

#### Riscossione del contributo

Qualora si proceda con il riproporzionamento (meccanismo descritto in precedenza), l'agricoltore potrà ricevere parte del contributo, rimandando invece la (eventuale) riscossione della quota restante a un momento successivo al riesame della domanda di sostegno (come specificato dalla circolare Agea del 23-7-2018). Viceversa, se i dati inseriti nelle varie pratiche risultano tra loro equivalenti, il contributo dovrebbe essere erogato (salvo deroghe) l'anno successivo alla stipula del contratto assicurativo (ai sensi del decreto ministeriale n.162 del 12-1-2015, articolo 15). La recente approvazione delle modifiche del Psrn da parte della Commissione europea ha dato il via libera al Mipaaf per la pubblicazione dell'avviso per la presentazione delle proposte di sostegno 2018 (decreto ministeriale n. 30623 del 5-11-2018). Ne segue che per poter avviare il pagamento degli aiuti 2018 entro l'annualità in corso, il Mipaaf ha richiesto a compagnie assicurative, consorzi di difesa e banche (che supportano i Condifesa) di anticipare la spesa, in modo da consentire la presentazione delle domande in tempo utile per iniziare le liquidazioni entro la fine del 2018. L'ultima relazione annuale di attuazione del Psrn, realizzata a chiusura del 2017, ha evidenziato che lo scorso anno è avvenuto il primo avanzamento di spesa della sottomisura dedicata alle assicurazioni del raccolto, degli animali e delle piante. Questo significa che le liquidazioni delle somme spettanti agli agricoltori sono iniziate, senza essere state tuttavia completate. Al 31-12-2017, recita la relazione, la Sottomisura 17.1 aveva registrato un avanzamento in termini di risorse impegnate, pari a 150,6 milioni di euro (importo ammesso a contributo), equivalente a circa l'11,2% sul totale disponibile per questa specifica sottomisura e pari al 50% del totale richiesto (circa 300 milioni). Alla stessa data, la spesa è stata registrata a quota 110,1 milioni di euro, ossia l'8,2% delle risorse disponibili per l'intero periodo di programmazione. La relazione riscontra inoltre delle anomalie nelle informazioni necessarie per il pagamento (IBAN errato, conto corrente chiuso e così via) che hanno anch'esse bloccato il pagamento per oltre un centinaio di migliaia di euro. Alla fine del 2017, le domande di sostegno ammesse a contributo ammontavano a 115.000. Lo scorso agosto il Mipaaf ha comunicato l'imminente sblocco dei pagamenti delle campagne assicurative 2015-2016- 2017. Gli agricoltori hanno pertanto iniziato a ricevere parte dei rimborsi loro spettanti. A oggi, la sottomisura 17.1 registra un avanzamento degli impegni che arriva a 408 milioni (incluse le richieste di sostegno ammesse del 2018) e registra una notevole progressione delle liquidazioni agli agricoltori, arrivate a 341 milioni di euro (*tabella 1*). Entro la fine dell'anno, il Mipaaf prospetta di raggiungere quota 501 milioni in termini di spesa. Parallelamente, i pagamenti stanno avanzando anche sul fondo Ocm vino,

rispetto al quale il 15 ottobre sono stati pagati ulteriori 36 milioni di euro, cifra che si aggiungerà al totale finora liquidato, portando l'ammontare dei pagamenti a 102 milioni di euro (per il periodo 2015-2018).

Ilenia Cescon