

Valutazione degli effetti della riforma 2003 della PAC sul mercato fondiario

Vittorio Gallerani, Andrea Ghinassi, Davide Viaggi

Università degli Studi di Bologna

1. INTRODUZIONE E OBIETTIVI

Dalla prima istituzione ad oggi, la Politica Agricola Comunitaria (PAC) ha svolto un ruolo importante di tutela del settore agricolo, caratterizzato da notevoli incertezze e rischi imprenditoriali. Le giustificazioni del sostegno pubblico al comparto primario sono mutate nel tempo e con queste gli strumenti di politica adottati. Si è quindi passati dal sostegno dei prezzi ad un aiuto legato alla superficie coltivata, fino agli odierni aiuti disaccoppiati ai redditi.

La PAC è attualmente al centro di un importante processo di riforma. Dopo il disaccoppiamento degli aiuti ai seminativi, le riforme barbabietola e tabacco, è dichiarata intenzione della Commissione Europea di estendere il disaccoppiamento anche agli altri settori, incluso quello ortofrutticolo (Perito 2006; Trentini 2006). È inoltre allo studio, l'eliminazione del divieto di coltivare frutta ed ortaggi sui terreni soggetti a contributo e, in una prospettiva di più lungo termine, il consolidamento del meccanismo del pagamento unico aziendale disaccoppiato (Commissione Europea 2007a).

Di tali interventi, se è oggi nota la distribuzione delle risorse (Commissione Europea 2007b), resta molto meno chiaro l'effetto diretto e indiretto sui sistemi agricoli, sui riparti colturali e sull'uso dei fattori della produzione, in particolare mezzi tecnici, lavoro, capitale e terra.

Il presente contributo concentra l'attenzione su questo ultimo aspetto, in particolare sull'effetto della riforma Fischler nei confronti del mercato fondiario. Si tratta di un tema di particolare rilievo in una realtà come quella italiana, in cui la necessità delle aziende di strutturarsi ed espandersi si scontra con una scarsa mobilità del fattore terra.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di verificare gli effetti della recente riforma della PAC, e di scenari di politica futura, sui valori fondiari, attraverso lo studio dell'impatto di tali interventi sulla funzione di domanda aziendale di terra. La metodologia utilizzata è basata sulla modellizzazione degli effetti del disaccoppiamento dell'aiuto utilizzando modelli aziendali di programmazione matematica.

L'attenzione è rivolta principalmente allo studio dei cambiamenti indotti dal disaccoppiamento nella singola azienda agricola. Indirettamente, vengono considerati gli effetti di tali cambiamenti sul mercato fondiario, nel quale le diverse tipologie di

aziende interagiscono, e sul mercato dei titoli (diritti al pagamento unico) attualmente in forte espansione.

Il lavoro è strutturato in quattro sezioni oltre alla presente; la sezione 2 descrive lo stato dell'arte e la letteratura sul tema. La metodologia utilizzata è descritta nella sezione 3, che precede la descrizione dei risultati (sezione 4) e le conclusioni del lavoro della sezione 5.

2. BACKGROUND E LETTERATURA

Nonostante la rilevanza del tema, e nonostante la letteratura sulla valutazione delle politiche sia ormai piuttosto ricca, i contributi relativi all'impatto della PAC sul mercato fondiario non sono particolarmente numerosi.

La letteratura esistente, mette in evidenza la molteplicità degli effetti del disaccoppiamento sulle scelte aziendali: effetti sul reddito, effetti sulla rischiosità, incentivo/disincentivo alla coltivazione di specifiche colture (Andersson 2004).

Il presente contributo confronta Agenda 2000, la riforma Fischler 2003 ed un ipotetico scenario di politica futura nella quale il computo dell'area eligibile può comprendere anche superfici destinate alla coltivazione dell'ortofrutta ("Fischler full").

Le politiche poste a confronto influenzano le variabili che compongono il valore marginale della terra ma con peculiarità diverse. In Agenda 2000 erano previsti premi ad ettaro, in numero proporzionale alle superfici coltivate a colture eligibili, di entità diversificata a seconda delle colture considerate. Questo incentivava l'imprenditore ad inserire in rotazione attività sovvenzionate in aree/terreni non vocati, anche in condizioni in cui tali pratiche non sarebbero state giustificate dai soli prezzi di mercato.

Con l'entrata in vigore del disaccoppiamento (reg. CE 1782/2003) il numero dei pagamenti è limitato all'estensione dell'area di riferimento del triennio 2000-2002. Inoltre, viene eliminato (o meglio moderato) il legame tra produzione ed aiuto, con l'effetto di una maggiore attenzione degli imprenditori agricoli ai trend dei prezzi delle colture.

A conferma di questo, tra i primi effetti del disaccoppiamento si annoverano la diminuzione dell'area dedicata alle colture precedentemente sovvenzionate e l'aumento delle rese medie per ettaro (Ghoin 2006).

Lo studio di molti degli effetti citati può avvenire indirettamente partendo dallo studio del prezzo ombra della terra, generato dal margine lordo prodotto dal riparto colturale simulato in diverse condizioni di *policy*. Ad esempio, Jayet (2007) confronta Agenda 2000 e le condizioni post riforma 2003 in diversi paesi europei. L'analisi dei singoli prezzi ombra del terreno offre valori unitari del terreno diversificati in funzione della politica considerata, secondo lo schema in Figura 1 (modificato da Jayet 2007).

Il prezzo ombra generato dal modello è concettualmente confrontabile con il beneficio fondiario e con i canoni d'affitto. Una volta capitalizzato, fornisce indicazioni circa il valore del terreno atteso nello specifico scenario.

L'utilizzo dei valori marginali della terra generati da modelli di singole aziende fornisce informazioni puntuali e poco generalizzabili circa gli effetti della politica sul va-

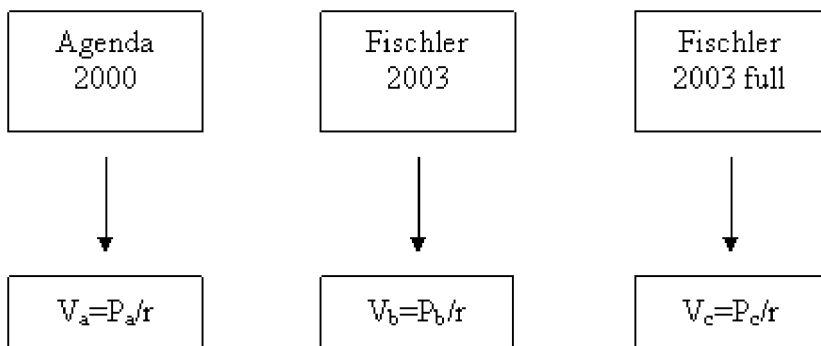


Figura 1. Ipotesi effettuate e relazione con i valori fondiari. Modificato da Jayet 2007.
Dove: V = valore del terreno, P = prezzo ombra, r = tasso di capitalizzazione.

lore del terreno. Informazioni più complete si possono ottenere analizzando le curve di domanda derivanti dai valori marginali del terreno (Ciaian e Swinnen 2006), generate attraverso la parametrizzazione del vincolo terra e subordinate agli altri vincoli aziendali, nonché ad una adeguata distribuzione dei redditi tra gli altri fattori della produzione.

La funzione di domanda di terreno di singole tipologie aziendali costituisce un importante supporto alla comprensione dell'evoluzione dei mercati fondiari, soprattutto in un contesto in cui il ruolo dell'affitto è in rapida crescita.

La Figura 2 illustra l'effetto del disaccoppiamento sulla funzione di domanda individuale di terra. Fondamentalmente, il passaggio all'aiuto unico disaccoppiato, ma legato alla disponibilità di superficie eligibile, in assenza di mercato dei diritti, si traduce in un "gradino" nella funzione di domanda determinato dalla quantità di diritti a disposizione. Tale gradino rappresenta una caduta del valore marginale del terreno nel momento in cui termina la quantità di diritti a disposizione. Questa riduzione è parzialmente controbilanciata dall'aumento di flessibilità di scelta delle colture determinato dal minore legame dell'aiuto con la coltura praticata, che può tradursi in uno spostamento della curva verso l'alto.

Ipotizzando un mercato semplificato costituito da due aziende agricole, la quantità e la distribuzione dei diritti determinano il nuovo prezzo di equilibrio. Nell'esempio riportato (Figura 3), questo è superiore a quello iniziale. Tuttavia, se la quantità di diritti fosse stata inferiore, tale da far ricadere il punto di equilibrio fuori dall'area di disponibilità degli aiuti, il prezzo di equilibrio sarebbe risultato notevolmente inferiore.

Per tradurre questo quadro di riferimento, che pur già denota una certa complessità, in considerazioni operative, è necessario tenere conto di tutti gli altri elementi che possono influenzare il valore del terreno e che vanno ben oltre l'ambito del presente contributo. Tra questi, si ricordano, in particolare:

- gli effetti indiretti del disaccoppiamento (effetti sul reddito, effetti sul rischio, effetti sulla liquidità);
- la relazione tecnica tra terra e altri fattori produttivi, in particolare quelli aventi carattere di investimento;

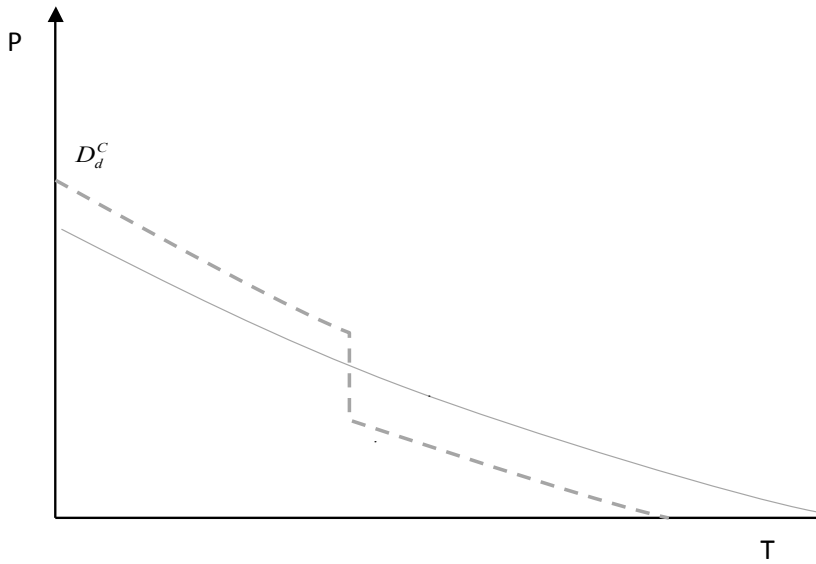


Figura 2. Effetto del disaccoppiamento sulla funzione di domanda individuale di terra da parte di un'azienda. Fonte: Swinnen 2007 (modificato).

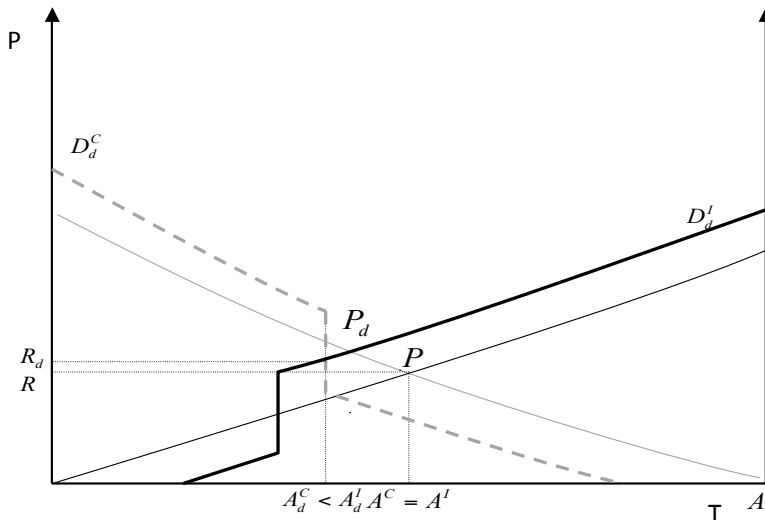


Figura 3. Effetto del disaccoppiamento sul mercato fondiario – Ipotesi con due aziende. Fonte: Swinnen 2007 (modificato).

- gli effetti dei *driver* non agricoli sul mercato fondiario (sviluppo urbano, proprietà rurale a fini residenziali, mercati finanziari, ecc.);
- le ipotesi di sviluppo del mercato parallelo dei diritti PAC.

3. METODOLOGIA E CASO DI STUDIO

L'impatto sul mercato fondiario della riforma Fischler 2003 e quindi del disaccoppiamento viene analizzato attraverso la simulazione del comportamento di una azienda tipo a fronte di tre ipotesi di politica: Agenda 2000, Fischler 2003 e Fischler 2003 full.

Con la terza ipotesi di intervento si vogliono verificare possibili nuovi effetti di una politica che renderebbe eligibili anche le aree coltivate ad ortaggi e colture arboree.

Dal confronto delle curve di domanda generate dai valori marginali del vincolo "terra" delle tre ipotesi viene messo in rilievo l'impatto del disaccoppiamento.

In questo elaborato, i prezzi ombra del terreno delle diverse ipotesi vengono generati da modelli aziendali di programmazione lineare, frequentemente utilizzati per valutazioni ex-ante delle politiche (Kerselaers et al. 2007). Tali modelli seguono la seguente formulazione generale (Hazel e Norton 1986):

$$\text{Funzione obbiettivo: } \quad \text{Max } Z = cX \quad (1)$$

$$\text{Vincoli:} \quad \quad \quad Ax \leq b \quad (2)$$

$$\quad \quad \quad X \geq 0 \quad (3)$$

Dove:

- c margine lordo unitario delle attività;
- A matrice dei coefficienti tecnici;
- b vettore disponibilità di risorse;
- x vettore delle attività (variabili decisionali).

La variabile obiettivo (Z) è rappresentata, nello specifico caso di studio, dal margine lordo aziendale.

Il modello di riferimento è stato costruito a partire dai dati di una azienda reale, situata nella pianura Ravennate. Le principali colture praticate nell'area sono grano, medica, pomodoro. Per tenere conto della variabilità di condizioni aziendali rispetto agli effetti del disaccoppiamento, sono state costruite diverse varianti del modello che si differenziano per una diversa disponibilità di diritti e a diversi indirizzi produttivi.

In entrambi i modelli Fischler 2003 (tradizionale e full) sono state fatte tre diverse ipotesi di dotazione di aiuti. Tale dotazione è misurata da un parametro (d), che rappresenta il rapporto ipotizzato tra area eligibile e SAU aziendale. Sono state realizzate simulazioni per valori di d pari a 0, 0,5 e 1.

Per quanto riguarda l'indirizzo produttivo, per ciascuna delle ipotesi di politica descritte, la simulazione è stata effettuata assumendo tre varianti del modello che si differenziano per una diversa capacità (agronomica o commerciale) di coltivare pomodoro da industria, tradizionale coltura da reddito della pianura ravennate. Le tre varianti corrispondono rispettivamente ad un vincolo di massimo per la coltura del pomodoro pari a 0%, 12,5% e 25% della SAU.

I passaggi descritti sono stati eseguiti sia in una condizione di presenza di vincolo massimo per la coltivazione dell'erba medica (pari al 50% della SAU), sia in assenza di questo ultimo.

I risultati ottenuti sono espressi di seguito come variazioni (in valore assoluto e percentuale) del valore marginale del terreno tra le due varianti della riforma Fischler e l'ipotesi Agenda 2000.

4. RISULTATI

La Tabella 1 mostra i risultati dei modelli nei quali è presente un vincolo di rotazione dell'erba medica il quale limita la presenza della coltura al massimo sulla metà della SAU aziendale.

Con l'ipotesi di aiuti uguali a 0, il valore marginale del terreno, all'aumentare della superficie del pomodoro da industria, nelle diverse ipotesi di politiche tende a convergere. In particolare, il valore risulta esattamente identico per le due ipotesi di riforma Fischler. Questi risultati sono imputabili a due cause: all'alta redditività della specie orticola rispetto alle altre colture avvicendate e all'assenza storica di sovvenzioni al segmento ortofrutticolo da parte della PAC.

Con l'aumento dei diritti all'aiuto ($d = 0,5$) e delle superfici destinate a pomodoro da industria il comportamento nelle due ipotesi di riforma resta il medesimo. Tuttavia, mentre con il pomodoro da industria pari allo 0% si osserva il medesimo valore marginale del terreno, nelle altre ipotesi, il prezzo ombra dei terreni risulta più elevato con la riforma del 2003 rispetto alla situazione precedente.

Con $d = 1$ la differenza di valori marginali del terreno rimane positiva in entrambe le ipotesi di riforma. Nel caso della riforma 2003, con l'aumentare della superficie destinata alla specie orticola nella rotazione aziendale l'incremento assoluto rimane costante, mentre il valore percentuale tende a diminuire. Questa variazione è imputabile al differente apporto che gli aiuti conferiscono al prezzo ombra all'aumentare dei valori marginali. Nel caso invece dell'ipotesi Fischler full, all'aumentare della quota di superficie a pomodoro, aumenta anche la differenza in valore assoluto, mentre rimane sostanzialmente stabile il valore percentuale. Gli incrementi del valore marginale del terreno con l'ipotesi Fischer 2003 full sono rilevanti e portano aumenti del prezzo ombra fino al 36%.

La Tabella 2 mostra la differenza dei risultati tra le diverse politiche, eliminando, nei modelli aziendali, il vincolo di rotazione dell'erba medica, la quale nella nuova ipotesi può occupare l'intera SAU.

Tabella 1. Risultati del modello (vincolo di massimo medica).

Modello		% max pomodoro					
		0%		12,5%		25%	
		$\Delta(\text{€})$	$\Delta(\%)$	$\Delta(\text{€})$	$\Delta(\%)$	$\Delta(\text{€})$	$\Delta(\%)$
Fischer 2003	d=0	-78,00	-36,75%	-38,50	-14,33%	-39,00	-12,00%
	d=0,5	0,00	0,00%	19,50	7,26%	39,00	12,00%
	d=1	78,00	36,75%	78,00	29,04%	78,00	24,00%
Fischer 2003 full	d=0	-78,00	-36,75%	-38,50	-14,33%	-39,00	-12,00%
	d=0,5	0,00	0,00%	19,50	7,26%	39,00	12,00%
	d=1	78,00	36,75%	97,50	36,30%	117,00	36,30%

Tabella 2. Risultati del modello (no vincolo massimo medica).

Modello		% max pomodoro					
		0%		12,5%		25%	
		$\Delta(\text{€})$	$\Delta(\%)$	$\Delta(\text{€})$	$\Delta(\%)$	$\Delta(\text{€})$	$\Delta(\%)$
Fischer 2003	d=0	-1.23	-0.62%	-1.08	-0.43%	-0.93	-0.30%
	d=0,5	76.77	38.92%	76.92	30.54%	77.07	25.14%
	d=1	154.77	78.47%	135.42	53.76%	116.07	37.87%
Fischer 2003 full	d=0	-1.23	-0.62%	-1.08	-0.43%	-0.93	-0.30%
	d=0,5	76.77	38.92%	76.92	30.54%	77.07	25.14%
	d=1	154.77	78.47%	154.92	61.51%	155.07	50.59%

L'assenza della restrizione causa differenze sostanziali nei riparti colturali dell'azienda e negli effetti delle diverse politiche. In particolare, si può notare un maggiore grado di flessibilità consentito all'imprenditore agricolo dalla riforma 2003 rispetto ad Agenda 2000.

L'effetto flessibilità descritto ed il vincolo della disponibilità di aiuti giustificano i risultati della Tabella 2 che mostrano differenze positive nei valori marginali del terreno rispetto alla Tabella 1.

In assenza di aiuti ($d = 0$) i risultati tra le *policy* considerate praticamente si uguagliano in quanto il maggiore prezzo ombra del terreno di Agenda 2000 è contenuto nell'1%.

Nell'ipotesi $d = 0,5$ si verificano, con la riforma 2003, incrementi considerevoli dei valori marginali del terreno; tali aumenti rimangono in un *range* del 25-39% a seconda dell'ipotesi di superficie della coltura orticola considerata.

Queste differenze vengono amplificate (fino ad una forbice del 38-78%) se viene presa in considerazione una disponibilità di diritti aiuti pari alla SAU aziendale.

5. CONCLUSIONI

Lo strumento utilizzato dalla riforma PAC del 2003, il disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione, si presta ad avere effetti rilevanti sul mercato fondiario.

La comprensione di tali effetti è un problema rilevante in chiave di *policy* future, in quanto collegato al processo di adattamento strutturale delle aziende e ai fenomeni di entrata e uscita dal settore.

Risulta tuttavia difficile valutare gli effetti complessivi sul mercato fondiario. Infatti, la politica manifesta risultati divergenti a seconda delle specificità dell'azienda. Da prime osservazioni le peculiarità aziendali che più direttamente influenzano il risultato sono l'indirizzo produttivo storico, la forma di conduzione, la dimensione aziendale ed il contesto geografico di riferimento.

La rilevanza ed il numero delle variabili citate evidenziano una notevole eterogeneità di possibili risultati che il disaccoppiamento induce a livello aziendale in termini di incentivo agli scambi di diritti e terreni.

La valutazione del disaccoppiamento, nella prospettiva adottata in questo lavoro, passa per l'analisi delle reazioni che lo strumento induce da parte delle aziende agri-

cole. Dai risultati ottenuti, anche se ricavati da modelli microeconomici fortemente semplificati, emerge la rilevanza del disaccoppiamento nel modificare le dinamiche degli scambi di terra. Le simulazioni mettono in luce principalmente due determinanti degli effetti del *decoupling*.

La prima riguarda la disponibilità di diritti aiuti; da essa dipendono variazioni del prezzo ombra dei terreni rispetto alla *policy* precedente che oscillano tra -36% e +24% a seconda della disponibilità di aiuti disaccoppiati aziendali.

La seconda determinante è la capacità aziendale (agronomica, gestionale, ecc.) di sfruttare la maggiore flessibilità con la quale l'imprenditore agricolo può scegliere il riparto colturale in condizioni di pagamento disaccoppiato. Questo ultimo aspetto è connesso alla riduzione del legame tra acquisizione degli aiuti e coltura effettivamente praticata sul terreno.

Con la metodologia descritta è stata possibile una analisi qualitativa e quantitativa degli effetti citati nell'ipotesi di equilibrio statico di singole aziende e di stabilità della *policy*. Tra gli sviluppi potenziali del lavoro, l'analisi dei riflessi sul mercato della variazione delle funzioni di domanda attraverso modelli territoriali e l'inclusione del mercato dei diritti all'interno del modello rappresentano i due percorsi più immediati.

La dinamicità delle politiche agricole e l'incertezze delle variabili esogene al sistema agricolo impediscono tuttavia di usare i risultati per una previsione di medio-lungo termine riguardante il mercato ed il valore dei terreni agricoli. Inoltre, gli effetti della politica sono difficilmente distinguibile, in pratica, da quelli degli altri fattori che condizionano il prezzo del terreno (es. mercato urbano). Indicatori più diretti della percezione degli operatori sono rinvenibili nei canoni d'affitto e nei prezzi dei diritti agli aiuti scambiati sul mercato. Proprio questi aspetti sensibili all'evoluzione delle *policy* necessitano di ulteriori studi per una comprensione più approfondita delle dinamiche attuali del mercato dei terreni.

BIBLIOGRAFIA

- Andersson F.C.A. (2004). *Decoupling: the concept and past experience*. SLI Working paper, 1.
- Ciaian P. e Swinnen J.F.M. (2006). Land market imperfections and agricultural policy impacts in the EU member states: a partial equilibrium analysis. *American Journal Agricultural Economics* 88 (4): 799-815.
- Commissione Europea (2007a). *Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Reg. (EC) No 1259/1999*.
- Commissione Europea (2007b). *Preparing for the "Health Check" of the CAP reform*. COM (2007) 722. Bruxelles.
- Ghoïn A. (2006). Assessing CAP Reform: Sensitivity of Modelling Decoupled Policies. *Journal of Agricultural Economic* 57 (3): 415-440.
- Hazel P.B.R. e Norton R. (1986). *Mathematical programming for economic analysis in agriculture*. Macmillan Publishing Company: 9-31.

- Jayet P.A. (2007). Land market & Genedec. *Presentazione meeting di esperti organizzata dalla Commissione Europea, DG Agricoltura, Bruxelles, 5 Marzo 2007.*
- Kerselaers E., De Cock L., Lauwers L. e Van Huylenbroeck G. (2007). Modelling farm-level economic potential for conversion to organic farming. *Agricultural systems* 94: 671-682.
- Perito M.A. (2006). Il processo di riforma dell'OCM ortofrutta. In: *Quale futuro per l'ortofrutta italiana alla luce della riforma dell'OCM. Seminario INEA, Roma 28 Novembre 2006.* <<http://www.inea.it/eventi/perito28-11-06.pdf>>.
- Swinnen J. (2007). Land Markets & EU Agricultural Policy. *Income and factor markets under the 2003 CAP reform. 28-29 June, 2007 Seville.*
- Trentini L. (2006). AREFLH valuta la prossima riforma dell'OCM ortofrutta. In: *Quale futuro per l'ortofrutta italiana alla luce della riforma dell'OCM. Seminario INEA, Roma 28 Novembre 2006.* <<http://www.inea.it/eventi/trentiniareflh.pdf>>.