

[HEALTH CHECK] La sua introduzione è volontaria. Ci guadagnerebbe il 69% degli agricoltori

Forfetizzazione anche in Italia?

[DI ANGELO FRASCARELLI]

Il nostro Paese dovrà decidere come assegnare i titoli. Le quattro alternative: status quo, regionalizzazione, ravvicinamento, combinazione delle ultime due

L'ultima riforma della Pac, approvata il 20 novembre 2008 (nota come *health check*), ha dato la possibilità agli Stati membri di rendere più uniforme il valore dei titoli.

Ciò significa che l'Italia avrà la possibilità di passare ad un sistema di pagamenti per ettaro più omogenei (**forfetizzazione**), abbandonando gradualmente il sistema di calcolo basato sui pagamenti storici. L'ammontare dei pagamenti diretti per il nostro Paese non cambia, ma viene modificata la distribuzione tra gli agricoltori. A tal proposito, è utile ricordare che la forfetizzazione è già applicata in 19 Stati membri sugli attuali 27 che compongono l'Ue.

Il documento sull'*health check* (COM (2007)722 def) dice chiaramente che il modello sto-

rico sarà sempre più difficile da giustificare, per cui è opportuno autorizzare gli Stati membri a forfetizzare il valore dei titoli.

La forfetizzazione è stata approvata senza un particolare dibattito, in quanto la sua introduzione è **volontaria**. L'Italia, in sede di approvazione dell'*health check*, non ha prestato grande attenzione al tema della forfetizzazione, proprio perché non sarà obbligata ad applicarla. Ma nei prossimi anni si aprirà nel nostro Paese un dibattito molto acceso su questo tema.

Come funziona la forfetizzazione? Quali saranno i suoi effetti? Sarà applicata in Italia?

[LE OPZIONI POSSIBILI]

In base a quanto previsto dalle decisioni sull'*health check*, la forfetizzazione si può applicare tramite tre meccanismi: la regio-

nalizzazione, il ravvicinamento e la loro combinazione. Tenendo conto che la forfetizzazione è volontaria, l'Italia dovrà decidere di adottare un sistema di assegnazione dei titoli, per il periodo 2010-2013, scegliendo fra quattro soluzioni (tab. 1):

- 1) mantenimento dello *status quo*;
- 2) regionalizzazione;
- 3) ravvicinamento;
- 4) regionalizzazione con ravvicinamento.

Come già detto, la scelta delle varie opzioni è affidata agli Stati membri; la loro applicazione dipenderà dalle decisioni del Governo italiano.

Le decisioni dovranno essere adottate entro il 1° agosto 2009, se l'Italia intenderà applicare la forfetizzazione dal 2010. Invece, le decisioni dovranno essere prese entro il 1° agosto

[TAB. 1 – IL FUTURO DEI TITOLI ALL'AIUTO: LE OPZIONI POSSIBILI PER L'ITALIA]

OPZIONI	VALORE DEI TITOLI	AGRICOLTORI INTERESSATI	DA RELIZZARE IN	EFFETTI SUI TITOLI
Status quo	I titoli rimangono invariati nel loro valore attuale.	-	-	nessuno
Regionalizzazione	La regionalizzazione può riguardare, al massimo, il 50% del plafond nazionale. Gli agricoltori ricevono titoli sulla base della superficie dichiarata ammissibile nell'anno di applicazione della regionalizzazione.	Tutti gli agricoltori, anche quelli sprovvisti di titoli	In un solo anno	Il valore dei titoli attualmente posseduti dagli agricoltori viene diminuito fino al 50%. Tutti gli agricoltori, anche quelli sprovvisti di titoli, ricevono titoli di valore omogeneo, calcolati sul 50% del plafond nazionale.
Ravvicinamento	Il valore dei titoli viene ravvicinato: i titoli di valore elevato vengono diminuiti, mentre i titoli di valore basso vengono aumentati.	Agricoltori in possesso dei titoli	Non meno di tre anni	Il valore dei titoli attualmente posseduti dagli agricoltori viene ravvicinato, fino a poter assumere un valore omogeneo. Gli agricoltori sprovvisti di titoli non ricevono titoli.
Regionalizzazione + ravvicinamento	Applicazione della regionalizzazione e successivo ravvicinamento.	Tutti gli agricoltori, anche quelli sprovvisti di titoli	regionalizzazione: in un solo anno ravvicinamento: in almeno due anni	Dopo la regionalizzazione, il valore dei titoli attualmente posseduti dagli agricoltori viene ravvicinato, fino a poter assumere un valore omogeneo.

[TAB. 2 - QUATTRO ESEMPI DI FORFETIZZAZIONE E IMPATTO

AGRICOLTORI BENEFICIARI	STATUS QUO	REGIONALIZZAZIONE (SU 50% DEL MASSIMALE)			RAVVICINAMENTO (IN ALMENO TRE TAPPE)			REGIONALIZZAZIONE + RAVVICINAMENTO		
	TITOLI (€/HA)	CALCOLI €	(1° ANNO) TITOLI (€/HA)	DIFFERENZE €	CALCOLI €	(3° ANNO) TITOLI (€/HA)	DIFFERENZE €	(1° ANNO) TITOLI (€/HA)	(3° ANNO) TITOLI (€/HA)	DIFFERENZE €
A	1.200	-600+225	825	-375	-600	600	-600	825	450	-750
B	500	-250+225	475	-25	+100	600	100	475	450	-50
C	100	-50+225	275	175	+500	600	500	275	450	350
D	0	+225	225	225	0	0	0	225	450	450
Massimale	1.800		1.800			1.800		1.800	1.800	

2010, nel caso in cui l'Italia deciderà di applicare la regionalizzazione negli anni successivi al 2010 (per esempio dal 2011 o dal 2012).

[STATUS QUO

Lo *status quo* consiste nel mantenimento fino al 2013 dell'attuale livello dei titoli, sia nel valore che nella distribuzione. Questo significa che si manterrebbero le differenze tra il valore dei titoli, con agricoltori che hanno titoli di valore elevato, fino a 5.000 €/ha, e agricoltori che possiedono titoli di valore basso (es. 10-50 €/ha).

Inoltre molti agricoltori non possiedono titoli, specialmente se erano dediti nel 2000-2002 ad attività che non prevedevano pagamenti diretti: orticoltori, viticoltori, frutticoltori, ecc.

[TRE TIPI DI FORFETIZZAZIONE

Oltre lo *status quo*, le altre opzioni consistono in tre tipi di forfezzazione, previsti dalla nuova Pac, che hanno un impatto molto diverso sul valore dei titoli dei singoli agricoltori. In tab. 2 sono riportati alcuni esempi per comprendere gli effetti dei tre tipi di forfezzazione.

I calcoli di tab. 2 si basano su un caso molto semplificato, ipotizzando che in Italia esistano solamente quattro agricoltori, di cui tre possiedono tre titoli di valore diverso (1.200 €/ha, 500 €/ha e 100 €/ha) e un agricoltore non possiede titoli.

[REGIONALIZZAZIONE

La **regionalizzazione** consiste nell'assegnazione di titoli di valore omogeneo a tutti gli agricoltori, sulla base della superficie ammissibile dichiarata nell'anno di applicazione della regionalizzazione.

Per evitare di penalizzare eccessivamente gli agricoltori che hanno elevati valori dei titoli, la regionalizzazione può riguardare, al massimo, il 50% del plafond nazionale.

Il valore dei titoli sarebbe calcolato in due fasi:

1. in una prima fase, viene assegnato un titolo di valore omogeneo a tutti gli agricoltori, sulla base della superficie ammissibile dichiarata nell'anno di applicazione della regionalizzazione e sulla base del 50% del plafond nazionale; i titoli vengono assegnati anche agli agricoltori privi di titoli;

2. in una seconda fase, agli agricoltori detentori di titoli, viene maggiorato il valore del titolo "regionalizzato" (assegnato secondo il criterio precedente), aggiungendo il 50% del valore del titolo storico (tab. 2).

[RAVVICINAMENTO

Il **ravvicinamento** consiste nella revisione del valore dei titoli in modo da ridurre la disomogeneità. In altre parole, i titoli di valore elevato vengono diminuiti, mentre i titoli di valore basso vengono aumentati, fino a poter assumere un valore omogeneo.

Il ravvicinamento interessa solo gli agricoltori che hanno il possesso dei titoli, mentre quelli sprovvisti di titoli non modificano la loro situazione. Questa opzione migliora la distribuzione del sostegno, ma non consente di raggiungere l'uniformità, in quanto resterebbero esclusi gli agricoltori che non hanno mai ricevuto i pagamenti diretti (viticoltori, frutticoltori, produttori di patate, ecc.)

Il ravvicinamento dev'essere realizzato in **almeno tre tappe** (tre anni), in modo da consentire un livellamento graduale che non penalizzi immediatamente gli agricoltori più "dotati" di titoli. Lo Stato membro potrebbe procedere al ravvicinamento anche in un numero superiore di anni, quindi con una maggiore gradualità.

[REGIONALIZZAZIONE + RAVVICINAMENTO

L'opzione **regionalizzazione + ravvicinamento** è una combinazione dei due meccanismi precedenti. In primo luogo verrebbe fatta la regionalizzazione, poi il ravvicinamento.

Il valore dei titoli sarebbe calcolato in due fasi:

1 - *nella prima fase*, il valore dei titoli viene assegnato in base al meccanismo della regionalizzazione;

2 - *nella seconda fase*, nell'anno successivo alla regionalizzazione, si applica il meccanismo del ravvicinamento, che dev'essere

realizzato in almeno due tappe (due anni).

Come abbiamo visto in tab.2, il ravvicinamento e la regionalizzazione, utilizzati singolarmente, non consentono di raggiungere una perfetta uniformità nella distribuzione dei titoli; invece la combinazione delle due opzioni permetterebbe di giungere ad una distribuzione dei titoli perfettamente uniforme su tutto il territorio di una regione omogenea.

[MOLTEPLICI COMBINAZIONI

Oltre alle tre opzioni precedentemente descritte, l'Italia potrebbe scegliere tra un serie di innumerevoli combinazioni. Ad esempio la regionalizzazione potrebbe riguardare una percentuale del plafond inferiore al 50%. Il ravvicinamento potrebbe essere limitato a smussare i valori più alti, senza raggiungere l'uniformità.

Analogamente, anche il periodo in cui realizzare la forfezzazione potrebbe essere più lungo e quindi la redistribuzione dei titoli più graduale nel tempo.

A ciò si aggiunge la decisione sulla definizione delle regioni omogenee. Inoltre, si possono applicare valori unitari differenti per superfici a prato oppure a pascolo permanente rispetto a tutti gli altri ettari ammissibili. Si possono realizzare quindi una miriade di opzioni, da quelle più impattanti a quelle più morbide.

[GLI EFFETTI

La forfetizzazione penalizza, inevitabilmente, gli agricoltori storici che possiedono alti valori dei titoli; pertanto, l'agricoltore storico con titoli di valore elevato preferisce lo *status quo*.

L'Italia può mantenere la situazione attuale, visto che la forfetizzazione è volontaria. Ma ci si chiede se ha senso mantenere differenze sostanziali di aiuto al reddito tra agricoltori che oggi possono fare produzioni simili.

La decisione per il nostro Paese sarà molto difficile, in quanto interessa direttamente gli interessi economici di ogni singolo agricoltore: ci saranno agricoltori avvantaggiati e agricoltori penalizzati.

In base ad uno studio realizzato dall'Inea, il 69% degli agricoltori sarebbe avvantaggiato dall'applicazione della regionalizzazione e solamente il 31% penalizzato (Pupo D'Andrea, 2008). Eppure **difficilmente la forfetizzazione sarà applicata in Italia**, per lo meno nei prossimi anni, perché gli agricoltori penalizzati saranno in grado di esercitare una pressione politica molto forte nei confronti del decisore pubblico. Infatti, la maggior parte delle forze politiche e sociali in Italia sono contrarie alla forfetizzazione, per cui è molto probabile che non sarà applicata nel breve periodo.

D'altronde, alcune riforme sono entrate in vigore da pochi anni (es. ortofrutta, tabacco) e non si può penalizzare eccessivamente gli agricoltori che sono stati assoggettati a grandi riforme della Pac, come i produttori di pomodoro, i tabacchicoltori, i produttori di latte, ecc.

[UNA GRADUALITÀ AUSPICABILE

La scelta di mantenere lo *status quo* è comprensibile, ma sarebbe un errore mantenere differenze di sostegno tra agricol-

[DUE MODELLI Storico e regionale

Nel 2005, in fase di implementazione della riforma Fischler, gli Stati hanno scelto tra due modelli di assegnazione dei titoli:

- **modello storico**, in cui i titoli all'aiuto sono stati assegnati sulla base degli importi di riferimento storici di ciascun agricoltore;
- **modello regionale**, in cui gli agricoltori hanno ricevuto titoli all'aiuto forfettari ed uniformi, calcolati sulla base della media dei titoli

di una regione omogenea.

L'Italia ha optato per il modello storico.

Attualmente, nell'Ue vengono applicati 21 diversi sistemi di Pagamento Unico (vedi tabella).

Nella UE-15 ci sono nove Stati membri, a cui si aggiunge una parte del Regno Unito (Galles e Scozia), che hanno adottato un sistema di pagamento unico storico. Il modello **storico** si basa sull'attribuzione di titoli individuali sulla base dei pagamenti diretti ricevuti da ogni singolo agricoltore nel periodo di riferimento 2000-2002 (o altre periodi storici).

Sempre nella Ue-15, ci sono cinque Stati membri, a cui si aggiunge una parte del Regno Unito (Inghilterra e Irlanda del Nord), che hanno già adottato un sistema di pagamento unico regionalizzato. Il modello **regionale** si basa su un'attribuzione di titoli di valore omogeneo a livello regionale a tutti gli agricoltori (la regione può avere diverse delimitazioni o addirittura può essere anche l'intero Paese).

Poi ci sono i 12 nuovi Paesi membri che hanno applicato uno schema semplificato di Pagamento Unico per Superficie, erogando un aiuto forfetario per ettaro di terreno agricolo.

[L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA PAC PER PAESE

PAESE	MODELLO DI DISACCOPIAMENTO	
Austria, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito (Scozia e Galles)	storico	
Danimarca	regionale	ibrido dinamico, con una sola regione
Finlandia	regionale	ibrido dinamico, con tre regioni in funzione delle rese.
Germania	regionale	ibrido dinamico. Regioni: Bundesländer
Lussemburgo	regionale	ibrido statico, con una sola regione.
Svezia	regionale	ibrido statico, con 5 regioni.
Regno Unito (Inghilterra)	regionale	ibrido dinamico, con tre regioni: - pianura; - aree fortemente svantaggiate; - brughiera.
Regno Unito (Irlanda del Nord)	regionale	ibrido statico
Malta, Slovenia	regionale	
Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Cipro, Romania, Bulgaria	regionale	regime di pagamento unico per superficie

tore ed agricoltore fino al 2013. La situazione attuale presenta forti disuguaglianze tra agricoltori; il sostegno verrebbe percepito come un **aiuto "legato al passato"**, difficile da giustificare e incapace di sostenere un'agricoltura che deve guardare alle sfide del futuro. Occorre trovare una soluzione interme-

dia e graduale, che consenta di avviare la forfetizzazione, senza penalizzare eccessivamente gli agricoltori storici. È necessario che su questo tema si apra un dibattito virtuoso, che superi gli egoismi individuali e regionali, ma che guardi allo sviluppo di lungo periodo dell'agricoltura del Paese.

Le opzioni per la forfetizzazione sono ampie e flessibili, tali da consentire un ampio ventaglio di soluzioni intermedie che possano tener conto delle aspettative di tutti gli agricoltori; per questo motivo, un'applicazione graduale e leggera della forfetizzazione è la soluzione auspicabile. ■