

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare»**

(parere d'iniziativa)

(2015/C 242/03)

**Relatore: M. NURM**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 20 gennaio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*«L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare»* (parere d'iniziativa)

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 gennaio 2015.

Alla sua 504<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 209 voti favorevoli e 9 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Oggetto del presente parere è il problema, in Europa e nel mondo, dell'accaparramento dei terreni agricoli (*land grabbing*, compresa la concentrazione della proprietà agraria), che rappresenta una minaccia per le aziende agricole a conduzione familiare.

1.2. I terreni agricoli sono la base della produzione alimentare e quindi anche il presupposto per garantire la sicurezza alimentare, conformemente all'articolo 11 del Patto internazionale dell'ONU sui diritti economici, sociali e culturali e all'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

1.3. A scatenare l'accaparramento dei terreni agricoli è tutta una serie di fattori: la sempre maggiore globalizzazione e il conseguente affermarsi dei principi della libera circolazione dei capitali, la crescita demografica e l'urbanizzazione, il costante aumento della domanda di alimenti e bioenergia, la crescente domanda di risorse naturali e i risvolti negativi della politica agricola e ambientale, come anche la possibilità di speculare sull'aumento di valore dei terreni agricoli.

1.4. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ravvisa un grave pericolo nell'elevata concentrazione dei terreni — anche in alcune parti dell'Unione europea — nelle mani di grandi investitori non agricoli e di grandi aziende agricole. Questa tendenza, oltre ad essere incompatibile con il modello europeo di un'agricoltura sostenibile, multifunzionale e caratterizzata in larga misura da aziende a conduzione familiare, pregiudica altresì il conseguimento degli obiettivi formulati negli articoli 39 e 191 del TFUE. Essa, inoltre, è contraria all'obiettivo agrostrutturale di una proprietà ampiamente diffusa, provoca un danno irreversibile alle strutture economiche nelle zone rurali e conduce a un tipo di agricoltura industrializzata che non è gradita alla società in generale.

1.5. A causa di quest'agricoltura condotta su scala industriale, si aggravano i rischi per la sicurezza alimentare, aumenta il degrado dei suoli e si riduce la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare.

1.6. Oltre a produrre alimenti, l'azienda agricola familiare svolge anche altre importanti funzioni sociali ed ecologiche, che un modello di agricoltura industriale, dominato da grandi imprese, non è in grado di assolvere. Onde permettere all'agricoltura a conduzione familiare di costituire una valida alternativa a quella su scala industriale, nonché all'accaparramento di terreni che questa implica, si devono adottare misure attive volte a proteggere le aziende agricole familiari.

1.7. La terra non è una merce qualsiasi, che può semplicemente esser prodotta in maggiore quantità: la terra è una risorsa limitata, per la quale pertanto non possono valere le regole abituali del mercato. I rapporti di proprietà relativi ai terreni e l'uso delle superfici agricole devono essere disciplinati in modo più rigoroso di quanto sia accaduto finora. Tenuto conto degli sviluppi negativi constatati, il CESE reputa necessaria, a livello sia degli Stati membri sia dell'UE, la definizione di un modello agrostrutturale chiaro, da cui trarre le conseguenze in termini di utilizzo dei terreni e di diritto fondiario.

1.8. Il mercato dei terreni agricoli è regolato in modo molto diverso da un paese all'altro dell'Unione: mentre in alcuni paesi vigono restrizioni, in altri non ve ne sono affatto, e ciò dà luogo a una situazione di disuguaglianza tra gli Stati membri dell'UE.

1.9. Benché la politica fondiaria rientri nella competenza degli Stati membri, essa è soggetta a determinate restrizioni in virtù del principio della libera circolazione dei capitali e delle merci sancito nei Trattati. Il CESE chiede pertanto al Parlamento europeo e al Consiglio di condurre una riflessione comune per stabilire se la libera circolazione dei capitali debba essere garantita anche riguardo alla cessione e all'acquisto di superfici e aziende agricole — in particolare nei rapporti con i paesi terzi, ma anche all'interno della stessa UE.

1.10. Il CESE invita gli Stati membri a orientare l'utilizzo dei suoli in modo tale da sfruttare le possibilità esistenti, come la fiscalità, gli aiuti e i fondi della PAC, per mantenere nell'intero territorio dell'UE il modello di agricoltura basato sulle aziende agricole familiari.

1.11. Si deve consentire agli Stati membri di fissare dei limiti massimi all'acquisizione di terreni agricoli e d'instaurare un sistema di diritti di prelazione sull'acquisto a favore di chi non ha ecceduto questi limiti.

1.12. Il CESE invita la Commissione europea e il Parlamento europeo a effettuare, sulla base di un metodo uniforme, studi esaustivi sugli effetti delle misure di politica (aiuti e restrizioni) applicate nei diversi Stati membri riguardo alla concentrazione fondiaria e alla produzione agricola. Nel contempo, si dovrebbero analizzare i rischi di tale concentrazione per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, l'occupazione, l'ambiente, la qualità dei suoli e lo sviluppo rurale.

1.13. Il CESE chiede a tutti gli Stati membri di attuare le direttive volontarie per una *governance* responsabile dei regimi di proprietà applicabili alla terra, alla pesca e alle foreste (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* — VGGT) e di riferire alla Commissione europea e alla FAO in merito all'utilizzo e all'applicazione di tali direttive nelle loro politiche di *governance* delle terre.

1.14. È necessario perseguire una politica che non porti alla concentrazione della proprietà agraria bensì a una transizione dalle grandi aziende agricole su scala industriale verso unità produttive più piccole, mediante il rafforzamento del modello di attività agricola a conduzione familiare, assicurando così anche l'autosufficienza alimentare.

1.15. Anche in futuro il CESE seguirà con attenzione l'evolversi del fenomeno della concentrazione fondiaria, ne analizzerà gli effetti e parteciperà all'elaborazione di proposte volte ad arginare tali sviluppi.

## 2. L'accaparramento dei terreni agricoli su scala globale: il contesto generale

2.1. Oggetto del presente parere è il problema dell'accaparramento dei terreni agricoli (*land grabbing*) e della concentrazione fondiaria — un fenomeno che rischia di far scomparire le aziende agricole a conduzione familiare.

2.2. Anche se non esiste una definizione unitaria, riconosciuta a livello internazionale, del concetto di «accaparramento di terreni», generalmente con questa espressione si intende il processo di acquisizione su vasta scala di superfici agrarie utili senza prima aver consultato la popolazione locale o avere ottenuto il suo consenso. Tale fenomeno, in ultima analisi, pregiudica le possibilità della popolazione locale di condurre un'azienda agricola — e produrre derrate alimentari — in modo indipendente. Il diritto di proprietà sulla terra comprende inoltre la facoltà di sfruttarne le risorse (suolo, risorse idriche e forestali) e trarre i profitti di tale sfruttamento, per cui è possibile che i terreni finora utilizzati per l'agricoltura vengono destinati ad altre attività, ad essa estranee.

2.3. La disponibilità di superfici agrarie utili e l'accesso alle risorse idriche sono le basi della produzione alimentare. Il grado di autosufficienza alimentare dei singoli paesi dipende da diversi fattori — ma presupposti fondamentali sono, in ogni caso, la disponibilità di terreni agricoli sufficienti e il diritto degli Stati di disciplinare la proprietà e l'uso di tali terreni.

2.4. Ad ogni abitante del pianeta corrispondono in media circa 2 000 m<sup>2</sup> di superficie agraria utile. Di fatto, tuttavia, tale estensione pro capite varia notevolmente da un paese all'altro del mondo, per cui alcuni paesi cercano di accrescere la superficie utile per la loro produzione agricola acquistando terreni all'estero.

- 2.5. L'accaparramento dei terreni agricoli è favorito dai seguenti fattori:
- 2.5.1. la sempre maggiore globalizzazione e il conseguente affermarsi dei principi della libera circolazione dei capitali;
  - 2.5.2. la crescita demografica e l'urbanizzazione;
  - 2.5.3. il costante aumento della domanda di derrate alimentari;
  - 2.5.4. la crescente domanda di bioenergia;
  - 2.5.5. la crescente domanda di risorse naturali (fibre e altri prodotti legnosi);
  - 2.5.6. i risvolti negativi della politica agricola e ambientale;
  - 2.5.7. la possibilità di speculare sui prodotti alimentari nel mercato internazionale o almeno europeo;
  - 2.5.8. la possibilità di speculare sull'aumento di valore dei terreni agricoli e sui futuri sussidi;
  - 2.5.9. la tendenza dei grandi investitori ad investire i capitali non più investiti in attività finanziarie in seguito alla crisi finanziaria del 2008 in terreni agricoli, considerati investimenti più sicuri.
- 2.6. L'accaparramento dei terreni è praticato su vasta scala in Africa, in Sudamerica e in altre parti del mondo, comprese le regioni d'Europa in cui la terra è meno cara che nei paesi sviluppati e rispetto alla media mondiale.
- 2.7. È difficile ottenere dati affidabili sull'ampiezza del fenomeno dell'accaparramento dei terreni, poiché non tutte le transazioni fondiarie (negozi giuridici relativi a terreni) vengono registrate, e in molti casi quelle stipulate tra persone giuridiche non sono particolarmente trasparenti — è il caso, ad esempio, delle acquisizioni di terreni attraverso imprese controllate e collegate. Ciò nondimeno, alcune organizzazioni non governative e alcuni istituti di ricerca hanno effettuato degli studi in questo campo. Secondo le stime della Banca mondiale, nel biennio 2008-2009 il fenomeno dell'accaparramento dei terreni ha interessato, in tutto il mondo, una superficie di 45 milioni di ettari. E un rapporto di Land Matrix<sup>(1)</sup> indica che, nei paesi in via di sviluppo, nel quadro di 1 217 grandi transazioni sono stati ceduti complessivamente 83,2 milioni di ettari di terreni agricoli, ossia l'1,7 % della superficie agraria utile mondiale.
- 2.8. L'acquisizione di terreni agricoli riguarda in primo luogo l'Africa (56,2 milioni di ettari, ossia il 4,8 % della superficie agraria utile del continente), seguita dall'Asia (17,7 milioni di ettari) e dall'America Latina (7 milioni di ettari). In tale contesto, le terre più ambite sono quelle ben situate e facilmente accessibili, dotate di approvvigionamento idrico, adatte alle colture cerealicole e orticole e che promettono rese elevate, ma gli investitori sono interessati anche alle zone boschive. Chi investe proviene principalmente dalla Cina, dall'India, dalla Corea del Sud, dall'Egitto, dai paesi del Golfo Persico, dal Brasile e dal Sud Africa, ma anche dagli Stati Uniti e dagli Stati membri dell'UE. A questi acquirenti non interessano i paesi in cui la terra ha un prezzo elevato, nei quali si registra piuttosto una concentrazione della proprietà agraria, allorché i terreni dei piccoli produttori sono acquistati da grandi imprese agricole.
- 2.9. Secondo il rapporto della Fondazione Madariaga<sup>(2)</sup> pubblicato il 10 luglio 2013, alcune politiche unionali, come quelle in materia di bioeconomia, commercio e agricoltura, incidono in modo diretto o indiretto sul *land grabbing* nell'UE e nel resto del mondo. A questo fenomeno contribuiscono anche la politica fondiaria liberista e il principio, generalmente accettato, della libera circolazione dei capitali e delle merci.
- 2.10. In particolare, si additano in primo luogo l'obbligo, imposto dall'UE, di accrescere la quota dei biocarburanti e la possibilità, offerta sempre dall'UE, di esportare zucchero esente da dazi doganali e contingentamenti, fattori cui vengono imputati alcuni progetti di accaparramento dei terreni in Asia e in Africa.

<sup>(1)</sup> <http://www.landmatrix.org/en>

<sup>(2)</sup> [www.madariaga.org](http://www.madariaga.org)

### 3. Land grabbing e concentrazione fondiaria in Europa

3.1. L'Europa è inserita nei processi globali, che quindi hanno luogo anche al suo interno, in alcune zone in modo evidente, in altre in maniera più «strisciante». Il fenomeno dell'accaparramento dei terreni agricoli si verifica soprattutto nei paesi dell'Europa centrale e orientale.

3.2. Oltre che con il classico metodo dell'acquisto diretto, il controllo dei terreni agricoli viene assunto anche acquisendo imprese che li possiedono o li affittano oppure tentando di acquistare quote di tali imprese. Ciò fa sì che la proprietà agraria sia sempre più concentrata nelle mani di un piccolo numero di grandi aziende e che, in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, predomini un'agricoltura condotta su scala industriale.

3.3. Mentre in Europa l'estensione della superficie agricola si va complessivamente riducendo, la proprietà agraria è sempre più concentrata nelle mani di poche grandi imprese: l'1 % delle aziende agricole controlla il 20 % della superficie agricola dell'Unione europea, e il 3 % di tali aziende ne controlla il 50 %, mentre l'80 % delle aziende agricole controlla solo il 14,5 % di tale superficie.

3.4. Nell'agricoltura europea è possibile stabilire una correlazione tra il ridursi del numero delle unità produttive e il calo del numero degli occupati in questo settore economico. Così, ad esempio, negli anni 2005-2010 è negli Stati dell'Europa orientale, e in particolare nei paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania), che si è avuta la massima diminuzione del numero delle unità produttive, e parallelamente è sempre in questa parte d'Europa che si è registrato il calo più marcato del fabbisogno di manodopera (— 8,9 % annuo in Bulgaria e Romania e — 8,3 % annuo nei paesi baltici). In Irlanda e a Malta, invece, il numero delle aziende agricole è aumentato, e con esso è cresciuta anche la domanda di addetti all'agricoltura.

3.5. Per quanto riguarda gli acquisti di terreni agricoli e la concentrazione fondiaria, responsabili sono essenzialmente tre categorie di investitori: quelli provenienti da paesi terzi, dall'UE o dallo stesso paese interessato.

3.6. Lo studio più approfondito sulla concentrazione fondiaria in Europa — Unione europea compresa — è costituito dalla relazione intitolata *Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe* <sup>(3)</sup>, pubblicato nell'aprile 2013 da *Via Campesina* e dalla rete *Hands off the Land*. Secondo tale relazione, nell'Unione europea è oggi in atto un processo strisciante di accaparramento di terreni agricoli e di concentrazione della proprietà agraria che sta avendo un impatto sui diritti umani e, in particolare, sul diritto a un'alimentazione adeguata. L'accaparramento più esteso ha avuto luogo in Ungheria e in Romania, ma questo stesso processo è osservabile anche in altri paesi dell'Europa centrale e orientale.

3.6.1. Secondo dati di fonti diverse, oggi in Romania fino al 10 % dei terreni agricoli è in mano ad investitori di paesi terzi e un altro 20-30 % è controllato da investitori di altri paesi dell'UE. In Ungheria, contratti segreti hanno fatto passare un milione di ettari di terreni sotto il controllo di capitali perlopiù provenienti da Stati membri dell'UE. In Polonia, benché l'acquisto di terreni sia vietato agli stranieri fino al maggio 2016, è noto che imprese estere, soprattutto di altri paesi dell'UE, hanno già acquistato 200 000 ettari di terra. In Francia, nella regione di Bordeaux, investitori cinesi hanno acquistato un centinaio di vigneti. Dopo la riunificazione tedesca, nell'ex RDT le cooperative agricole sono state sciolte, e sono state costituite sia imprese agricole familiari che persone giuridiche. Nel frattempo, numerosi segnali indicano come le persone giuridiche siano particolarmente vulnerabili nei confronti degli investitori e dei finanziatori estranei al settore dell'agricoltura.

3.7. I seguenti esempi danno un'idea dell'ampiezza di questa concentrazione nelle aziende: in Romania la più grande azienda agricola coltiva circa 65 000 ettari di terra, in Germania 38 000 ettari, e in Estonia la principale azienda lattiera possiede 2 200 vacche da latte, destinate a diventare addirittura 3 300.

3.8. In Europa, una delle cause della concentrazione fondiaria è costituita dal pagamento unico per superficie previsto dal primo pilastro della PAC, che ha un maggiore impatto finanziario sui grandi produttori e quindi conferisce loro un vantaggio, liberando maggiori capitali per l'acquisto di terreni agricoli. Nei paesi dell'UE-15 si applica perlopiù il regime del pagamento unico per azienda, mentre in quelli dell'UE-12 vige il sistema del pagamento unico per superficie. Inoltre, nell'UE-15 la concentrazione fondiaria procede a un ritmo notevolmente più lento che nell'UE-12.

---

<sup>(3)</sup> [http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land\\_in\\_Europe.pdf](http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land_in_Europe.pdf)

3.9. La concentrazione dei terreni agricoli determina a sua volta una concentrazione dei sussidi della PAC: nel 2009 il 2 % delle aziende agricole a conduzione familiare ha percepito il 32 % dei pagamenti erogati nel quadro di tale politica. Al riguardo si riscontra peraltro una differenza di fondo tra i paesi dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa orientale: nel 2009, ad esempio, in Bulgaria le grandi aziende agricole, che complessivamente rappresentano il 2,8 % di tutte le imprese del settore, hanno ricevuto il 66,6 % dei sussidi, e in Estonia tali percentuali sono state rispettivamente del 3 e del 53 %, mentre in Danimarca del 3 e del 25 % e in Austria del 5,5 e del 25 %.

#### 4. Le conseguenze dell'accaparramento dei terreni agricoli

4.1. Nei paesi in cui hanno luogo la concentrazione della proprietà agraria e l'acquisizione su vasta scala di terreni, il modello agricolo europeo, multifunzionale e contraddistinto da aziende agricole familiari, subisce la pressione della grande produzione agricola su scala industriale.

4.2. Dagli studi disponibili emerge che le derrate alimentari e le materie prime vegetali prodotte sui terreni agricoli acquistati vengono perlopiù esportate nei paesi da cui provengono gli investimenti: soltanto una piccola parte di questi prodotti è destinata al mercato nazionale del paese in cui sono stati coltivati. Pertanto, maggiore è l'accaparramento dei terreni agricoli, più grave è il pregiudizio per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare di tale paese.

4.3. L'accaparramento dei terreni e la concentrazione della proprietà agraria fanno sì che le aziende agricole che hanno finora coltivato i terreni vengano estromesse dal mercato, con la conseguente perdita di opportunità di vita e di lavoro nelle zone rurali. Generalmente questo processo è irreversibile: per i piccoli produttori, ma anche per le nuove aziende (e i giovani agricoltori), è infatti molto difficile acquistare dei terreni e affermarsi in questo settore economico, se non si dispone dei capitali necessari.

4.4. Benché la Banca mondiale si sia preoccupata di evidenziare gli aspetti positivi dell'accaparramento dei terreni, come ad esempio l'aumento dell'efficienza, l'innovazione e lo sviluppo, il *land grabbing* è oggetto di critiche da parte di numerosi movimenti e organizzazioni della società civile, secondo i quali esso provoca danni ambientali, degrado del suolo e spopolamento delle zone rurali, e fa sì che, al posto di un'agricoltura sostenibile, si sviluppi un'agroindustria di proporzioni enormi basata sulle monoculture.

4.5. L'accaparramento dei terreni agricoli si ripercuote negativamente sullo sviluppo delle comunità rurali. L'aspetto negativo della coltivazione su grandi superfici è l'aumento della disoccupazione nelle zone rurali, con i costi sociali che ciò comporta.

4.6. Willis Peterson, ricercatore presso l'Università del Minnesota, sostiene addirittura che le piccole aziende agricole a conduzione familiare sono efficienti almeno quanto le grandi imprese agricole. E anche l'affermazione che la concentrazione proprietaria delle superfici agrarie ne accrescerebbe la resa non trova riscontro nella realtà dei fatti<sup>(4)</sup>. I dati della FAO dimostrano infatti il contrario, dato che nel mondo il 90 % delle imprese agricole sono aziende a conduzione familiare, che coltivano il 75 % di tutte le superfici agricole e producono l'80 % delle derrate alimentari.

4.7. Un esempio ammonitore degli effetti dell'accaparramento di terreni è costituito dalla Scozia, dove 200 anni fa una superficie ampia quanto l'Olanda è stata suddivisa in parcelle di estensione compresa tra gli 8 000 e i 20 000 ettari e venduta ad investitori. Tale area, in cui vivevano tra 1,5 e 2 milioni di persone, è ancora oggi spopolata a causa dell'agricoltura condotta su scala industriale. Il parlamento scozzese sta oggi lavorando a un progetto di ripopolamento della regione; attuarlo, però, risulterà assai più costoso di quanto sarebbe stato preservare il modello agricolo basato su piccole imprese.

#### 5. L'importanza delle aziende agricole familiari nella società e ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare

5.1. Il CESE ha accolto con favore la decisione dell'ONU di proclamare il 2014 Anno internazionale dell'agricoltura familiare. E ha contribuito in diversi modi a sottolineare l'importanza strategica delle aziende familiari per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e lo sviluppo delle zone rurali, nonché a stimolare il dibattito pubblico al riguardo.

<sup>(4)</sup> <http://familyfarmingahap.weebly.com/family-vs-corporate-farming.html>

5.2. Dato che, ad oggi, non esiste ancora una definizione di «azienda agricola familiare» che sia generalmente accettata a livello internazionale o di Unione europea, il CESE chiede alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio di definire questo concetto. Propone inoltre che, per essere considerata azienda agricola familiare, un'impresa agricola debba soddisfare i seguenti criteri:

5.2.1. le decisioni inerenti alla conduzione dell'impresa sono prese da membri della famiglia;

5.2.2. la parte essenziale del lavoro dell'impresa viene svolta da membri della famiglia;

5.2.3. sia la proprietà che la maggior parte del capitale appartiene alla famiglia, ovvero la terra appartiene alla comunità locale;

5.2.4. anche il controllo sulla gestione aziendale è esercitato dalla famiglia;

5.2.5. la trasmissione dell'impresa ha luogo all'interno della famiglia, da una generazione all'altra;

5.2.6. la famiglia vive sul sito stesso dell'azienda od in prossimità di esso.

5.3. Nella maggior parte delle regioni del mondo, la vita rurale e il lavoro agricolo basati su aziende familiari, rispettosi della collettività e dell'ambiente, vantano una tradizione millenaria. Ovunque nel mondo vi siano certezza del diritto e stabilità politica, le aziende agricole familiari si sono dimostrate almeno altrettanto stabili — se non addirittura superiori — rispetto agli altri sistemi di sfruttamento agricolo.

5.4. Oltre a produrre derrate alimentari, l'azienda agricola familiare svolge anche altre utili funzioni sociali, che il modello dell'agricoltura su scala industriale, dominata da grandi imprese e basata sul lavoro dipendente, non è in grado di assolvere.

5.4.1. Le aziende agricole familiari, come pure le cooperative agricole, svolgono un ruolo attivo nelle strutture economiche delle zone rurali. Per la loro stabilità e flessibilità, è estremamente importante che esse aderiscano ad organizzazioni cooperative e professionali. Le aziende agricole preservano il patrimonio culturale e la vita rurale, accrescono la vita sociale delle zone rurali, generano prodotti di alto valore, usano le risorse naturali in modo sostenibile e garantiscono un'ampia diffusione della proprietà in quelle zone.

5.4.2. Le aziende agricole familiari non lamentano la mancanza di posti di lavoro, ma li creano esse stesse e sono aperte all'innovazione.

5.4.3. Per i bambini, poi, la fattoria costituisce un ambiente ideale, dove i saperi e le abilità fondamentali possono essere trasmessi da una generazione all'altra, garantendo la continuità di questo tipo di azienda.

5.4.4. La produzione agricola delle aziende familiari si caratterizza per la sua multiformità e la sua diffusione sul territorio, e tutto ciò assicura la concorrenza sul mercato e limita i fattori di rischio associati alla concentrazione fondiaria.

5.4.5. La molteplicità delle aziende è, dal punto di vista della sopravvivenza umana, un valore in sé, in quanto assicura che un maggior numero di persone abbia le abilità e le conoscenze per produrre derrate alimentari e, in tal modo, crea i presupposti affinché le abilità e le conoscenze necessarie per la sussistenza siano disponibili anche in periodi di crisi. Onde permettere all'agricoltura a conduzione familiare di costituire una valida alternativa a quella su scala industriale, nonché all'accaparramento di terreni che questa implica, si devono adottare misure attive volte a proteggere le aziende agricole familiari — ad esempio, misure di sostegno alle organizzazioni di produttori e misure di contrasto alle pratiche commerciali sleali. Misure politiche a livello dell'UE e dei singoli Stati membri possono contribuire a rendere l'agricoltura a conduzione familiare più sostenibile e più resistente alle crisi <sup>(5)</sup>.

---

(5) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI\\_NT\(2014\)529047\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf)

## 6. Possibilità di regolare il mercato dei terreni agricoli e di evitarne l'accaparramento e la concentrazione fondiaria

6.1. I terreni agricoli sono la base della produzione alimentare. L'articolo 11 del Patto internazionale dell'ONU sui diritti economici, sociali e culturali<sup>(6)</sup>, insieme con l'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>(7)</sup>, obbliga gli Stati a riconoscere il diritto di chiunque viva nel loro territorio a un'alimentazione adeguata e sufficiente e a un cibo sicuro, ed è direttamente collegato all'accesso alla terra.

6.2. La scarsità delle riserve di petrolio e di gas naturale dell'Unione europea mette a repentaglio la sicurezza del suo approvvigionamento alimentare. È quindi necessario preservare un'agricoltura sostenibile e a conduzione familiare.

6.3. La terra non è una merce qualsiasi, che può semplicemente esser prodotta in maggiore quantità: la terra è una risorsa limitata, per la quale pertanto non possono valere le regole abituali del mercato. Il CESE è convinto della necessità di tenere, a livello di Stati membri e di UE, un dibattito approfondito sull'adozione di un modello agrostrutturale chiaro. È solo su questa base che si possono e devono trarre le conseguenze in termini di politiche e misure da adottare. Un esempio al riguardo è la valutazione giuridica dell'acquisto di quote di società agricole (i cosiddetti «share deals»). I rapporti di proprietà relativi ai terreni e l'uso delle superfici agricole devono essere disciplinati in modo più rigoroso di quanto sia accaduto finora.

6.4. La definizione di misure normative e politiche appropriate in materia di proprietà e uso dei suoli è da qualche tempo oggetto di discussione da parte di organizzazioni di vario colore politico, che hanno fatto notare come in questo campo sia assolutamente necessario garantire una buona *governance*. La FAO ha elaborato su questo tema una serie di orientamenti volontari sulla gestione (*governance*) responsabile della terra, dei territori di pesca e delle foreste (*Voluntary Guidelines of the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry*<sup>(8)</sup>), il cui scopo è promuovere diritti d'uso certi e regolamentati che assicurino un accesso equo alle risorse (agrarie, alieutiche, forestali), e in tal modo ridurre la povertà e la fame, promuovere uno sviluppo sostenibile e migliorare l'ambiente. Insieme, l'Unctad, la FAO, l'IFAD e la Banca mondiale hanno elaborato dei principi per investimenti agricoli responsabili<sup>(9)</sup>, rispettosi dei diritti, dei mezzi di sussistenza e delle risorse. Da parte sua, l'OCSE ha elaborato un quadro politico per gli investimenti in agricoltura (*Policy Framework for Investment in Agriculture — PFIA*)<sup>(10)</sup>, inteso a mettere a disposizione degli Stati una guida orientativa alla definizione di misure politiche che incoraggino gli investimenti agricoli privati.

6.5. Il CESE considera gli orientamenti FAO/ONU sui diritti d'uso dei terreni agricoli una pietra miliare, ed esorta ad applicarli in modo risoluto e preciso in tutti gli Stati. Diritti di proprietà poco chiari sono indice di una «cattiva *governance*», ed anzi costituiscono un incentivo all'accaparramento dei terreni agricoli.

6.6. Nell'ambito del progetto di ricerca Factor Markets, nel 2012 è stato pubblicato uno studio<sup>(11)</sup> in cui si esaminano le disposizioni giuridiche in materia di compravendita fondiaria negli Stati membri e nei paesi candidati all'adesione. Dallo studio emerge che, in una serie di paesi dell'UE, vigono norme di diritto interno volte a impedire la concentrazione della proprietà agraria e l'acquisizione di terreni da parte di stranieri, ad esempio mediante la concessione di diritti di prelazione sull'acquisto. In alcuni Stati tutti i negozi giuridici aventi per oggetto superfici agricole sono subordinati all'autorizzazione delle autorità pubbliche, quale che sia il paese d'origine dell'acquirente: è questo il caso, ad esempio, di Francia, Germania e Svezia. Vi sono poi paesi (Ungheria e Lituania) in cui è stato fissato un tetto massimo alla superficie agricola di cui può essere proprietario un singolo soggetto.

6.6.1. In Francia il controllo sulle transazioni fondiarie è esercitato da specifiche autorità regionali (*Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural, SAFER*), incaricate di assistere i produttori agricoli, e soprattutto i giovani agricoltori, nel riassetto dei rapporti di proprietà, nonché di garantire la trasparenza del mercato delle superfici agrarie.

6.6.2. In Svezia l'acquisto di terreni in aree a bassa densità demografica è soggetto a un'autorizzazione; ai fini del suo rilascio, si tiene conto anche della formazione o dell'esperienza dell'aspirante compratore e, in alcuni casi, si richiede anche che questi risieda nelle terre acquistate. In Svezia i terreni agricoli possono essere acquistati soltanto da persone fisiche.

<sup>(6)</sup> <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>(7)</sup> <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a25>

<sup>(8)</sup> <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

<sup>(9)</sup> <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAL.aspx>

<sup>(10)</sup> [http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA\\_April2013.pdf](http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA_April2013.pdf)

<sup>(11)</sup> [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM\\_WP14CEPSONSalesMarketRegulations\\_D15.1\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSONSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf)

6.6.3. In Lituania possono acquistare terreni agrari le persone giuridiche che traggano almeno il 50 % dei loro ricavi totali dall'esercizio dell'agricoltura. Le persone fisiche e giuridiche lituane hanno il diritto di possedere fino a 500 ettari di terra.

6.6.4. In Belgio, Francia e Italia gli affittuari di fondi rustici hanno diritto di prelazione sull'acquisto dei fondi stessi.

6.7. Questa breve rassegna mostra come il mercato dei terreni agricoli sia disciplinato in modo molto diverso da un paese all'altro dell'Unione: mentre in alcuni paesi vigono restrizioni, in altri non ve ne sono affatto, e ciò dà luogo a una situazione di disuguaglianza tra gli Stati membri dell'UE. Ciò può contribuire a spiegare la decisione del parlamento bulgaro di prorogare fino al 2020 — nonostante il monito dell'UE — la moratoria sugli acquisti di tali superfici, che doveva scadere il 22 ottobre 2013. Si è infatti ravvisata nell'apertura del mercato fondiario una minaccia diretta per le superfici agricole nazionali, considerato che in Bulgaria i prezzi di tali superfici, nonché il potere d'acquisto degli agricoltori, sono significativamente inferiori che nei paesi più prosperi.

6.8. Sempre nell'analisi Factor Markets del 2012 <sup>(12)</sup> si osserva anche che il predominio delle grandi imprese sul mercato delle superfici agrarie ne impedisce il corretto funzionamento. Le grandi imprese che praticano l'accaparramento dei terreni, infatti, fanno pesare la propria posizione sui mercati — sia locali che regionali — dei terreni agricoli per influenzare i prezzi di vendita e le condizioni di affitto dei terreni stessi.

6.9. La politica fondiaria rientra nella competenza degli Stati membri, i quali possono imporre restrizioni sulle transazioni fondiarie se la sicurezza dell'approvvigionamento energetico o alimentare nazionale è a rischio e se vi è un interesse pubblico prevalente a tali restrizioni. Le restrizioni possono essere giustificate dalla finalità di prevenire operazioni speculative, preservare tradizioni locali e garantire un uso appropriato dei terreni. Nel contempo, però, esse limitano l'applicazione del principio, sancito nei Trattati, della libera circolazione delle merci e dei capitali. Il CESE chiede pertanto al Parlamento europeo e al Consiglio di valutare se, riguardo alla cessione e all'acquisto di superfici e aziende agricole, la libera circolazione dei capitali debba essere sempre garantita — soprattutto nei rapporti con i paesi terzi, ma anche all'interno della stessa UE. In proposito va tenuto presente che i prezzi delle superfici agricole e i redditi delle persone fisiche variano fortemente da uno Stato membro all'altro. È doveroso dare risposta alla questione se la libera circolazione dei capitali e il libero mercato offrano davvero a tutti i cittadini e a tutte le persone giuridiche pari opportunità di accesso alla proprietà agricola.

6.10. A giudizio del CESE, gli Stati membri devono avere maggiori possibilità di regolare, anche stabilendo restrizioni, i rispettivi mercati delle superfici agricole, tenendo conto della necessità di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e di realizzare altri obiettivi legittimi sulla base di un modello agricolo sostenibile. Al tempo stesso, il CESE invita tutti gli Stati membri a sfruttare appieno tutte le opportunità di cui dispongono in termini di adozione di normative. È evidente che alcuni paesi non si sono prefissi obiettivi politici chiari, oppure i loro obiettivi contengono approcci discriminatori.

6.11. Se il Parlamento europeo e il Consiglio giungeranno alla conclusione che la libera circolazione dei capitali può essere sottoposta a restrizioni nell'interesse della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, allora si dovrà discuterne anche a livello internazionale, dato che la libera circolazione dei capitali è garantita da diversi accordi internazionali.

6.12. Le opzioni giuridiche e politiche a disposizione dell'UE e degli Stati membri consentono loro di influenzare l'uso dei terreni mediante sovvenzioni o tributi. Un impiego accorto degli strumenti della PAC e della politica fondiaria può fare in modo che la produzione agricola continui a essere possibile e redditizia anche per le piccole imprese, prevenendo così la concentrazione della proprietà agraria.

6.13. Nel quadro della PAC riformata, sarebbe certamente possibile introdurre dei massimali e modulare il regime dei pagamenti diretti in modo tale da accrescere il «peso» dei primi ettari, nonché agevolare gli investimenti e l'erogazione di aiuti diretti per le piccole aziende agricole. Il CESE, tuttavia, dubita che le restrizioni esistenti siano molto efficaci nel prevenire la concentrazione fondiaria e che le predette possibilità siano sfruttate in misura sufficiente negli Stati membri in cui la disomogeneità strutturale tra le aziende agricole e l'intensità della concentrazione fondiaria sono più marcate. Il CESE raccomanda pertanto agli Stati membri di sfruttare appieno tali possibilità, e invita le istituzioni dell'Unione europea a introdurre un meccanismo più efficace di redistribuzione degli aiuti.

<sup>(12)</sup> [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM\\_WP14CEPonSalesMarketRegulations\\_D15.1\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPonSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf)

6.14. I terreni agricoli rappresentano una risorsa naturale limitata, per cui il loro accaparramento pregiudica il conseguimento degli obiettivi formulati negli articoli 39 e 191 del TFUE. Il CESE invita pertanto la Commissione europea e il Parlamento europeo a impegnarsi attivamente nella regolamentazione (*governance*) dell'uso dei suoli.

6.15. Il CESE raccomanda di introdurre, in tutti gli Stati membri, un limite massimo all'acquisto delle superfici agrarie sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche, attribuendo un diritto di prelazione sull'acquisto a chi non abbia ecceduto questo limite. Le autorità competenti possono esercitare il diritto di prelazione sull'acquisto soltanto per gli agricoltori che non abbiano ecceduto tale limite.

6.16. Le comunità locali dovrebbero essere coinvolte nel processo decisionale relativo all'uso dei terreni, il che significa anche che a esse vanno accordati diritti e facoltà più ampi.

6.17. Nell'utilizzo dei terreni agricoli, la produzione di derrate alimentari dovrebbe avere la priorità su quella di biocarburanti.

6.18. Si deve perseguire una politica che non conduca a una concentrazione della proprietà agricola bensì a una transizione dalla produzione industriale verso le piccole unità produttive, il che accrescerebbe anche l'autosufficienza alimentare. Negli Stati membri dell'UE dovrebbero esservi organismi pubblici che abbiano un quadro d'insieme completo della situazione in materia di rapporti di proprietà e diritti d'uso dei terreni agricoli. A tal fine, banche dati pubbliche a livello nazionale dovrebbero censire, accanto ai dati relativi ai proprietari dei terreni, anche quelli relativi ai loro utilizzatori. Disporre di dati di questo tipo consentirebbe di condurre le indagini necessarie e di reagire ai cambiamenti di tale situazione.

6.19. Il CESE invita la Commissione e il Parlamento europeo a effettuare, sulla base di un metodo uniforme, studi esaustivi sugli effetti prodotti dagli interventi di politica agricola e dalle misure restrittive sulla concentrazione fondiaria nei diversi Stati membri. Nel contempo, si dovrebbero analizzare i rischi di tale concentrazione per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, l'occupazione, l'ambiente e lo sviluppo rurale.

6.20. Il CESE chiede a tutti gli Stati membri di riferire alla Commissione europea e alla FAO in merito all'utilizzo e all'applicazione delle direttive volontarie per una *governance* responsabile dei regimi di proprietà applicabili alla terra, alla pesca e alle foreste (VGGT, adottate dalla FAO nel 2012) nelle loro politiche di *governance* delle terre. Tali direttive hanno un campo d'applicazione globale (articolo 2.4) che comprende l'Europa. Le direttive chiedono agli Stati di istituire piattaforme in cui confluisca una vasta rappresentanza di parti interessate, con la partecipazione dei soggetti più coinvolti, per monitorare l'attuazione delle direttive e allineare le politiche su di esse<sup>(13)</sup>.

6.21. Anche in futuro il CESE seguirà con attenzione l'evolversi del fenomeno della concentrazione fondiaria, ne analizzerà gli effetti e parteciperà all'elaborazione di proposte volte ad arginare tali sviluppi. Inoltre, esso sostiene anche il Forum mondiale sull'accesso alla terra e alle risorse naturali (*World Forum on Access to Land and Natural Resources* — WFAL), e invita la Commissione e il Parlamento europeo a sostenere a loro volta questa iniziativa.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Henri MALOSSE

---

<sup>(13)</sup> Cfr. l'articolo 26.2 VGGT: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>