

Albina Candian

*Rischi della filiera agroalimentare  
e diritto comparato delle assicurazioni*

SOMMARIO: 1. Rischi della filiera agroalimentare – 2. L'esempio Statunitense. – 3. Gli incentivi alle coperture agricole in Europa – 4. Coperture *Index based* – 5. Il ruolo mutualistico dei consorzi di difesa in Italia.

1. *Rischi della filiera agroalimentare*

Come noto i rischi connessi alla filiera agroalimentare sono molteplici<sup>1</sup>, ma ciò che merita una sottolineatura è la loro disomogeneità<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La varietà dei rischi è ben colta dalla Commissione Europea che sottolinea anche le diverse metodiche di gestione a seconda della tipologia del rischio (rischio sulla volatilità dei prezzi, rischio di danni alla produzione e rischio di riduzione delle entrate) a seconda che sia collegato ad eventi ordinari, poco frequenti o catastrofici. “Normal risks are characterised by events that occur frequently but with low damage, and which can be managed on-farm. Such risks could be small changes in prices or yields that can be caused by weather events (for example, when a growing season with low precipitation leads to lower yields). Less frequent than the normal risks are marketable or insurable risks which, when they occur, lead to higher losses. These risks are more difficult to manage by farmers on their own, and there is hence a need to transfer the risk using private market instruments or sharing the risk with other farmers. The desired instrument can be applied ex-ante or ex-post, and can be designed to prevent, mitigate or cope with the risk at hand. An example of a marketable risk would be a large price decrease that can lead to a significant decrease in farm income. Finally, catastrophic or systemic risks occur infrequently, but cause large damage to many farmers. Because catastrophic risks can lead to very high costs, it is too costly for private companies to provide instruments to cover these losses. Because of this market failure, public aid is provided to cover the losses of agricultural producers. Examples of catastrophic risks are large scale droughts or floods that hit an entire country or region, or a widespread contagious disease”: Così *Risk management schemes in EU agriculture Dealing with risk and volatility*, EU Agricultural Markets Briefs, 12, 2017.

<sup>2</sup> Vari anche gli strumenti di copertura: fondi, assicurazioni e derivati soprattutto con riferimento ai rischi da perdite legate ad eventi naturali. Si veda LAWRENCE, *Natural Catastrophe Insurance in the United States: Market Assessments and Issues*, Hauppauge NY, 2016; LANDINI, MARACCHI (a cura di), *Cambiamenti climatici, catastrofi ambientali e assicurazione*, Firenze, 2015, pp. 1-169; TREJO POISON, *El contrato de seguro medioambiental*,

a) Vi sono rischi di provocare danni a terzi mediante prodotti agricoli insalubri, che richiedono coperture assicurative di RC (settore per il vero poco sviluppato posto che le Responsabilità civili dei produttori agricoli sono per ora fortemente limitate per scelta ordinamentale<sup>3</sup>).

Madrid, 2015; VANNUCCI, *Assicurazione e riassicurazione delle catastrofi ambientali*, in LANDINI, MARACCHI (a cura di), *Cambiamenti climatici, catastrofi ambientali e assicurazione*, cit., pp. 27-44; LANDINI, *From Environmental insurance to environmental derivatives?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 6, 2013, p. 228 ss.; BRYLA-TRESSLER, SYROKA, DANA, et al., *Weather Index Insurance For Agriculture*, Washington DC, 2011; JAMETTI, VON UNGERN, STERNBERG, *Hurricane Insurance in Florida*, CESifo Working Paper Series N. 276, 2009; ENZ, SCHWARZ, *Natural catastrophes and man-made disasters*, Relazione tecnica, Swiss Re, Sigma, 2, 2009; MILLER, *Uncertainty in Hurricane Risk Modelling and implication for securitization*, disponibile all'indirizzo <http://www.casact.org>; ANTOCI, GALEOTTI, GERONAZZO, *Visitor and firm taxes versus environmental options in a dynamical context*, in *Journal of Applied Mathematics*, 2007, pp. 1-15; COUSY, *Risks and Uncertainties in the Law of Tort*, in KOZIOL, STEININGER (eds.), *European Tort Law. Tort and Insurance Law Yearbook*, Wien-New York, 2006, p. 6; DE PAZ COBO, *La trasferencia alternative de riesgo*, Navarra, 2005; BRAUCH, *Security and environment linkages on the Mediterranean space. Security and environment in the Mediterranean: conceptualizing security and environmental conflicts*, Berlin, 2003, p. 33 ss.; NIEHAUS, *The allocation of catastrophe risk*, in *Journal of Banking and finance*, 2002, p. 26; SWISS RE, *Insurance Linked Securities*, Zurich, 1999; SWISS RE, *Natural Catastrophes and man-made disasters in 2001: man made disaster take on a new dimension*, Zurich, 2002; BARNETT, *The meaning of environmental security: ecological politics and policy in the new security era*, New York, 2001; DEUDNEY in DANIEL, MATTHEW (eds.), *Environmental security: a critique. Contested grounds: security and conflict in the new environmental politics*, Albany, 1999, pp. 187-219; LIETZMANN, VEST, *Environment and security in an international context*, Report 232 NATO Committee on Challenges of Modern Society, Brussels, 1999; GERMAN, *Insurance and weather derivatives. From exotic options to exotic underlyings*, London, 1999; SHAH, NAKADA, *Managing and financing catastrophe risk. Risk Transfer and Financing Mechanism*, Financial Risk Management Seminar, Denver, 12 aprile 1999; SAYERS, FULCHER et al., *Including Insurance Indices and the boundaries between banking and insurance*, Securitization working party, Casualty Actuarial Society, GISC, ottobre 1998; STOUT, *Insurance or Gambling? Derivatives Trading in a World of Risk and Uncertainty*, in *Brookings Rev.*, 14, 1996, p. 39; KAWAMOTO, *Insurance Linked Derivatives*, in *Financing Risk and Reinsurance*, 7, 1998; CANTER, COLE, *The foundation and evolution of the catastrophe bond market*, in *Global Reinsurance*, 1, 1997, p. 1 ss.; GIBSON, ZIMMERMANN, *The Benefit and Risk of Derivative Instruments: an economic perspective*, IFCI Geneva Papers, 1994; SOROOS, *Global change, environmental security, and the prisoner's dilemma*, in *Journal of Peace Research*, 3, 1994, pp. 317-332; D'ARCY, FRANCE, *Catastrophe Futures: a better Hedge for Insurers*, in *Journal of Risk and Insurance*, 4, 1992, p. 59.

<sup>3</sup> Il tema nell'ambito della produzione alimentare si lega al rischio di impresa nello sviluppo di prodotti. Cfr. ALPA, *Responsabilità di impresa e tutela del consumatore*, Milano, 1975; GALGANO, *La responsabilità del produttore*, in *Contratto e impresa*, 1986, p. 995; TRIMARCHI, *La responsabilità del fabbricante nella direttiva comunitaria*, in *Rivista delle Società*, 1986, p. 593; ROPPO, *Linee di evoluzione della responsabilità civile dell'impresa*, in *Studi in onore di Rodolfo Sacco*, Milano, 1994, p. 995; CARMIGNANI, *La responsabilità del produttore di*

b) Vi sono rischi connessi alla perdita di prodotti nelle varie fasi di trasferimento del prodotto agricolo dal produttore al consumatore finale e si tratta di rischi che sotto il profilo assicurativo rientrano nello schema *first party insurance* ossia nel classico schema dell'assicurazione danni, ma che dal punto di vista soggettivo riguardano una pluralità di soggetti inseriti nella catena distributiva.

Al riguardo va avvertito che il rischio di perdita dispositivamente allocato in base al criterio *res perit domino*, può essere riallocato contrattualmente all'interno della filiera distributiva: *mediante clausole negoziate* (almeno formalmente) tra le parti; mediante etero integrazione del contratto (celebri nell'esperienza americana i divieti di rigettare prodotti agricoli deteriorati quando giungono a destinazione).

c) Vi sono rischi connessi alla perdita di prodotto atteso dovuti a fattori che genericamente possiamo denominare climatici<sup>4</sup>. L'esempio più noto riguarda il fattore grandine cui è connesso uno specifico tipo di assicurazione, di cui si dirà tra breve.

In connessione a questi ultimi tipi di rischi se ne collocano altri che hanno carattere diverso perché le discipline ad essi relative muovendo dallo scopo di proteggere gli agricoltori dal rischio di perdite economiche dovute ad eventi catastrofici diffusi (l'esempio tipico è quello dei periodi di siccità) in realtà mirano a mantenere elevato il livello di resilienza degli agricoltori come ceto produttivo.

Se questo è lo scopo perseguito dai sistemi giuridici occidentali moderni

---

*organismi geneticamente modificati*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2016, p. 261. Altri sono i profili di responsabilità da pratiche commerciali scorrette WEATHERILL, BERNITZ (eds.), *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29/CE. New Rules and New Techniques*, Oxford, 2007; HOWELLS, MICKLITZ, WILHELMSSON (eds.), *European Fair Trading Law. The Unfair Commercial Practices Directive*, Farnham, 2006. Sull'applicabilità della disciplina del codice del consumo e in particolare sulla vendita di beni al consumo, al comparto alimentare si veda DE CRISTOFARO, *I contratti del consumo alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2, 2008, p. 3 ss.

<sup>4</sup> Ampio in questo caso l'uso dei derivati non solo da parte degli operatori della filiera ma anche da parte delle Banche e delle Imprese di Assicurazione che operano nel settore. Cfr. CAPUTO NASSETTI, *I derivati meteorologici*, in *Bancaria*, 2000, p. 93; OSSOLA, *I derivati meteorologici: aspetti aziendali e contabili*, Milano, 2003; COLAVITO, RIGHETTI, *La gestione finanziaria del rischio "temperatura" tramite l'uso dei derivati meteorologici*, in *AF-Analisi finanziaria*, 57, 2005, pp. 4-39; BAJO, RIGHETTI, *Weather derivatives come strumento per la copertura del rischio climatico: un'applicazione empirica su dati italiani*, in *AF-Analisi finanziaria*, 58, 2005, pp. 110-128; ELLITHORPE, PUTNAM, *Weather derivatives and their implications for power markets*, in *The journal of risk finance*, 2000, p. 19; MOODY, *Weather risk management – Growth in derivatives continues to soar*, in *Rough Notes*, maggio 2006; ROBISON, *Funds raise interest in weather futures*, in *Bloomberg News*, 2 agosto 2007.

ne discende che i rischi contro i quali approntare una protezione non sono unicamente quelli derivanti da eventi che genericamente possiamo denominare climatici, ma si estendono anche ad eventi del ciclo economico come il declino dei prezzi agricoli contro gli effetti dei quali si debbono apprestare sistemi di Revenue Protection.

Il che in definitiva comporta un intreccio tra schemi assicurativi e schemi di intervento pubblico a sussidio della produzione agricola.

## 2. *L'esempio statunitense*

Direi che quest'ultimo intreccio rappresenta il dato più interessante perché impone una certa metamorfosi degli schemi assicurativi.

Al riguardo giova ricordare che si tratta di un intreccio nato negli Stati Uniti negli anni trenta del secolo scorso come reazione alla grave crisi scatenata dalla concomitanza tra la Grande Depressione ed annate di severa siccità in quasi tutti gli States. Fu allora varato il Federal Crop Insurance Act 1938 da cui nacque la Federal Crop Insurance Corporation (FCIC) con lo scopo di fornire agli agricoltori: polizze assicurative sussidiate dal governo federale e trattati di riassicurazione agli assicuratori privati che emettessero polizze assicurative dei raccolti. Il *Crop Insurance Program*<sup>5</sup> è un sistema facoltativo misto pubblico-privato volto alla tutela del raccolto e del reddito agricolo<sup>6</sup>. Le coperture possono riguardare sia il perimento del raccolto (ad es. in seguito a calamità naturali), sia le perdite derivanti dalle fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli. L'ente pubblico designato per

---

<sup>5</sup> Sulla storia e il funzionamento del *Crop Insurance Program* americano, si v. United States Department of Agriculture, Risk Management Agency, History of the Crop Insurance Program, disponibile online su <https://perma.cc/43H5-YT74>, e si v. anche Federal Crop Insurance, 175 A.L.R. 1081. Una bibliografia sul tema è offerta da MARZEN, *Crop Insurance Bad Faith: Protection for America's Farmers*, in *Creighton Law Review*, 619, 2012, in nota 21.

<sup>6</sup> Si veda in particolare GRANT BALLARD, *A Practitioner's Guide to the Litigation of Federally Reinsured Crop Insurance Claims*, in *Drake Journal of Agricultural Law*, 531, 2012; ALENNA BOLIN, *An Ounce of Prevention: The Need for Source Reduction in Agriculture*, in *Pace Environmental Law Review*, 8, 63, 1990 (advocating the introduction of "organic crop insurance" as part of the federal crop insurance program); CHEN, ADAMS, *Feudalism Unmodified: Discourses on Farms and Firms*, in *Drake Law Review*, 45, 361, 1997; DHOOGHE, *Smoke Across the Waters: Tobacco Production and Exportation as International Human Rights Violations*, in *Fordham International Law Journal*, 22, 355, 1998; FANCHER, *How Safe Is the Safety Net?: The Implications of Wiley v. Glickman*, in *Drake Journal of Agricultural Law*, 7, 527, 2002.

la gestione del programma offre direttamente agli agricoltori le coperture, oppure le compagnie assicurative private possono offrire agli agricoltori polizze approvate dall'ente pubblico preposto<sup>7</sup>, il quale può anche fornire la riassicurazione di tali polizze.

Sotto il profilo economico si tratta di sussidi anticiclici in cui si manifesta lo scopo anzidetto di mantenere elevato il livello di resilienza degli agricoltori, ma che facilmente scivola nel programma di sussidiare la produzione agricola tout court.

### 3. *Gli incentivi alle coperture agricole in Europa*

A livello europeo, invece, non è presente un programma unitario, ma la specifica iniziativa in materia è lasciata ai singoli Stati Membri. Il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 permette infatti ai singoli Stati di concedere contributi per l'acquisto di determinate polizze da parte degli agricoltori<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. A favore di una maggiore libertà di iniziativa delle compagnie, si v. PERRY ELERTS, *Crop Insurance Reform in the Face of Climate Change*, in *Hastings Environmental Law Journal*, 5, 2019: "Further, crop insurance is not sui generis<sup>94</sup> and similar discussions are occurring regarding flood insurance and possible reforms to the National Flood Insurance Program. Flood insurance presents growth opportunities, an expansive market, and profit potential for private insurers. However, a 2014 report by the GAO noted that private insurers are not likely to write flood insurance without the freedom to charge adequate, risk-based premiums. The report suggested a way to balance these concerns—allow private insurance companies to offer risk-based premiums and the government to offer a voucher-based program to those unable to afford the insurance". L'autore sottolinea anche il ruolo delle compagnie nell'imporre agli assicurati condotte volte a ridurre i rischi: "Additionally, insurance companies have been known to encourage safe behavior in order to minimize their payouts. They do this by offering discounts to risk-reducing policyholders, encouraging policyholders to take precautionary measures and lobbying Congress to pass meaningful legislation. Examples of insurance companies encouraging safe behavior include: building codes, smoke detectors, seat belts, and safer work place environments. Based on the role of insurance companies throughout history, if they were allowed to write their own policies they would likely incentivize low-risk farming, which is exactly what NRDC wants. In this regard, it seems environmentalists and private insurers could team up to promote low-risks practices, which could lower prices for farmers and benefit the planet".

<sup>8</sup> Art. 36 Reg.(UE) n. 1305/2013 - *Gestione del rischio*: "1. Il sostegno nell'ambito della presente misura copre: a) i contributi finanziari per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante a fronte del rischio di perdite economiche per gli agricoltori causate da avversità atmosferiche, da epizootie o fitopatie, da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale; b) i contributi finanziari versati ai

Senza poter qui entrare nei dettagli che sono assai complessi, ciò che qui rileva è che si tratta di una politica di sussidi pubblici originariamente basata su schemi assicurativi stante la natura mutualistica degli stessi. In sostanza si prevede il pagamento anticipato di un premio come corrispettivo del versamento di un indennizzo a fronte del verificarsi di eventi avversi descritti in una polizza (non importa se individuale o collettiva). Sennonché, l'intreccio suddetto comporta che al premio versato dall'assicurato, corrisponda un sussidio che lo compensa in tutto o, più spesso, in gran parte. Da ciò l'effetto di incentivare il *moral hazard* degli agricoltori. Effetto controproducente e distorsivo che è particolarmente avvertito in un periodo come il nostro in cui i cambiamenti climatici fanno emergere il bisogno di incentivare non tanto e non solo la resilienza economico-sociale del ceto agricolo, ma la resilienza del settore agricolo in generale; il che richiede di incentivare i tipi di colture meglio resistenti e non già quelle che presentano la prospettiva della più alta redditività.

In Italia Il D.lgs. 102/2004, pur confermando in sostanza sia i precedenti strumenti di tipo *ex-ante* per la promozione delle coperture assicurative, prevedendo un contributo pubblico sul premio, sia quelli di tipo *ex-post*, ovvero interventi compensativi per danni alle produzioni e alle strutture agricole nonché gli interventi per il ripristino delle infrastrutture, ha introdotto alcune novità, tra cui si segnalano i livelli di contributo pubblico sul premio stabiliti in base alle soglie di danno, come disposto dalla regolamentazione comunitaria in materia, e l'obbligo di assicurare almeno l'intera produzione comunale del singolo prodotto che l'azienda intende coprire con la garanzia assicurativa. Anche le condizioni in presenza delle quali è possibile concedere contributi alle imprese agricole sono state definite dal D.lgs. 102/2004 secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria.

---

fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di perdite economiche causate da avversità atmosferiche o dall'insorgenza di focolai di epizootie o fitopatie o da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale; c) uno strumento di stabilizzazione del reddito, consistente nel versamento di contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione per il pagamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori a seguito di un drastico calo di reddito [...]"; Art. 37 Reg.(UE) n. 1305/2013 - *Assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante*: "1. Il sostegno di cui all'articolo 36, paragrafo 1, lettera a), è concesso solo per le polizze assicurative che coprono le perdite causate da avversità atmosferiche, epizootie, fitopatie o infestazioni parassitarie, da emergenze ambientali o da misure adottate ai sensi della direttiva 2000/29/CE per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria, che distruggano più del 30 % della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata. [...]"

È inoltre previsto che annualmente venga adottato, dopo la valutazione di proposte discusse da una specifica Commissione tecnica, con Decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, il Piano assicurativo agricolo (ora sostituito dal “Piano di Gestione dei Rischi”), un provvedimento che individua le tipologie di polizza, le aree territoriali, i prodotti e tutte le altre variabili di interesse ai fini della concessione e quantificazione del contributo pubblico sui premi. Con il Decreto 642 del 21 gennaio 2019 il MIPAF ha approvato il “Piano di Gestione dei Rischi 2019” che appunto sostituisce il vecchio Piano assicurativo agricolo nazionale (PAAN). Le regole e le condizioni in materia di sostegno pubblico all’assicurazione in agricoltura sono rimaste in gran parte invariate. L’unica novità relativamente importante è la regolamentazione degli interventi a favore dei fondi di mutualizzazione contro le avversità atmosferiche, fitopatie, infestazioni parassitarie e epizoozie; regolamentazione che rispecchia l’attivazione della Sottomisura 17.2 prevista dal PSRN – Gestione dei rischi e avvio dell’erogazione della relativa contribuzione a favore di questo strumento. Le garanzie nelle varie combinazioni, che possono essere coperte dal fondo (avversità, fitopatie e epizoozie), sono le stesse previste per le assicurazioni agevolate, così come gran parte delle condizioni e dei termini temporali di sottoscrizione delle coperture mutualistiche sono i medesimi previsti in materia assicurativa.

L’altra innovazione, avviata solo in via sperimentale, riguarda la regolamentazione degli aiuti ai fondi per la stabilizzazione del reddito (IST), misura tuttavia prevista unicamente per i settori del frumento duro, l’olivicoltura, l’ortofrutticoltura, il latte bovino e l’avicoltura.

Precisato ciò, gli eventi ammissibili all’assicurazione agevolata alle produzioni vegetali rimangono quelli del 2018 e cioè: a) avversità catastrofali: alluvione, gelo e brina, siccità; b) avversità di frequenza: eccesso neve, eccesso pioggia, grandine, venti forte; c) avversità accessorie: colpo di sole e vento caldo, sbalzi termici. Trasposte sul piano assicurativo tali tipologie di eventi, danno luogo alle seguenti possibili combinazioni: A) “all risks” (tutti i nove casi); B) tutti i rischi catastrofali, a cui associare uno o più avversità di frequenza; C) almeno tre avversità (di frequenza o accessorie) dedotte in polizza; D) almeno due avversità di frequenza dedotte in polizza.

Tutte le combinazioni sono con una contribuzione del 70% con l’eccezione delle polizze sperimentali (ricavo e index based) e di quelle che coprono solo due avversità dove il contributo è del 65%.

Il sistema quindi è volto ad incentivare le assicurazioni più ampie, o, detto in altri termini, la modulazione dei (sostanziosi) contributi, rappresenta una “spinta gentile” volta a contrastare il fenomeno della sottoassicurazione,

ossia un fenomeno che si ritiene essere massicciamente presente nel settore agroalimentare e che deriva da problemi di selezione avversa e di azzardo morale degli assicurati che vanno ad incidere sui costi delle polizze. Si è osservato infatti che quando si assicurano unicamente gli agricoltori più esposti, questi ultimi tendono a non adottare misure per contenere il rischio.

Tuttavia si può osservare che, per evitare pratiche caratterizzate dal *moral hazard* degli assicurati, occorre procedere ad una dettagliata individuazione dei rischi esclusi ed a cesellate previsioni circa i massimali di indennizzo. Ora, soprattutto rispetto alla individuazione dei rischi esclusi, si deve osservare che il lessico delle polizze (sia nelle prassi americane o anglosassoni in generale, sia in quelle di civil law ed italiane) è ben lungi dall'essere connotato da precisione semantica, difetto cui è speculare il ricorso a fini di tutela degli interessi degli assicurati a clausole generali come la buona fede; sicché in tema si aprono vaste possibilità di contenziosi che aggravano i costi di amministrazione del rapporto con effetti disfunzionali.

#### 4. *Coperture index based*

Per evitare disfunzionalità ed aggravii dei costi amministrativi, si è fatto ricorso, a partire come sempre dalle innovative prassi americane, alle cosiddette assicurazioni *index based*<sup>9</sup>.

In tale schema nella determinazione dell'indennizzo non si valuta il danno alle colture, ma si predetermina l'ammontare dell'indennizzo sulla base del raggiungimento di determinati indici target. Anche qui senza poter entrare nei dettagli, giova unicamente osservare che gli indici considerati possono essere collegati ad eventi climatici misurabili che si verificano nell'arco del periodo di vigenza della polizza. Infatti le polizze *index based*

---

<sup>9</sup> Cfr. BRYLA-TRESSLER, SYROKA, DANA, et al., *Weather Index Insurance For Agriculture*, Washington DC, 2011. In caso *index based insurance* nella determinazione dell'indennizzo non si valuta il danno alle colture ma si predetermina l'ammontare dell'indennizzo sulla base del raggiungimento di determinati indici target predeterminato. Ciò produce una serie di vantaggi:

- riduzione dei costi di liquidazione
- maggiore possibilità di predeterminare le perdite e quindi migliore capacità di riassicurazione
- riduzione dei problemi di selezione avversa.

Un vantaggio dell'assicurazione indicizzata è che gli assicurati sono soggetti ai medesimi termini, condizioni, e "scala di vincita", il che permette di eliminare il problema di selezione avversa per gli assicuratori. Cfr. KAWAMOTO, *Insurance Linked Derivatives*, cit.



prevedono il pagamento di una indennità, il cui valore è predefinito sulla base del raggiungimento di un determinato indice, al verificarsi di un certo evento entro una certa data. La loro struttura è quindi più vicina a quella dei contratti future, prevedendosi infatti opzioni, che non a quello dei contratti assicurativi classici.

Sicché per ricondurli ai rapporti assicurativi è necessario conformarli in modo che tali contratti rispettino almeno il principio indennitario che caratterizza ovviamente l'assicurazione danni. Ed è proprio in funzione del maggiore o minor rigore con tale principio è inteso qualificandolo come espressione dell'ordine pubblico economico, che si gioca il destino di questa prassi assicurativa, la quale non è ancorata al solo settore agricolo, ma è estesa anche ad altri settori dell'attività economica che sono parimenti esposti a fattori climatici.

Ciò che merita qui una ultima notazione è che se si guarda all'esperienza americana si nota una maggior inclinazione a lasciare che sia l'autonomia, ossia la volontà, delle parti a fissare i contorni dei concetti di rischio, di danno e di indennità; mentre almeno nella giurisprudenza italiana recente prevale un certo paternalismo.

A questo riguardo giova osservare che se ai concetti di selezione avversa e di moral hazard corrispondono essenzialmente problemi di equilibrio tra esigenze divergenti, nessuna delle quali può essere semplicemente soppressa o squalificata, ciò non significa che quello contrattuale sia l'unico modello di soluzione dei dilemmi sottostanti.

In Francia, ad esempio, sistema è piuttosto fondato sui fondi mutualistici<sup>10</sup>. In estrema sintesi, nell'esperienza francese si segnalano due tipi di iniziative. Innanzitutto, nel 1964 è stato istituito un *Fonds national de garantie des calamités agricoles*<sup>11</sup>, che interviene a favore di soggetti in vario modo collegati al fondo agricolo, i quali – pur avendo stipulato polizze assicurative – devono far fronte a “*des dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants*”. Oltre al *Fonds national de garantie des calamités agricoles*, l'intervento dello Stato francese a favore degli agricoltori avviene anche a livello dell'acquisto di polizze di *Assurance multirisque climatique des récoltes*, dal momento che il loro premio viene in parte sovvenzionato dal

<sup>10</sup> PIGNEROL, *Responsabilité et socialisation du risque*, in *Actualité Juridique Droit Administratif*, 40, 2005, p. 2211-2232.

<sup>11</sup> Sul tema, cfr. SOUSSE, *Risques naturels. Gestion de crise*, in *Juris Classeur Environnement et Développement durable*, 4, fasc. 4540, 2014.

governo, il quale è cofinanziato dall'Unione europea<sup>12</sup>. Si tratta quindi di un modello che combina elementi di tipo mutualistico, con elementi tratti dal modello classico di intervento dello Stato apparato.

### 5. *Il ruolo mutualistico dei consorzi di difesa in Italia*

Dall'intreccio tra obiettivi diversificati di policy e dal desiderio di evitare effetti disfunzionali rispetto agli obiettivi suddetti deriva non solo un problema di costi amministrativi dei rapporti, ma anche un problema connesso a quello che potremmo denominare un effetto soglia.

Come si è detto si è manifestata sia in America che in Europa una forte tendenza ad incentivare le coperture assicurative nel settore agricolo. Ciò implica che gli agricoltori sono fortemente incentivati ad assicurarsi ed a tal fine è stata impostata una politica di sussidi. I sussidi economici, sotto forma di pagamento di una parte del premio, possono tuttavia non raggiungere lo scopo se il singolo agricoltore non è in grado di accedere alla polizza assicurativa che sia adatta ai suoi bisogni.

Il che vuol dire che il contenuto della polizza deve poter essere compresa dall'assicurato che deve effettuare una scelta consapevole.

Basta esplicitare queste ovvietà per concludere con un briciolo di realismo che tali fatti condizionanti non avverano facilmente. Il che vuol dire che nella attuale realtà sociale, il singolo agricoltore non è in grado di accedere con consapevolezza al mercato assicurativo.

Tuttavia la coscienza di questo fattore distorsivo, mi sembra più presente in Europa che negli Stati Uniti, ove la diffidenza verso le forme di intervento governativo, fa preferire il ricorso ad assicurazioni private stipulate su base individuale.

A me pare tuttavia che l'esperienza storica non produca indicazioni a favore di rapporti assicurativi stipulati su base individuale proprio in conseguenza della elevata soglia di accesso al mercato assicurativo.

In questo senso mi pare esemplare la esperienza maturata in seno alla più risalente forma di assicurazione presente nel settore agricolo, quale è quella dell'assicurazione detta *vulgariter* assicurazione grandine.

Come è noto questa forma di assicurazione si è sviluppata mediante forma consortile, a ciò sospinta dalla solita politica di incentivi.

---

<sup>12</sup> Cfr. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION, *La gestion des risques en agriculture*, disponibile online su <https://agriculture.gouv.fr/la-gestion-des-risques-en-agriculture>

Perciò oggi in Italia si contano numerosi consorzi di difesa (Codifesa) (invero più diffusi al Nord che la Sud)<sup>13</sup>.

Normalmente si ritiene che la forma consortile sia imposta dalla necessità di ricorrere a schemi mutualistici a fronte di un fenomeno atmosferico che a differenza di altri, come la siccità, è imprevedibile e molto localizzato.

Tuttavia se si va a guardare la struttura interna dei Codifesa ci si avvede che la maggior parte dei compiti che tali enti statutariamente si assumono, sono connessi ad attività di assistenza e di orientamento delle scelte degli agricoltori associati.

In particolare tra gli scopi statuari compaiono invariabilmente quelli riferiti alla diffusione tra gli associati delle informazioni acquisite attraverso studi e ricerche, al costante aggiornamento e potenziamento delle attività da svolgere ed alla realizzazione di programmi formativi per lo sviluppo delle capacità professionali degli associati stessi.

In altri termini, i Codifesa svolgono compiti di assistenza informativa, che è lo strumento tipico mediante il quale si abbassano le soglie di accesso ad un mercato che per sua natura è assai complesso, soprattutto dal punto di vista giuridico e contrattuale, proprio per ovviare alle cd distorsioni cognitive.

Naturalmente non è detto che nei Codifesa sia tutto oro quel che luccica; ma l'aspetto che ho appena evidenziato è interessante per documentare la varietà degli strumenti istituzionali che si possono mettere in campo (la metafora è appropriata) per realizzare scopi molteplici e non sempre convergenti.

---

<sup>13</sup> Sulla storia del riconoscimento del ruolo dei consorzi di difesa si veda [http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/13/13\\_cap06\\_sch03.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/13/13_cap06_sch03.htm). La prima regolazione delle forme di contrattazione assicurativa tra il mondo agricolo e le compagnie di assicurazione è stata operata dal legislatore con la legge n. 364/1970 di istituzione del Fondo di solidarietà nazionale, senza che fosse prevista alcuna partecipazione diretta dello Stato alle spese di polizza, ma limitandosi a contemplare una più generale partecipazione pubblica alle spese sostenute dagli organismi per la difesa attiva e passiva delle produzioni - segnatamente viticole, olivicole e ortofrutticole, o comunque di particolare pregio. Un primo tentativo, prima della già richiamata legge 102, di ammodernamento ha condotto all'approvazione della legge n. 590/1981, che ha inteso in primo luogo rafforzare la posizione contrattuale dei consorzi di difesa, quindi di rendere più appetibile il ricorso alla copertura assicurativa.

