



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.12.2010
COM(2010) 734 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**Riesame delle misure transitorie per l'acquisizione di proprietà agricole di cui al trattato
di Adesione del 2005**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Riesame delle misure transitorie per l'acquisizione di proprietà agricole di cui al trattato di Adesione del 2005

SINTESI

Il trattato di adesione firmato nel 2005 con la Bulgaria e la Romania¹ stabilisce un periodo transitorio di sette anni (dal 2007 al 2014) che permette a tali Stati membri di mantenere la normativa esistente che limita l'acquisizione di terreni agricoli e forestali da parte di persone fisiche e giuridiche di altri paesi dell'UE/SEE. Inoltre, esso stabilisce che nel terzo anno successivo all'adesione tali misure transitorie devono essere riviste dalla Commissione².

Obiettivo della presente relazione è il riesame di tali restrizioni temporanee e dei relativi effetti per poter pronunciarsi sulla riduzione o l'interruzione del periodo transitorio prima della data stabilita nel trattato di adesione. Ai fini del raggiungimento di tale obiettivo nel 2009 è stato commissionato uno studio. Nello studio e nella relazione si traggono le seguenti conclusioni.

- Non esiste un divieto totale alle acquisizioni di terreni agricoli in Bulgaria e Romania. Pertanto, nonostante le restrizioni temporanee, una notevole presenza straniera (nella forma di costituzione di nuove società o partecipazione alle società residenti, stabilimento di cittadini dell'UE come agricoltori autonomi e affitto di terreni agricoli) è stata assorbita senza contraccolpi evidenti al sistema. Considerato l'accesso limitato al capitale e la frammentazione delle terre in questi due Stati membri, tale investimento straniero è stato perfino percepito come un aiuto per risolvere alcune limitazioni istituzionali. Le attività di investitori stranieri possono avere un impatto positivo sulla riforma agricola in Bulgaria e Romania, attraverso l'introduzione di nuove tecnologie e il conferimento di capitale estremamente necessario per la produzione, razionalizzando l'utilizzazione dei terreni e valorizzandoli.
- Nel frattempo, la differenza in termini di redditi e di prezzi di vendita dei terreni in Bulgaria e in Romania rispetto agli altri Stati membri si sta riducendo, pur restando rilevante e ben lungi dall'essere completamente riassorbita. Cionondimeno, la riduzione di tale differenza non era prevista né considerata come condizione necessaria per revocare le deroghe.
- Gli indicatori socio economici della produzione agricola stanno migliorando e tale tendenza positiva dovrebbe continuare. Tuttavia, rimane ancora una differenza rilevante tra i due nuovi Stati membri e gli altri Stati membri dell'UE in termini di produttività e della percentuale di addetti all'agricoltura rispetto al numero complessivo di occupati.

Sebbene il periodo considerato della presente relazione sia necessariamente breve, in base alla situazione in Bulgaria e Romania constatata nel riesame di medio termine, **la Commissione ne trae le conclusioni che il periodo di applicazione delle misure transitorie restrittive sulle acquisizioni di terreni agricoli non deve essere ridotto.**

¹ GU L 157 del 21 giugno 2005, pag. 11.

² L'articolo 3, paragrafo 2, degli allegati VI e VII al protocollo di adesione stabilisce quanto segue: "A tal fine la Commissione presenta una relazione al Consiglio. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può decidere di ridurre o interrompere il periodo transitorio..."

Inoltre, la Commissione sottolinea che per questi due Stati membri è importante utilizzare al meglio il resto del periodo di transizione per promuovere lo sviluppo del settore agricolo. La Commissione ritiene che aprire altri mercati agricoli all'investimento straniero attraverso misure moderate, perfino prima della scadenza del periodo di transizione, possa avere effetti positivi sulla promozione della competitività del settore agricolo bulgaro e rumeno. A questo proposito, si raccomanda l'adozione di alcune misure su base volontaria:

- permettere agli stranieri originari dell'UE, non stabiliti né in Bulgaria, né in Romania, di acquisire liberamente una determinata percentuale di terreni agricoli del paese;
- permettere agli stranieri originari dell'UE, non stabiliti né in Bulgaria, né in Romania, di acquisire liberamente una determinata percentuale di terreni agricoli fino a un massimo specifico per transazione, possibilmente aggiungendo in ogni transazione il requisito di effettuare taluni investimenti nell'innovazione tecnologica;
- permettere agli stranieri originari dell'UE, non stabiliti né in Bulgaria, né in Romania, ma che in questi ultimi paesi affittano proprietà agricole, di acquisire liberamente fabbricati agricoli e i terreni sui quali sono costruiti.

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Riesame delle misure transitorie per l'acquisizione di proprietà agricole di cui al trattato di Adesione del 2005

La Commissione presenta questa relazione al Consiglio in base al protocollo concernente le condizioni e gli adeguamenti per l'ammissione delle Repubbliche di Bulgaria e Romania all'Unione europea. Il protocollo e gli allegati VI e VII contengono le condizioni previste per l'applicazione di misure transitorie, compresi i periodi transitori durante i quali le limitazioni esistenti all'acquisto di terreni agricoli, foreste e terre forestali da parte di cittadini e persone giuridiche di altri paesi dell'UE/SEE possono essere mantenute. Entrambi gli allegati stabiliscono che debba essere svolto un riesame generale di tali misure transitorie, nella forma di una relazione della Commissione al Consiglio nel terzo anno successivo alla data di adesione.

Tenendo presente tale obbligo un consulente³ ha effettuato uno studio⁴ che analizza l'impatto delle misure transitorie sul settore agricolo in Bulgaria e Romania (in prosieguo: UE2).

1. Base giuridica della relazione della Commissione

L'articolo 63 del TFUE sancisce la libertà fondamentale dei movimenti di capitali⁵ che comprende, tra l'altro, un regime di liberi investimenti per l'acquisizione di beni immobili⁶.

Il trattato di adesione firmato nel 2005 con la Bulgaria e la Romania prevede che, in deroga alla libertà di movimenti di capitali prevista dal trattato venga concesso ad entrambi i nuovi Stati membri un **periodo transitorio** di sette anni dal 2007 (data dell'adesione) al 2014, **durante il quale essi possono mantenere** alla data della firma del trattato di adesione le restrizioni all'**acquisizione di terreni agricoli, foreste e terreni forestali** esistenti.

L'articolo 20 del protocollo relativo alle condizioni e alle modalità di ammissione della Repubblica di Bulgaria e della Repubblica di Romania all'Unione europea stabilisce che le suddette misure transitorie devono essere applicate in base alle condizioni stabilite nell'allegato VI (Bulgaria) e nell'allegato VII (Romania).

Negli allegati è previsto che "*un **riesame generale** di dette misure transitorie ha luogo il terzo anno dopo la data di adesione. A tal fine la **Commissione presenta una relazione al Consiglio**. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può decidere di ridurre o interrompere il periodo transitorio...*"

2. Disposizioni transitorie

Nei negoziati di adesione, preoccupazioni simili a quelle espresse da sette dei dieci Stati che hanno aderito all'UE nel 2004, hanno indotto la Bulgaria e la Romania a richiedere un periodo transitorio per l'acquisizione di terreni agricoli da parte di cittadini di altri Stati membri e di persone giuridiche costituite conformemente alle leggi di un altro Stato membro che non siano

³ Centre for European Policy Studies (CEPS).

⁴ "Review of the Transitional Restrictions Maintained by Bulgaria and Romania with regard to the Acquisitions of Agricultural Real Estate", in prosieguo: "lo studio CEPS del 2010" http://ec.europa.eu/internal_market/capital/reports.

⁵ V. la nomenclatura dei movimenti di capitali di cui all'allegato I della direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del trattato (GU L 178 dell'8.7.1988, pag. 5). Sebbene tale direttiva sia stata abrogata dal trattato di Maastricht, la nomenclatura è riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea alla stregua di valore indicativo.

⁶ Il periodo transitorio di 5 anni concesso a Bulgaria e Romania per l'acquisizione di proprietà agricole per stabilirvi una residenza secondaria non è oggetto della presente relazione.

stabilite né registrate in Romania o in Bulgaria⁷ (in prosieguito: "gli stranieri originari dell'UE"). Il motivo principale alla base della richiesta sembra essere **l'esigenza di salvaguardare le condizioni socio-economiche delle attività agricole a seguito dell'introduzione del mercato unico e del passaggio alla politica agricola comune**. Le misure transitorie sono dirette ad **attenuare l'impatto dell'apertura del mercato delle proprietà agricole in Bulgaria e in Romania**, tenuto conto del livello relativamente basso dei prezzi d'acquisto dei terreni e dei redditi degli agricoltori rispetto al resto dell'UE (in prosieguito: gli UE25). Tuttavia, poiché le restrizioni agli investimenti stranieri potrebbero avere un impatto negativo sullo sviluppo del settore agricolo, e in particolare sulla produttività, sull'innovazione tecnologica e sulla competitività, Bulgaria e Romania possono applicare le suddette restrizioni soltanto per un periodo di sette anni (dal 2007 al 2014).

3. Obiettivi della relazione

L'obiettivo della Commissione è quello di riesaminare l'impatto dell'adesione e delle restrizioni temporanee sul settore agricolo in Bulgaria e in Romania. Inoltre, essa prenderà in considerazione l'attuale rilevanza delle preoccupazioni che hanno indotto Bulgaria e Romania a chiedere la concessione di periodi transitori per la libera acquisizione di terreni agricoli. Ciò permetterà alla Commissione di valutare l'esigenza di mantenere le misure transitorie per il periodo transitorio previsto e **di pronunciarsi sulla possibilità di ridurlo o di interromperlo prima del 2014, data stabilita nel trattato di adesione**. La valutazione della Commissione è stata preceduta dallo studio CEPS del 2010, contenente un'indagine e un'analisi degli sviluppi che si sono verificati in Bulgaria e Romania dal momento dei negoziati di adesione, confrontando la loro situazione a quella degli UE25.

4. Approccio metodologico

Per comprendere l'attuale e il futuro impatto delle restrizioni alla proprietà terriera, lo studio si è concentrato su due questioni: i) fino a che punto le restrizioni alla proprietà straniera hanno influito sull'efficienza degli scambi di terreni, sull'assegnazione dei terreni e sulla crescita di produttività, e ii) in che misura sono ancora validi i fattori alla base delle preoccupazioni espresse da Bulgaria e Romania (secondo le quali si teme una massiccia acquisizione di terreni da parte degli stranieri in mancanza di restrizioni).

L'indagine si è concentrata principalmente sui seguenti aspetti: un'analisi comparata delle restrizioni temporanee in vigore in Bulgaria e in Romania; altri fattori che influiscono sui mercati dei terreni agricoli e sulle transazioni relative ai terreni; come si sono sviluppati negli anni più recenti i mercati dei terreni agricoli, in particolare in termini di prezzi dei terreni e di affitto, di sviluppo del reddito agricolo e del grado di convergenza con gli UE 25; infine un'analisi di alcuni indicatori essenziali del rendimento agricolo in Bulgaria e in Romania, raffrontando la situazione in base ai corrispondenti indicatori per l'UE 25.

5. Analisi globale della situazione a tre anni dall'adesione all'UE

Restrizioni alla proprietà straniera e funzionamento del mercato dei terreni

Le restrizioni introdotte da Bulgaria e Romania riguardano la proprietà (e non l'affitto) di terreni agricoli da parte di *stranieri* (cioè soltanto agricoltori non residenti e persone giuridiche non stabilite). Poiché le restrizioni imposte alle acquisizioni di terreni agricoli da parte di stranieri in Bulgaria e in Romania sono di importanza relativa, occorre sottolineare

⁷ In base alla formulazione del trattato di Adesione, immediatamente dopo l'adesione tutte le summenzionate norme sono direttamente applicabili anche ai cittadini e alle persone giuridiche del SEE.

che a quanto pare il buon funzionamento del mercato di terreni agricoli è ostacolato anche da vari altri fattori, come ad esempio: i) limiti e imperfezioni nei *mercati di capitali* che sfociano nella necessità inevitabile per gli agricoltori di finanziare gli acquisti di terreni con i propri risparmi; ii) *frammentazione dei terreni* che ne limita le vendite poiché gli acquirenti sono più interessati all'acquisto di zone appartenenti a un solo soggetto; iii) *costi amministrativi elevati* connessi alle transazioni di terreni agricoli e alla tutela dei diritti di proprietà.

Restrizioni legali all'acquisizione di terreni agricoli da parte di stranieri applicabile negli UE2

Il trattato di adesione firmato con Bulgaria e Romania stabilisce la possibilità di mantenere per un periodo transitorio di sette anni dopo l'adesione, le norme nazionali in base alle quali gli stranieri originari dell'UE, in linea di massima non possono acquisire terreni agricoli. Tuttavia, a determinate condizioni, durante il periodo transitorio gli stranieri originari dell'UE hanno già potuto acquisire terreni agricoli in Bulgaria e Romania. Inoltre, in entrambi questi paesi gli stranieri originari dell'UE possono affittare liberamente i terreni agricoli.

In Bulgaria e in Romania, l'acquisizione di terreni agricoli da parte di stranieri dell'UE è stata regolata in modo analogo:

i) **i cittadini dell'UE** che intendono stabilirsi come agricoltori autonomi e acquisire terreni agricoli in Bulgaria e in Romania non sono soggetti a restrizioni né a procedure diverse da quelli applicabili ai cittadini di questi paesi; ii) **le persone giuridiche stabilite in Bulgaria o Romania** possono inoltre acquisire liberamente terreni agricoli in entrambi gli Stati, a prescindere dal livello di partecipazione straniera nel capitale.

Tali possibilità di investimento per gli stranieri originari dell'UE provano che le restrizioni applicabili in Bulgaria e in Romania sono meno restrittive di quelle in vigore in alcuni degli Stati che hanno aderito all'UE nel 2004 e che hanno chiesto un periodo transitorio per l'acquisizione dei terreni agricoli (in prosieguo: gli UE7⁸). La differenza principale è che Bulgaria e Romania non hanno previsto limitazioni per quanto riguarda le acquisizioni di terreni da parte di persone giuridiche stabilite sul loro territorio, a prescindere dalla partecipazione straniera nel capitale di tali persone giuridiche. Inoltre, occorre sottolineare che la Bulgaria e la Romania hanno stabilito condizioni meno restrittive che devono soddisfare i cittadini dell'UE prima di stabilirsi come agricoltori autonomi e far uso del diritto di acquisire terreni agricoli in questi paesi. Tuttavia, non esistono dati ufficiali sulla proprietà straniera di terreni agricoli in Bulgaria e Romania, e così l'impatto dei limiti non può essere facilmente valutato. Cionondimeno, le informazioni raccolte da varie fonti da parte di esperti dei terreni nazionali che hanno partecipato allo studio⁹ suggeriscono che c'è una notevole proporzione di proprietà agricole detenute da stranieri in entrambi i paesi. L'acquisizione di terreni da parte di investitori stranieri è evidentemente aumentata in seguito alla restituzione dei terreni a proprietari privati.

Le restrizioni legali all'acquisizione di terreni agricoli da parte di stranieri dell'UE in Bulgaria e Romania evidenziano il fatto che un divieto rigoroso e totale sulle acquisizioni straniere non è in vigore e pertanto non può essere considerato essenziale al raggiungimento degli obiettivi perseguiti con l'introduzione del periodo transitorio.

Investimenti esteri diretti

⁸ Tali paesi sono: Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia e Slovacchia.

⁹ V. le spiegazioni e gli esempi proposti nelle sezioni 4 e 6 dello studio CEPS del 2010.

Un aumento negli investimenti esteri diretti (IED) nel settore agricolo avrebbe un impatto importante sull'accesso estremamente utile al capitale, alla tecnologia e alle conoscenze nel settore. Della riserva totale di IED (investimenti esteri diretti) di circa 32 miliardi di EUR in Bulgaria nel 2008 e di circa 43 milioni di EUR nel 2007 in Romania, la quota di IED che è andata al settore agricolo in Bulgaria ammonta a 166 milioni di EUR e a 280 milioni di EUR in Romania. Sebbene siano stati effettuati per importi relativamente modesti, questi investimenti, insieme con gli effetti stimolanti (verticali) degli IED nei settori connessi (ad es. il settore alimentare) hanno un impatto positivo sul miglioramento della produttività agricola e sul valore dei terreni.

Influenza dell'adesione all'UE2 sul mercato dei terreni

Nonostante le (parziali) restrizioni agli investimenti stranieri che riguardano il settore agricolo, l'adesione all'UE ha già influito positivamente sullo sviluppo di questo settore. Stimolando gli investimenti stranieri nell'economia globale dell'UE2 e facilitando la crescita del settore finanziario, l'adesione all'UE ha migliorato l'accesso degli agricoltori al credito e all'assicurazione, con conseguente rafforzamento della produttività agricola, incremento della domanda per i terreni e valorizzazione degli stessi.

Inoltre, i sussidi per le aziende agricole dell'UE2 connessi alla politica agricola comune (PAC), sebbene siano ancora a un livello inferiore rispetto ai sussidi disponibili per le aziende agricole in altri Stati membri dell'UE, rappresentano una parte rilevante del reddito degli agricoltori rumeni e bulgari. Poiché la maggior parte dei sussidi è connessa alla superficie o ai prodotti, essi incoraggiano la domanda di terreni e stimolano un incremento della produzione.

Evoluzione del mercato dei terreni nell'UE2

Globalmente, in Bulgaria e in Romania le dimensioni del **mercato di vendite di terreni** sono ridotte. In Bulgaria, nel 2008 sono stati venduti circa 140 000 ettari, mentre in Romania, nel 2009 sono stati venduti circa 220 000 ettari. Tuttavia, in entrambi i paesi la superficie oggetto di compravendite per il periodo 1999–2008 è aumentata di sette volte. Nel periodo intorno all'adesione, le vendite di terreni in Bulgaria sono aumentate del 45% (nel periodo 2006-2008) e si sono più che triplicate in Romania (nel periodo 2005-2009).

Sebbene il mercato delle vendite di terreni risulti svilupparsi in modo analogo nell'UE2, il **mercato degli affitti di terreni** differisce notevolmente. L'affitto è molto meno importante in Romania rispetto alla Bulgaria. Tra i paesi dell'UE27, la Romania ha in proporzione la percentuale più bassa di terreni in affitto¹⁰, sebbene sia aumentata negli anni recenti. In Romania, come in altri paesi, l'affitto dei terreni è più importante per le società di grandi dimensioni, le quali affittano più di un terzo dei terreni che utilizzano (il 36% nel 2007). Tuttavia, nel 2007 soltanto circa il 35% della superficie agricola globale in Romania era utilizzata da aziende agricole costituite in società, mentre in Bulgaria le società detengono circa il 53% sul totale complessivo della superficie agricola.

Lo studio si è avvalso di fonti nazionali per ottenere statistiche per quanto riguarda i **prezzi di vendita e di affitto dei terreni**. Dopo l'adesione i prezzi di affitto sono aumentati, ma solo moderatamente¹¹. Peraltro, negli anni prima e dopo l'adesione, l'aumento nei prezzi di vendita dei terreni è stato notevole.

¹⁰ V. tabella 4 a pagina 20 dello studio CEPS del 2010.

¹¹ In Bulgaria, dove l'affitto dei terreni è molto più importante che in Romania, il prezzo degli affitti dopo l'adesione nel 2008 era soltanto del 17% più elevato dei prezzi di affitto prima dell'adesione nel 2006.

Nel periodo precedente l'adesione (2004-2006), i prezzi di vendita dei terreni sono cresciuti in Bulgaria del 24% (fino a 895 EUR/ettaro). Dopo l'adesione, i prezzi di vendita dei terreni in Bulgaria sono aumentati del 34% rispetto al periodo precedente all'adesione e hanno raggiunto, nel 2007-2008, i 1 202 EUR/ettaro. In Romania, nel periodo precedente all'adesione (2004-2005), i prezzi di vendita dei terreni sono aumentati di più del 200% fino a circa 900 EUR/ettaro, con un brusco aumento nel 2005, anno in cui il trattato di adesione è stato firmato. Dopo l'adesione, i prezzi di vendita dei terreni sono ulteriormente aumentati di più del 50% rispetto al periodo precedente all'adesione, fino a 1 400 EUR/ettaro nel 2008.

Come conseguenza del summenzionato aumento nei prezzi di vendita dei terreni in Bulgaria e in Romania, la differenza nei prezzi dei terreni tra questi due paesi e l'UE25 si sta riducendo. Cionondimeno, esiste ancora una notevole differenza tra i prezzi dei terreni nell'UE2 e quelli negli UE15 (gli Stati membri dell'UE prima del 1° maggio 2004). Peraltro, i prezzi di vendita dei terreni nell'UE2 sono ora paragonabili a quelli dell'UE7¹².

Tuttavia, tenendo in considerazione il fatto che i mercati degli affitti sono aperti agli stranieri in entrambi gli Stati dell'UE2, occorre rilevare che la convergenza nei prezzi di affitto dopo l'adesione non è stata più pronunciata rispetto a quella dei prezzi di vendita dei terreni. Questo fenomeno potrebbe essere considerato un indizio che l'affitto di terreni agricoli (senza che sia possibile combinarlo con l'acquisizione di terreni necessari per le attività agricole) attrae soltanto in modo limitato gli investitori stranieri.

Struttura socio economica del settore agricolo

Il processo di trasformazione in corso del settore agricolo nell'UE2 ha già dato risultati positivi. I dati disponibili mostrano che nel 2008, le rese del frumento in Bulgaria ammontavano al 70% del livello degli UE25 e circa al 60% in Romania. La differenza nella produttività della manodopera tra l'UE2 e l'UE25 è inoltre in diminuzione, anche se esistono tuttora differenze rilevanti. Nel 2008 il valore aggiunto per input di lavoro agricolo ha raggiunto in Romania circa il 45% del livello dell'UE25 e in Bulgaria il 60% del livello dell'UE25. Tuttavia, occorre rilevare che l'input di lavoro agricolo è diminuito notevolmente sia in Bulgaria che in Romania (più del 40% dal 2000 al 2009)¹³.

Inoltre, mentre nel 2007 la percentuale di occupati nel settore agricolo era del 18% in Bulgaria e del 28% in Romania, nell'UE25 era soltanto del 5%. Dal 2000 al 2008 il reddito agricolo reale rapportato al fattore lavoro è aumentato di circa il 51% in Bulgaria e del 68% in Romania¹⁴. Tuttavia, sebbene le differenze tra il reddito agricolo nell'UE2 e nell'UE25 col tempo siano diminuite, esse rimangono tuttora rilevanti. Nel 2008 il reddito agricolo in Bulgaria era la metà del livello dell'UE15¹⁵ avvicinandosi sempre più al reddito medio nell'UE7. Tuttavia, il reddito agricolo in Romania nel 2008 ammontava a un quarto di quello nell'UE15 e pur essendo paragonabile a quello di Lettonia, Lituania e Polonia, è rimasto inferiore al reddito agricolo medio negli UE7¹⁶.

6. Conclusioni

Lo sviluppo del settore agricolo in Bulgaria e in Romania e, in particolare, l'aumento della produzione agricola, il miglioramento della produttività, del reddito agricolo e del prezzo di

¹² V. la figura 11 e la tabella 17 alle pagine 43-44 dello studio CEPS 2010.

¹³ Fonte: Eurostat (Conti economici dell'agricoltura, statistiche sulla manodopera agricola).

¹⁴ In base all'indicatore A del reddito da attività agricola (fonte: Eurostat, conti economici dell'agricoltura).

¹⁵ In standard di potere d'acquisto.

¹⁶ V. tabella 18 a pagina 54 dello studio CEPS del 2010.

vendita dei terreni mostrano che pur persistendo ancora differenze tra l'UE2 e l'UE25, col tempo queste si riducono sempre di più. Pertanto, le preoccupazioni espresse durante i negoziati per l'adesione (in particolare rispetto al fatto che il reddito relativamente più basso e i prezzi dei terreni negli UE2 paragonati agli UE25 porterebbero all'acquisizione massiccia di terreni da parte di stranieri qualora non fossero applicate restrizioni temporanee all'investimento straniero nel settore agricolo) attualmente, a tre anni dall'adesione, sembrano ancora giustificate, ma in misura limitata.

L'analisi della situazione attuale del settore agricolo bulgaro e rumeno dimostra che le restrizioni applicate non equivalgono a un divieto rigoroso e totale degli acquisti di terreni agricoli da parte di stranieri. Parallelamente esistono fattori istituzionali che rallentano in una certa misura la riforma strutturale in corso nel settore agricolo dell'UE2. Tali fattori sono in particolare le imperfezioni che presentano i mercati dei capitali, la parcellizzazione delle terre e il livello elevato dei costi di transazione. Di conseguenza, risulterebbe che l'obiettivo di cui alle restrizioni temporanee, vale a dire l'attenuazione dell'impatto di un'apertura del mercato dei terreni agricoli nell'UE2 potrebbe essere conseguito meglio se durante il periodo transitorio gli agricoltori locali potessero godere anche di un libero accesso al capitale. Ciò permetterebbe loro di procedere alla ricomposizione fondiaria, di investire nella tecnologia e di migliorare la produttività: ciò comporterebbe un aumento del reddito agricolo e dei prezzi dei terreni. Tuttavia, tenuto conto delle imperfezioni attuali dei mercati di capitali, che si spiegano in parte con la crisi finanziaria, il settore agricolo dell'UE2 ha un disperato bisogno di un apporto di capitali freschi per facilitarne e stimolarne ulteriormente lo sviluppo. Pertanto occorre riflettere seriamente sulla possibilità di aprire i mercati dei terreni agricoli in Bulgaria e Romania all'investimento straniero mediante misure moderate anche prima della fine del periodo transitorio, per garantire la competitività del settore agricolo dell'UE2.

Nell'ambito della suddetta proposta, potrebbero essere prese in considerazione le seguenti, sia pur moderate, riforme:

- autorizzare gli stranieri originari dell'UE, non stabiliti nell'UE2, ad acquisire liberamente una certa percentuale dei terreni agricoli del paese;
- autorizzare gli stranieri originari dell'UE, non stabiliti nell'UE2, ad acquisire liberamente una certa percentuale dei terreni agricoli del paese fino a una superficie massima per transazione, condizionando eventualmente ciascuna transazione all'obbligo di realizzare determinati investimenti in innovazioni tecnologiche;
- permettere agli stranieri originari dell'UE, non stabiliti nell'UE2 ma che ivi affittano proprietà agricole, di poter acquisire liberamente gli immobili agricoli e i terreni sui quali questi ultimi sono costruiti.

Occorre rammentare che i mercati agrari bulgaro e rumeno sono già caratterizzati da una forte presenza straniera, che quest'ultima è costituita da persone giuridiche stabilite in Bulgaria o in Romania e che ivi operano con capitali stranieri, da stranieri che affittano senza restrizioni terreni agricoli o da agricoltori autonomi originari dell'UE che risiedono nell'UE2. L'acquisizione dei terreni da parte di tali investitori originari dell'UE non ha causato un contraccolpo visibile al sistema. Si potrebbe anche considerare che l'attività economica contribuisce a rimediare alle carenze sistematiche, provocate da problemi istituzionali persistenti, che impediscono un'utilizzazione più efficiente dei terreni agricoli e costituiscono in tal modo un freno alla produttività agricola. Sembra altresì poco probabile che si producano contraccolpi rilevanti che comportino l'acquisizione massiccia di terreni da parte di stranieri alla fine del periodo transitorio, dal momento che i futuri investitori saranno probabilmente quelli che sono interessati in linea di principio al mercato agricolo dell'UE2, ma non al punto

di stabilirsi nell'UE2 durante il periodo transitorio acquisendo già ora terreni agricoli ad un prezzo più basso. Inoltre, l'evoluzione dei prezzi sul mercato degli affitti che attualmente non è oggetto di alcuna restrizione, sembra altresì indicare che, anche dopo la fine del periodo transitorio, proseguirà il graduale movimento di convergenza del prezzo di vendita dei terreni verso il livello dell'UE25. Si prevede che gli investitori stranieri combinino le attività di acquisto e di affitto dei terreni agricoli.

Considerati i termini stabiliti nel trattato di adesione del 2005 per la preparazione della presente relazione, il periodo analizzato¹⁷ è troppo breve per poter raccogliere ulteriori prove empiriche degli effetti dell'adesione e delle restrizioni temporanee applicate sullo sviluppo del mercato agricolo di Bulgaria e Romania. Lo studio della Commissione ha tuttavia dimostrato che la differenza tra redditi e prezzi dei terreni tra l'UE2 e l'UE25, che era una delle preoccupazioni maggiori espresse dalla Bulgaria dalla Romania al momento della loro adesione, si è ridotta negli anni recenti, ma è ancora tutt'altro che colmata. Una convergenza completa non costituirebbe pertanto una condizione prevista e necessaria per porre fine alle deroghe. Lo studio CEPS del 2010 ha inoltre dimostrato che l'UE2 avrebbe tutto l'interesse a trarre profitto dal resto del periodo transitorio per promuovere lo sviluppo del settore agricolo e prepararsi alla fine inevitabile delle restrizioni temporanee. Poiché l'investimento straniero sembra favorire il processo di razionalizzazione nell'utilizzazione dei terreni agricoli e l'aumento della produttività, del livello di innovazione tecnologica e della competitività dei mercati agricoli, sembra opportuno raccomandare alla Bulgaria e alla Romania di prevedere di aprire ulteriormente i rispettivi settori agricoli su base volontaria.

In base alla situazione nell'UE2 al momento del riesame a medio termine delle misure transitorie relative all'acquisizione di terreni agricoli, la Commissione conclude che la durata prevista di tali misure di restrizione temporanee applicate dalla Bulgaria e dalla Romania non debba essere abbreviata.

¹⁷ La maggior parte delle statistiche disponibili alla data d'adozione della presente relazione rinviano a dati che non vanno oltre il 2008.