

65^a Giornata Nazionale del Ringraziamento

IL SUOLO BENE COMUNE

SEMINARIO DI STUDIO

CAGLIARI, 14 NOVEMBRE 2015

IL SUOLO, LA FINANZA E L'ORDINE NATURALE DELLE COSE: GLI EQUILIBRI IMPOSSIBILI
DI UN'ANOMALIA DEL NOSTRO TEMPO.

Simone Vieri

La Sapienza Università di Roma

Facoltà di Economia, Dipartimento di Management

IL SUOLO, LA FINANZA E L'ORDINE NATURALE DELLE COSE: GLI EQUILIBRI IMPOSSIBILI DI UN'ANOMALIA DEL NOSTRO TEMPO.

Simone Vieri

1. Suolo e attività umane.

Il suolo è una risorsa naturale che ricopre le parti emerse della superficie terrestre, le cui caratteristiche sono diretta espressione delle complesse e continue interazioni tra i substrati geologici, gli agenti atmosferici, gli organismi viventi e le attività umane.

Tali caratteristiche, anche per i cicli vitali che in esso si svolgono, rendono il suolo del tutto assimilabile ad un corpo vivente in continua evoluzione ed in grado di esplicare infinite funzioni, diversificate in rapporto alle interazioni che realizza con gli elementi, gli organismi e le attività con cui entra in contatto [1].

Per la lunghezza dei tempi necessari alla sua formazione, si tende spesso a non considerare che, rispetto ai nostri orizzonti temporali, il suolo è, di fatto, una risorsa non rinnovabile. Si consideri, al riguardo, che le perdite di suolo sono stimate su livelli superiori a 30 volte il tasso di sostenibilità [2]. Ciò significa che perdiamo suolo ad una velocità 30 volte superiore ai suoi tempi di generazione. Ne discende che il suolo è un bene da tutelare e non da esporre a fenomeni di degradazione che, proprio per i suoi tempi di generazione e rigenerazione, sono spesso irreparabili.

Una efficace descrizione della complessità delle caratteristiche del suolo può essere quella che si evince dalla definizione elaborata dalla Commissione europea [3], per la quale <<*Il suolo rappresenta il supporto alla vita e agli ecosistemi, è riserva di patrimonio genetico e di materie prime, custode della memoria storica, nonché elemento essenziale del paesaggio*>>.

Tale definizione ha il merito di dare evidenza ad aspetti, tanto trascurati, quanto determinanti ai fini della centralità del suolo rispetto agli equilibri ambientali e, quindi, anche all'importanza che esso riveste ai fini dell'esistenza di tutte le specie viventi. In questo senso, il suolo può essere considerato come una chiara rappresentazione di quello che è comunemente definito "l'ordine naturale delle cose"

Ma la suddetta definizione rende anche conto del modo in cui l'uomo deve porsi rispetto al suolo e, quindi, anche di come debba operare per essere rispettoso di quel "naturale ordine delle cose" che esso è in grado di rappresentare. Il riferimento alle funzioni che il suolo svolge in qualità di custode della memoria storica e di elemento essenziale del paesaggio, è, infatti, da considerare, alla stregua di un esplicito richiamo alla necessità di fare un uso rispettoso e responsabile della "risorsa suolo", alla quale si dovrebbe, appunto, guardare, sia come al luogo cui affidare la memoria di noi stessi e delle nostre attività, sia come strumento per creare bellezza attraverso la formazione del paesaggio.

Il suolo, essendo elemento essenziale per la vita lo è, inevitabilmente, anche per l'uomo e le sue attività. Ogni attività umana richiede, infatti, la creazione di condizioni che ne consentano lo svolgimento. In questo senso, il suolo, fungendo da supporto ad ogni attività umana, è sempre oggetto di interventi che comportano modifiche agli equilibri ambientali originari, nel tentativo di crearne di nuovi, più funzionali agli obiettivi economici che si intendono perseguire. A fronte dell'inevitabilità di tali situazioni, si pongono almeno due serie di problemi:

- se gli squilibri (o i nuovi equilibri) che si vanno a determinare sono compatibili con la conservazione del suolo e delle sue funzioni e, quindi, se sono rispettosi dell'ordine naturale delle cose che lo stesso suolo rappresenta;
- le alterazioni agli equilibri originari, anche quando realizzate attraverso comportamenti responsabili, richiedono opere di manutenzione egualmente ispirate alla cura e al rispetto della risorsa suolo.

Un buon esempio di interventi che, ferma restando l'inevitabile alterazione degli equilibri naturali originari, si fondano, comunque, sulla cura e sulla conservazione e, quindi, sull'uso responsabile del suolo, può essere, sicuramente, costituito dai tanti paesaggi agrari di straordinaria bellezza di cui, in ogni parte del Mondo, possiamo godere. In questo spirito, la bellezza è, prima di tutto, da considerare la diretta espressione del modo in cui l'uomo si è posto rispetto alle risorse di cui si è trovato a poter disporre e, quindi, il risultato di un approccio positivo complesso, fatto di cura, saperi e pazienza, a sua volta espressione di un modo di intendere il rapporto tra economia e risorse naturali fondato, su logiche, non di sfruttamento, ma di rispetto [4]. Anche in questo caso, è comunque necessario che i nuovi equilibri realizzati attraverso il paesaggio, siano oggetto di cure attente e pazienti, finalizzate alla loro conservazione.

Cura, rispetto, saperi e pazienza, ancorché elementi indispensabili per garantire un approccio al suolo che sia coerente con le sue peculiarità, sono caratteristiche sempre meno rinvenibili nelle attuali attività produttive.

Il processo di globalizzazione è l'elemento che più di ogni altro ha inciso sull'evoluzione dei diversi sistemi socio-economici, accrescendone il grado di interdipendenza e favorendo la definizione di nuovi e sempre più ampi contesti operativi con regole e riferimenti significativamente diversi rispetto al passato. In questo senso, sono da ritenere particolarmente significativi i condizionamenti derivanti dalla progressiva affermazione delle attività finanziarie, le cui regole, favorendo lo sviluppo di sistemi orientati in riferimento alla logica del profitto di breve periodo, hanno contribuito a determinare: il disancoramento dai valori reali dell'economia; l'accentuarsi delle disuguaglianze sociali; la diffusione delle più diverse forme di sfruttamento. Questa evoluzione, a sua volta, ha, sicuramente, influito sulla formazione di contesti che, nel loro insieme, sono risultati assai più congeniali all'affermazione di interessi particolari, che non alla tutela di quelli generali. Inevitabile che di ciò abbiano risentito anche le attività umane espressamente rivolte all'utilizzo del suolo e, tra queste, gli investimenti in agricoltura.

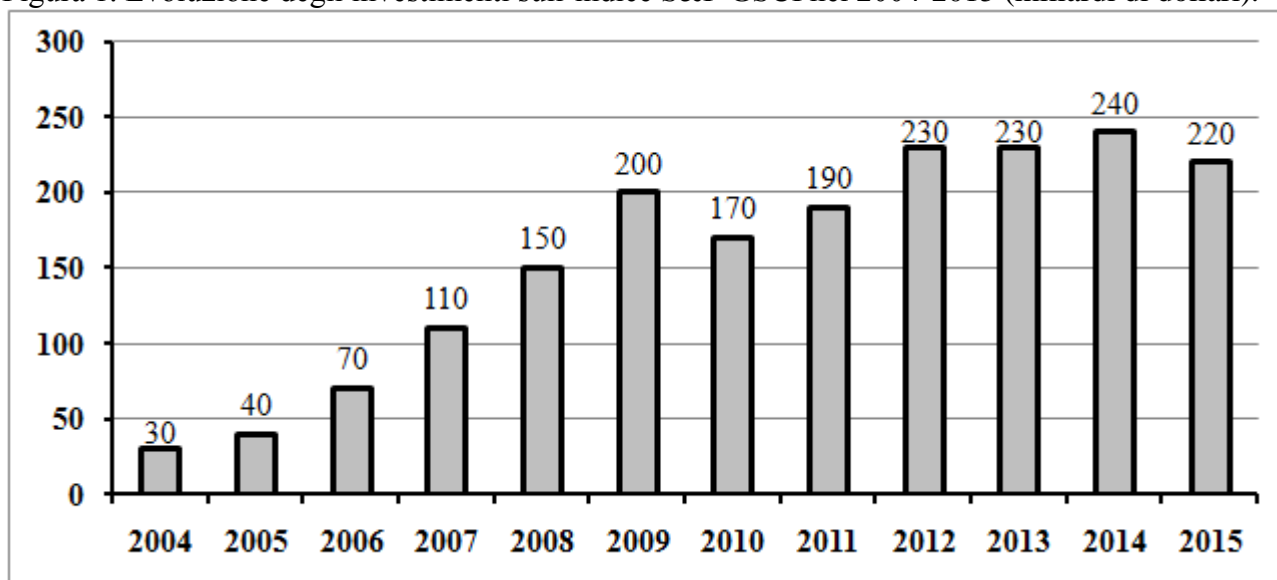
2. Uso responsabile del suolo e investimenti finanziari.

Nel corso degli ultimi anni si è, più volte, levato, da parte degli operatori finanziari, un invito molto forte ad investire sulla terra. Tale situazione, di fatto, senza precedenti ha la sua principale motivazione nelle gravi e ripetute distorsioni che la stessa finanza ha recentemente creato all'economia mondiale.

Dal 1998 ad oggi, i mercati finanziari sono stati interessati da tre crisi successive: la prima dovuta alla bolla speculativa dei titoli tecnologici e di internet (1998-2000); la seconda sui titoli legati ai mutui immobiliari (2004-2007); la terza sui debiti sovrani, i cui effetti sembrano destinati ad accompagnare ancora a lungo le sorti dell'economia mondiale, tanto da far ritenere all'Agenzia di rating Standard and Poor, che entro il 2060 il 60% degli attuali Paesi sarà finito in bancarotta [5].

Dopo lo scoppio della bolla tecnologica del 1998-2000, complici anche le conseguenze negative legate agli attentati dell'11 settembre 2001, agli scandali finanziari negli USA (Enron, WorldCom) e all'avvio della guerra in Iraq, molti grandi investitori hanno iniziato a guardare con crescente interesse al mercato delle materie prime per ricercare nuove e più convenienti allocazioni per le loro risorse. E' così accaduto che, già prima dello scoppio della bolla immobiliare del 2004-2007, grandi masse di denaro abbiano iniziato a spostarsi dai mercati azionari, verso quelli delle cosiddette *commodities*, tra le quali, come noto, vi sono anche le principali materie prime agricole. Al riguardo è particolarmente interessante osservare come, tra il 2004 ed il 2008, ossia nel periodo compreso tra la formazione della bolla immobiliare e le prime fasi della successiva, grande crisi economica generale, il principale indice finanziario sulle materie prime (lo Standard & Poors - Goldman Sachs Commodity Index: S&P GSCI) abbia visto quintuplicare il livello degli investimenti ad esso rivolti (Figura 1). Un situazione analoga la si è riscontrata per il complesso degli altri indici finanziari sulle materie prime, per i quali, il volume di investimenti, tra il 2004 ed il 2008 è aumentato di circa 25 volte, passando da 13 a 317 miliardi di dollari [6].

Figura 1. Evoluzione degli investimenti sull'indice S&P GSCI nel 2004-2015 (miliardi di dollari).



Fonte: Bloomberg, 2015 (ultimo accesso (08/11/2015)).

La necessità di ricercare nuove e più remunerative allocazioni alle ingenti quantità di denaro liberatesi sul mercato a seguito della crisi dei tradizionali impieghi finanziari non è stata, però, l'unica ragione alla base dell'accresciuto interesse verso gli investimenti in agricoltura registrata in questi ultimi anni. A ciò hanno, infatti, anche contribuito, sia situazioni congiunturali legate, principalmente, all'evoluzione del prezzo del petrolio, sia elementi strutturali e di contesto riconducibili, in primo luogo, alle previsioni e agli orientamenti dei principali organismi internazionali, quali la FAO, l'OCSE e la Banca Mondiale (WB).

Il prezzo del petrolio cui, tradizionalmente, sono legate le oscillazioni delle altre materie prime ha fatto registrare importanti rialzi tra il 2008 e la metà del 2014 e, ciò ha influito in modo significativo sui prezzi di quei prodotti agricoli suscettibili di essere utilizzati per produrre energia in alternativa al petrolio stesso. Dal luglio 2014, il prezzo del petrolio ha iniziato una fase di significativa riduzione che non ha, però, contribuito a modificare il contesto di lungo periodo che ha continuato ad essere considerato favorevole dagli investitori interessati al settore agricolo.

Su questa evoluzione, come detto, hanno, sicuramente, influito le previsioni formulate, a partire dal 2009, dalla FAO e dall'OCSE [7; 8] riguardo alla necessità di incrementare gli investimenti in agricoltura e la produzione di cibo entro il 2050, per fare fronte alle esigenze di una popolazione mondiale stimata, per allora, nell'ordine dei 9 miliardi di persone (+23,3% rispetto ad oggi). Così come erano stimati in forte crescita i fabbisogni di materie prime da destinare alla produzione di biocarburanti e all'alimentazione degli animali, i cui prodotti dovrebbero essere sempre più richiesti, a seguito, soprattutto, dell'aumento del reddito disponibile in molti Paesi in via di sviluppo (PVS) e, per quanto riguarda i biocarburanti, dalle previsioni europee di avere, per il 2020, il 10% del mercato dei carburanti, costituito da prodotti "bio".

E' evidente che previsioni di questo tipo, delineando una prospettiva di scarsità di risorse di lungo termine hanno costituito un solido riferimento per gli operatori finanziari che, non a caso, hanno continuato ad investire in agricoltura anche dopo il rapido crollo dei prezzi del petrolio, iniziato, come detto, a partire dal luglio 2014. Al riguardo, ferma restando la necessità di programmare lo sviluppo agricolo in funzione delle presumibili evoluzioni demografiche, è da considerare discutibile l'approccio seguito, in quanto, allo stato attuale, prima ancora dei problemi inerenti la disponibilità delle risorse, sembrano essere rilevanti, nonché pregiudiziali riguardo alla stessa disponibilità, le questioni legate alla sostenibilità, ai diritti di accesso, agli effetti redistributivi e, quindi, in via generale alla necessità di prevedere modelli di sviluppo alternativi rispetto a quelli seguiti finora.

Una spinta egualmente forte agli investimenti in agricoltura a quella prodotta dalle previsioni FAO-OCSE, è giunta anche dagli orientamenti assunti, nel tempo, dai principali Organismi internazionali (*in primis* le Agenzie facenti capo al gruppo della WB), la cui azione si è sempre più orientata verso l'attuazione di interventi, nei quali gli investimenti privati hanno assoluta centralità. Anche in questo caso, l'approccio seguito appare assai discutibile, in quanto dovrebbe essere evidente che gli investimenti privati non possono che avere obiettivi di interesse privato e che ciò, molto difficilmente, può coincidere con i bisogni e le aspettative dei Paesi cui tali investimenti sono rivolti. A ciò si aggiunga che delegare, di fatto, le azioni di investimento nei Paesi più poveri al settore privato significa, implicitamente, ammettere che lo sviluppo di quegli stessi Paesi non è un obiettivo di pubblico interesse.

Nel complesso, da dette previsioni ed orientamenti ne è discesa una prospettiva di lungo termine che ha continuato ad essere favorevole agli investimenti in agricoltura, anche dopo le consistenti e ripetute flessioni del prezzo del petrolio e la ripresa dei mercati finanziari che avrebbe potuto richiamare le risorse che erano fuoriuscite a seguito dello scoppio della bolla speculativa del 2007.

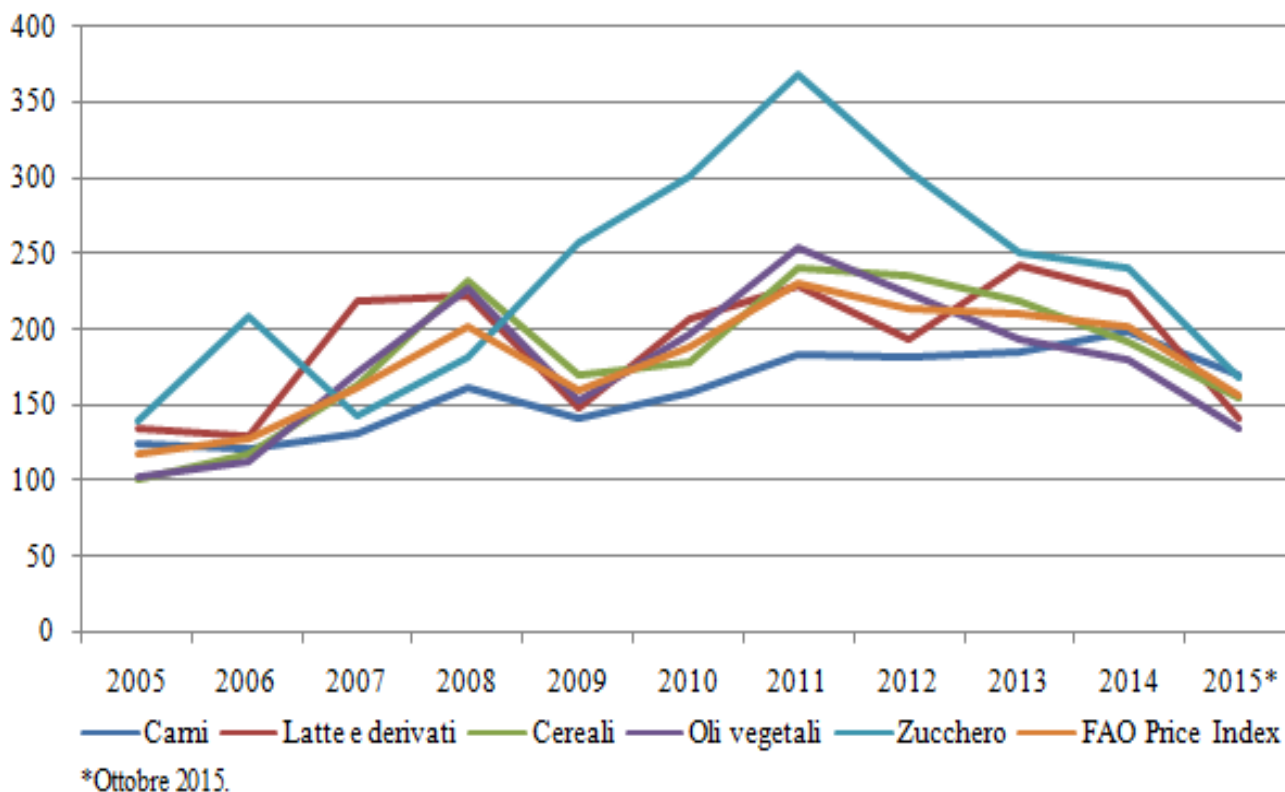
Questo insieme di condizioni ha costituito le premesse per un crescente interesse degli operatori finanziari verso il mercato delle materie prime agricole e, quindi, delle terra e ciò non ha mancato di generare numerosi effetti negativi, in specie, per le popolazioni dei Paesi più poveri. Le nuove opportunità di profitto legate agli investimenti in agricoltura si sono, infatti, tradotte in repentini innalzamenti dei prezzi delle materie prime agricole e in una vera e propria "corsa alla terra" che, per i poveri del Mondo, si sono tradotte in gravi difficoltà di accesso al cibo e, in molti casi, nella perdita dei diritti sulla terra [9]

Dopo i picchi registrati nel 2008 e nel 2011-2012, i prezzi delle principali materie prime agricole, complice anche la riduzione dei corsi del petrolio, hanno iniziato a decrescere, tanto che attualmente (novembre 2015) sono tornati, più o meno, sui livelli del 2007 (Figura 2), ossia su quelli precedenti la crisi innescata dallo scoppio della bolla speculativa sui mercati immobiliari. Tale evoluzione,

sebbene rilevante, non ha, tuttavia, determinato significative modifiche al quadro generale che, per quanto riguarda gli investimenti in agricoltura, resta, come detto, positivo.

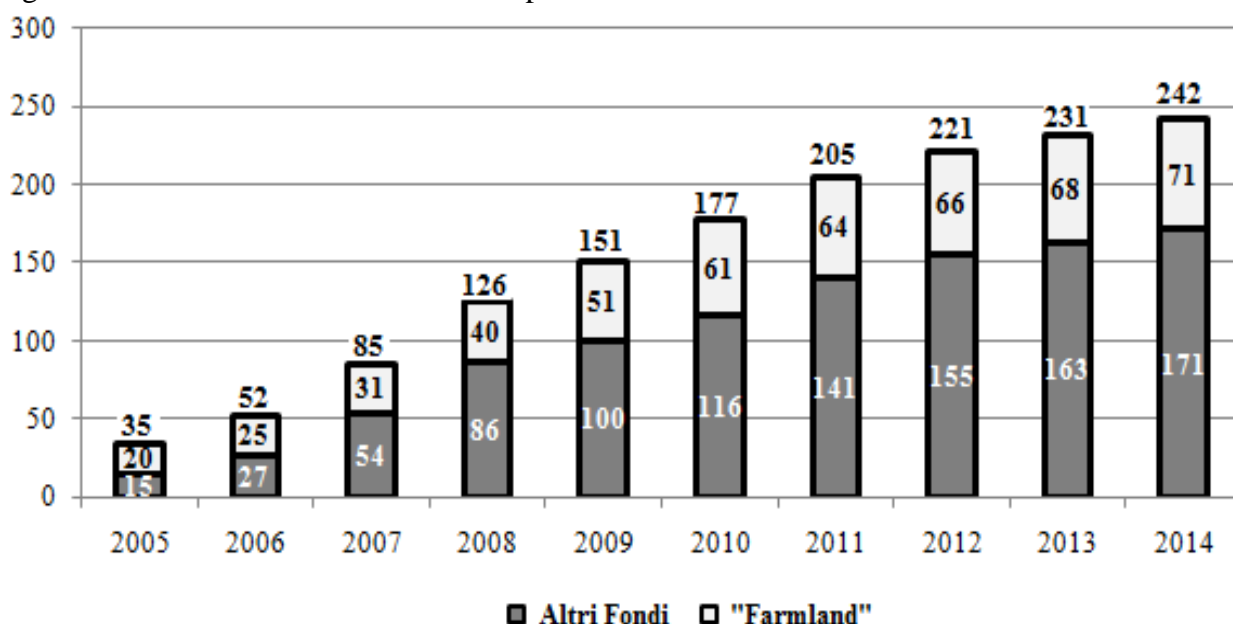
A conferma di ciò si consideri che, secondo dati di compagnie di Advisor specializzate, al 31 dicembre 2014, [10] risultano presenti sui mercati finanziari 242 Fondi che investono esclusivamente in cibo e agricoltura (Food and Agriculture – F&A), senza considerare le foreste. Da rilevare che essi erano 35 nel 2005 e che, dal 2008 al 2014, sono passati da 85 a 242, sempre crescendo, ogni anno nel numero (Figura 3). Tali Fondi possono essere classificati nelle sette diverse categorie di cui al Quadro 1 e, tra esse, la maggiormente rappresentata è, con 71 Fondi, quella dei “Farmland”, ossia di quegli strumenti finanziari specializzati nell’acquisizione, anche in affitto, di terre da destinare principalmente alla coltivazione di seminativi per materie prime, alla realizzazione di piantagioni, o alle produzioni zootecniche. Tale dato conferma quanto già precedentemente osservato dalla FAO che, in uno studio del 2013 [11], aveva rilevato, nel settore degli investimenti finalizzati all’acquisizione delle terre, 72 Fondi che, nel loro insieme, avevano realizzato operazioni per 25,2 miliardi di dollari e acquisizioni per 7,9 milioni di ettari di terre. Tra le principali risorse finanziarie che alimentano i fondi specializzati in F&A ci sono i Fondi pensione, sia Nord Americani, sia Europei, le cui strategie di investimento, negli ultimi anni, si sono significativamente orientate verso questa tipologia di investimenti. Principale motivazione alla base di questa scelta risulta essere la scarsità di risorse (terre, produzioni agrarie, cibo) nel lungo medio termine che è ritenuta una garanzia per assicurare un alto rendimento degli investimenti. Con analoghe motivazioni, più di recente, hanno accresciuto il loro interesse verso gli investimenti in F&A, anche i Fondi sanitari, in specie cinesi, giapponesi e di Singapore.

Figura 2. Andamento dei prezzi delle principali materie prime agricole e dell’indice dei prezzi FAO che ne esprime la media (2002-2004 = 100)



Fonte: FAO

Figura 3. Presenza sul mercato di Fondi specializzati in investimenti in F&A dal 2005 al 2014.



Fonte, Valoral Advisor, 2015

Quadro 1. Categorie di Fondi specializzati in investimenti in F&A: attività e numerosità (2005 e 2104).

Fondi	Aree di investimento	2005		2014	
		Nr	%	Nr	%
Listed Equities.	Società agro-industriali quotate in Borsa	--	--	46	19,0
Farmland	Acquisizioni di terre per produzioni materie prime vegetali e allevamento	20	57,1	71	29,3
Private Equity	Società operanti nelle filiere agroalimentari	7	20,0	51	21,1
Agricultural Commodities	materie prime agricole attraverso il mercato dei derivati	3	8,6	28	11,6
Trade Finance	Soluzioni finanziarie e commerciali alle imprese agro-industriali	--	--	10	4,1
Venture Capital	Start-ups e fasi iniziali per imprese operanti nel settore dei prodotti innovativi	5	14,3	30	12,4
Others	Acqua e strategie miste	--	--	6	2,5

Fonte: Valoral Advisor, 2015

Le ragioni economiche e finanziarie che, negli ultimi tempi, hanno alimentato crescenti interessi verso la terra hanno, inevitabilmente, teso a concentrarsi verso quelle aree del Mondo, ove essa era più facilmente acquisibile per una lunga serie di ragioni che vanno: dall'esistenza di aree ancora non messe a coltura, all'assenza o alla carenza di ordinamenti giuridici sui diritti di proprietà e di accesso alla terra; dalla possibilità di acquisizione e di utilizzo a basso costo; alla politica degli Organismi internazionali, da tempo, finalizzata a determinare condizioni favorevoli per gli investimenti di fonte privata.

E' evidente che le situazioni ora elencate sono, quasi esclusivamente, rinvenibili nei Paesi più poveri o, comunque, in via di sviluppo, dove si associano a condizioni politiche e sociali, spesso,

incapaci di assicurare la corretta applicazione delle logiche di mercato sottese alla realizzazione di investimenti privati come quelli di cui trattasi. E' così accaduto che, in molte circostanze, sono emersi evidenti conflitti di interesse per l'uso delle terre, tra gli investitori e le popolazioni locali. Ciò, oltre a determinare violazioni ai diritti di accesso alla terra delle popolazioni più povere nei Paesi destinatari degli investimenti, non ha certo contribuito a favorire l'adozione di comportamenti rispettosi delle funzioni del suolo, né, tanto meno, di quell'ordine naturale delle cose cui facevamo prima riferimento e che esso rappresenta.

Nei rapporti redatti dagli Organismi esterni di valutazione dell'operato della WB e dai Servizi di Ombudsman della Società Finanziaria Internazionale (IFC, sempre facente parte del gruppo della WB) non sono infrequenti i richiami ai danni sociali ed ambientali arrecati dai progetti d'investimento fondiario realizzati nei PVS. In particolare su denunce esaminate dal suddetto servizio di Ombudsman, nel 2014 [12], i problemi relativi alla terra, incluse le appropriazioni, i nuovi insediamenti e le compensazioni alle popolazioni locali, rappresentano il 44% delle questioni sollevate; così come rilevante è l'incidenza di denunce riguardanti l'inquinamento (39%), l'accesso all'acqua (37%), la biodiversità (28%), il lavoro (41%), le questioni sociali inerenti le popolazioni indigene (19%) e il loro patrimonio culturale (6%).

3. Il *Land Grabbing*.

Le numerose acquisizioni di terra realizzate nel corso degli ultimi anni nei PVS e, in specie, quelle risultanti da investimenti che hanno determinato violazioni dei diritti delle popolazioni indigene, sono state solitamente definite come operazioni di *Land Grabbing*, ossia di accaparramento illegittimo delle terre. Sebbene la locuzione *Land Grabbing* sia largamente utilizzata, continua a mancare una chiara definizione che consenta di individuarne con certezza i caratteri distintivi. Prima conseguenza di ciò è l'impossibilità di disporre di statistiche ufficiali che consentano di quantificare con certezza il fenomeno e, quindi, anche di studiarne le diverse dinamiche (economiche, sociali, ambientali) ad esso associate.

Nel tentativo di colmare la lacuna costituita dall'assenza di riferimenti univoci che consentissero di qualificare e quantificare il fenomeno del *Land Grabbing*, sono state proposte diverse definizioni fondate sull'estensione minima delle terre interessate, le modalità di acquisizione e la tipologia degli investitori. In questo senso, tra le definizioni più utilizzate vi è quella proposta dall'Organizzazione non governativa GRAIN, per la quale sono da considerare operazioni di *Land Grabbing*, quelle riguardanti acquisizioni a lungo termine (tra i 30 e i 99 anni) aventi per oggetto vaste estensioni di terre agricole (almeno 10.000 ettari), condotte da Stati o da operatori privati in Paesi diversi da quelli di origine per svolgere attività finalizzate all'esportazione di prodotti agricoli. Tale definizione, sebbene molto usata, appare, tuttavia, insufficiente a descrivere un fenomeno nel quale rientrano anche acquisizioni relative ad estensioni di terreno meno vaste dei 10.000 ettari e operazioni condotte da più categorie di attori finanziari rispetto a quelle indicate e realizzate non solo in Paesi diversi da quelli di origine degli investitori.

Per quanto sopra, non pare azzardato affermare che, allo stato, l'unico elemento univocamente riconosciuto che può essere associato al concetto di *Land Grabbing* è la connotazione negativa che generalmente gli è attribuita. Tale caratterizzazione è, infatti, talmente evidente da aver indotto la gran parte delle Istituzioni internazionali, dei Governi e degli operatori economici e finanziari a ricercare e utilizzare definizioni meno "forti" che consentissero di depurare la questione degli investimenti fondiari dalla sua componente più odiosa rappresentata, appunto, dai fenomeni di accaparramento delle terre, a scapito delle popolazioni più povere. E' così accaduto che, a seconda

dei punti di vista e – auspicabilmente – dell'esistenza di effettive diversità operative, gli investimenti fondiari siano stati definiti non solo come *Land Grabbing*, ma anche come *Land Deals*, *Farmland*, *Large Scale Land Acquisition*, o, più semplicemente, *Agricultural Investments*.

Poiché, come detto, l'accezione negativa del concetto di *Land Grabbing* è l'unico elemento univocamente riconosciuto, riteniamo che la sua più efficace definizione possa essere quella inclusa nella Dichiarazione di Tirana, promossa dall'*Internacional Land Coalition* (ILC) e sottoscritta, il 24 maggio 2011, da oltre 150 rappresentanti di Istituzioni internazionali, tra cui la FAO, l'IFAD, l'UNEP e la WB. In particolare, secondo i contenuti di detta Dichiarazione, sono da considerare come *Land Grabbing*, tutte le acquisizioni fondiarie condotte:

- in violazione dei diritti umani, in specie di quelli delle donne;
- senza considerare il principio del consenso libero, preventivo e informato delle Comunità che utilizzano quella terra, in particolare dei popoli indigeni;
- senza considerare l'impatto sociale, economico, ambientale e sulle relazioni di genere determinato dagli accordi;
- evitando la conclusione di contratti trasparenti, contenenti impegni chiari e vincolanti sugli impieghi e sulla ripartizione dei benefici;
- evitando la partecipazione democratica, il controllo indipendente e la partecipazione informata delle comunità che utilizzano la terra.

Per evitare o, almeno, limitare i fenomeni di *Land Grabbing* le principali Organizzazioni internazionali (FAO, IFAD, ONU, WB) hanno elaborato raccomandazioni, affinché, nella stipula degli accordi sulle acquisizioni fondiarie, fosse garantita [13]:

- la trasparenza nelle fasi di negoziazione;
- la tutela dei diritti delle Comunità locali, inclusi i diritti consuetudinari;
- la condivisione dei benefici tra comunità locali e investitori;
- la non compromissione della sostenibilità ambientale.

In questo stesso spirito la WB, in qualità di Organizzazione internazionale maggiormente interessata agli investimenti fondiari ha adottato le suddette raccomandazioni, quale riferimento per l'elaborazione di un sistema di regole interno, in base alle quali riferire le attività di finanziamento degli investimenti in agricoltura. L'argomento è stato anche oggetto di un approfondito dibattito, nell'ambito delle Nazioni Unite, dove il Relatore Speciale per il Diritto al Cibo, Olivier De Schutter, ritenendo insufficiente il sistema di regole messo a punto dalla WB [14], ha, a sua volta, elaborato uno specifico - e più restrittivo - elenco di condizioni che dovrebbero essere rispettate per evitare gli accaparramenti illegittimi delle terre. In particolare, secondo De Schutter [15]:

- la terra non deve essere ceduta senza l'accordo delle Comunità presenti sul territorio;
- gli investimenti devono essere a beneficio della popolazione locale, creare posti di lavoro, non limitare i diritti di accesso alla terra e non pregiudicare il diritto alla sovranità alimentare;
- deve essere garantita l'immersione sul mercato locale di una percentuale predefinita della produzione da incrementare, sempre su basi predeterminate, nel caso i prezzi internazionali dei prodotti agricoli superino una data soglia;
- i Governi devono procedere alla registrazione collettiva, in favore delle comunità locali, delle terre non utilizzate.

I diversi approcci seguiti nei vari tentativi di introdurre un sistema di regole volto a scongiurare i fenomeni di illegittimo accaparramento delle terre, rendono ancora più difficile comprendere quali,

Simone Vieri, Il suolo, la finanza e l'ordine naturale delle cose: gli equilibri impossibili di un'anomalia del nostro tempo.

tra le tante acquisizioni concluse negli ultimi anni, debbano essere, effettivamente, considerate operazioni di *Land Grabbing*. Anche per questa ragione capita di imbattersi in informazioni sensibilmente diverse riguardo alle estensioni delle terre che sarebbero state interessate da fenomeni di accaparramento. Si va, infatti, dai 56 milioni di ettari stimati della WB nel 2009, ai circa 80 milioni di ettari indicati dalla FAO nel 2012, fino agli oltre 200 milioni di ettari denunciati da alcune Organizzazioni non governative sui loro siti web. L'eterogeneità delle fonti è resa ancora meno attendibile dalla bassa percentuale di finalizzazione (stimata attorno al 21%) delle operazioni annunciate e – spesso – dichiarate concluse, per finalità, evidentemente, diverse da quelle statistiche.

Al fine di ricercare un punto di sintesi tra le molte e discordanti informazioni reperibili in rete, si è ritenuto, ai fini del presente lavoro, di riferirci ai dati dell'Osservatorio di Land Matrix: una iniziativa indipendente di monitoraggio degli investimenti finalizzati all'acquisizione delle terre, catalogabili come *Land Grabbing*. In particolare, nella banca dati di Land Matrix sono comprese le operazioni che:

- hanno comportato il trasferimento di diritti d'uso, di conduzione, o di proprietà della terra, attraverso cessioni, affitti, o concessioni;
- siano state realizzate dopo l'anno 2000;
- interessino superfici di almeno 200 ettari;
- abbiano implicato la conversione per finalità commerciali di terre precedentemente interessate da forme di conduzione familiare, da usi da parte delle comunità locali, o costituenti ecosistemi di pubblica rilevanza.

I dati, di seguito riportati, si riferiscono alle superfici che, sulla base di contratti conclusi, risultano, effettivamente, interessate da operazioni classificate come *Land Grabbing*, in base alla suddetta definizione. Con riferimento alla base dati di Land Matrix, alla data del 31 ottobre 2015, risultano essere stati conclusi 1.078 contratti di acquisizione fondiaria; mentre 198 sono, alla stessa data, in via di definizione e 45 definitivamente falliti. Nel complesso le operazioni concluse riguardano 39,4 milioni di ettari; quelle in via di definizione 16,9 milioni di ettari; quelle fallite 6,2 milioni di ettari (Tabella 1).

Tabella 1. Operazioni di *Land Grabbing*, dal 2000 al 2015.

	Numero	%	Ettari (milioni)	%
Conclusi	1.078	100,0	39,4	100,0
- contratti scritti	1.005	93,2	37,1	94,2
- accordi orali	73	6,8	2,3	5,8
In definizione	198	100,0	16,9	100,0
- in registrazione	153	77,3	10,7	63,3
- manifestazione interesse	45	22,7	6,2	36,7
Falliti	91	100,0	6,5	100,0
- contratti cancellati	30	33,0	0,9	13,8
- negoziazioni fallite	61	67,0	5,6	86,2

Fonte, Land Matrix, 2015 (ultimo accesso 31/10/2015).

Tra i Paesi maggiormente interessati dalla presenza di operatori finanziari attivi nella realizzazione di investimenti fondiari (Tabella 2), gli USA sono il primo per ettari acquisiti (8,4 milioni; 21,3% sul totale); mentre il Regno Unito ha il primato per le operazioni realizzate (110, pari al 10,2%). Con riferimento, invece ai Paesi oggetto di acquisizioni (Tabella 3), il Sud Sudan è quello

maggiormente interessato per il numero di ettari (4,1 milioni; 10,4% sul totale); mentre l'Indonesia lo è per il numero delle operazioni realizzate (123, pari all'11,4%). Nel complesso, il continente maggiormente interessato dalle operazioni di *Land Grabbing*, risulta essere l'Africa (55,5%), seguito da Asia (18,4%), America (10,4%), Europa (8,6%) e Oceania (7,1%). Riguardo all'impiego delle terre acquisite, la destinazione prevalente risulta essere quella agricola, seguita da quella forestale e dalla realizzazione di investimenti misti, spesso di tipo agro-forestale.

Da rilevare, inoltre, che la destinazione prevalente dei prodotti ottenuti dalle coltivazioni praticate sui terreni oggetto delle acquisizioni rilevate, non è quella alimentare, ma quella finalizzata, o esclusivamente al "no-food", o ad impieghi multipli (figura 4). Tali riscontri sembrano rendere chiaramente conto che le operazioni di *Land Grabbing* riguardano esclusivamente forme di agricoltura industriale, finalizzate alla produzione di materie prime da destinare prevalentemente, o all'allevamento del bestiame, o a presumibili impieghi al di fuori delle filiere agro-alimentari, come quelli relativi ai cosiddetti "bio-carburanti". Ne discende che resta oggettivamente difficile pensare che dette operazioni possano essere coerenti, non solo con gli interessi delle popolazioni locali e con le loro esigenze e potenzialità di sviluppo, ma anche con l'esigenza di assicurare un uso responsabile della risorsa suolo e, quindi, delle terre interessate.

Tabella 2. Primi dieci Paesi sede di investitori finanziari (ettari e numero di operazioni)

	Superfici		Investimenti	
	Ha (milioni)	%	Numero	%
USA	8,41	21,3	91	8,4
Malesia	3,32	8,4	105	9,7
Singapore	2,96	7,5	46	4,3
Emirati Arabi	2,80	7,1	24	2,2
Regno Unito	2,41	6,1	110	10,2
Canada	1,98	5,0	43	4,0
India	1,78	4,5	52	4,8
Arabia Saudita	1,60	4,1	26	2,4
Russia	1,58	4,0	6	0,6
Cina	1,55	3,9	96	8,9
Totale	28,39	72,1	599	55,6

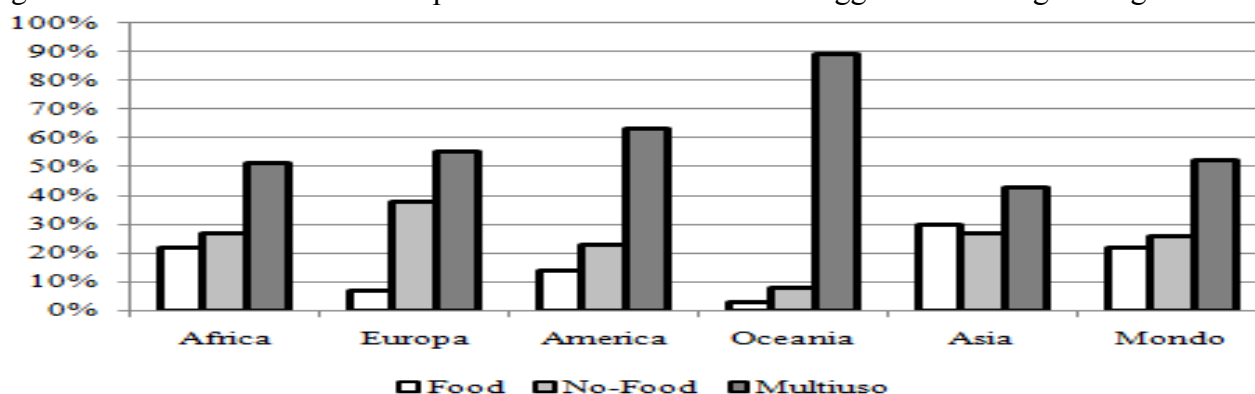
Fonte: nostre elaborazioni su dati Land Matrix, 2015

Tabella 3. Primi dieci Paesi obiettivo di investimenti esteri (ettari e numero di operazioni)

	Superfici		Investimenti	
	Ha (milioni)	%	Numero	%
Sud Sudan	4,09	10,4	10	0,9
Papua Nuova Guinea	3,72	9,4	38	3,5
Indonesia	3,32	8,4	123	11,4
Repubblica Democratica del Congo	2,76	7,0	12	1,1
Congo	2,15	5,5	7	0,6
Mozambico	2,10	5,3	72	6,7
Brasile	1,78	4,5	49	4,5
Russia	1,77	4,5	19	1,8
Ucraina	1,71	4,3	16	1,5
Liberia	1,35	3,4	14	1,3
Totale	24,75	62,8	360	33,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati Land Matrix, 2015

Figura 4. Destinazione d'uso delle produzioni ottenute su terreni oggetto di "land grabbing".



Fonte: nostre elaborazioni su dati Land Matrix, 2015

Come evidenziato dai dati di Tabella 2, l'Italia non figura tra i Paesi maggiormente interessati alla realizzazione di investimenti finalizzati alle acquisizioni fondiarie all'estero. Ciò non significa, tuttavia, che in Italia non vi siano investitori interessati alla realizzazione di operazioni di questa natura. Sempre stando ai dati reperibili su Land matrix, allo stato, risultano, infatti, 25 operazioni realizzate da operatori italiani in 11 Paesi, per un totale di 638.146 ettari (Tabella 4). Le operazioni interessano, principalmente, la realizzazione di coltivazioni agricole (22 operazioni) e, in misura molto minore il settore forestale (1 operazione) e gli investimenti misti (1 agro-forestale e 1 agro-industriale). Oltre alle acquisizioni direttamente realizzate da operatori italiani, stando a quanto evidenziato in rapporti redatti da organizzazioni non governative o no-profit, il coinvolgimento del nostro Paese è avvenuto anche attraverso investimenti finanziari che, in tempi e con intensità diverse, tutti i principali gruppi bancari e assicurativi hanno effettuato, in attività di Fondi che investono in F&A [16; 17].

Tabella 4. Acquisizioni realizzate da operatori italiani per area geografica e per Paese.

	Operazioni		Superfici	
	Numero	%	Ettari	%
Aree geografiche interessate				
Africa Occidentale	10	40,0	481.617	75,5
Africa Orientale	11	44,0	127.858	20,0
Europa Orientale	4	16,0	28.671	4,5
Totale	25	100,0	638.146	100,0
Paesi interessati				
Liberia	2	8,0	310.872	48,7
Senegal	5	20,0	78.250	12,3
Guinea	1	4,0	74.504	11,7
Etiopia	3	12,0	70.500	11,0
Mozambico	6	24,0	50.300	7,9
Romania	3	12,0	21.671	3,4
Nigeria	1	4,0	11.292	1,8
Russia	1	4,0	7.000	1,1
Ghana	1	4,0	6.699	1,0
Madagascar	1	4,0	6.558	1,0
Tanzania	1	4,0	500	0,1
Totale	25	100,0	638.146	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Land Matrix, 2015

Simone Vieri, *Il suolo, la finanza e l'ordine naturale delle cose: gli equilibri impossibili di un'anomalia del nostro tempo.*

4. Il “problema suolo” in Italia.

Come evidenziato, l'Italia non è certamente tra i Paesi principali responsabili del fenomeno del *Land Grabbing*. Ciò, tuttavia, non significa che in Italia, sia posta particolare attenzione all'uso responsabile della risorsa suolo.

E', oggi, pacificamente, riconosciuto che il ruolo dell'agricoltura non si esaurisca con la fornitura di beni da destinare alla produzione di alimenti, ma che, anzi, si estenda allo svolgimento di altre importanti funzioni di interesse collettivo. L'espletamento di tali funzioni non è, tuttavia, automatico ma è subordinato alla possibilità che l'agricoltura sia presente con forme vitali in grado di assicurare il necessario presidio del territorio. Una possibilità che, nel tempo, tende ad attenuarsi, a seguito della riduzione delle terre destinate all'agricoltura; ossia di un fenomeno che, come noto, è fisiologicamente legato al processo di sviluppo economico. Ciò non è, tuttavia, motivo sufficiente per non prestare la dovuta attenzione agli effetti che possono derivare alla collettività, a seguito della decrescente presenza dell'agricoltura sul territorio e, quindi, dei fenomeni di abbandono e di degrado delle terre, un tempo, interessate dall'attiva presenza dell'uomo. Anche perché, quegli effetti comportano, per tutti noi, un prezzo da pagare sempre più alto, in termini, non solo di danni materiali, ma anche di vite umane: un onere che la presenza viva e vitale dell'agricoltura sul territorio può concorrere a rendere, decisamente, più lieve [18].

L'insieme dei rapporti che legano l'agricoltura al territorio, trova la sua più evidente rappresentazione nelle molteplici forme paesistiche, attraverso le quali la stessa agricoltura è riuscita, nel tempo, ad esprimere la sua presenza, pressoché ovunque nel Paese. La tenacia con cui, nel corso dei secoli, l'uomo ha ricavato, anche negli ambienti più ostili, terre da destinare alla coltivazione agricola è, ancora oggi, chiaramente visibile; tanto che, neppure l'abbandono in cui versano molte delle aree interne del Paese, è stato sufficiente a cancellare le radici di una memoria antica.

In Italia, anche nelle zone più interne, si riconoscono, ancora oggi, i segni di antiche fatiche, sostenute per conquistare alle coltivazioni ogni lembo di terra disponibile, attraverso la costruzione di opere di ingegneria agraria che hanno modellato gran parte del territorio nazionale, realizzando, in taluni casi, veri e propri capolavori, alcuni dei quali, addirittura, riconosciuti come patrimonio dell'umanità dall'UNESCO.

Gli straordinari valori estetici di certi paesaggi agricoli, ancora oggi, rinvenibili in molte aree difficili del nostro Paese, non deve far dimenticare che quelle opere furono realizzate, non per il gusto del bello, ma per consentire lo svolgimento di un'attività produttiva. Ne discende che la loro conservazione non può prescindere dal mantenimento, in quelle stesse aree, di una presenza umana e di forme di attività agricole che, quanto meno, siano in grado di assicurare una funzione di presidio.

Di ciò si deve avere consapevolezza, anche perché il paesaggio è un bene comune, le cui attuali espressioni non sono il risultato di un'attività svolta, da qualcuno, a fini di lucro, ma la naturale conseguenza del paziente esercizio di attività agricole, fondate, per secoli, su innati principi di impiego responsabile delle risorse naturali.

I paesaggi agrari e il suolo da cui sono stati modellati sono, dunque, beni, per i quale la collettività non ha sostenuto costi, ma dai quali, la collettività, trae vari benefici che vanno dalla valorizzazione del territorio a fini turistici, alla tutela degli assetti idrogeologici e, quindi, alla prevenzione dei dissesti ambientali.

Simone Vieri, Il suolo, la finanza e l'ordine naturale delle cose: gli equilibri impossibili di un'anomalia del nostro tempo.

Ciò dovrebbe essere più che sufficiente per indurre tutti coloro che sono presenti sullo stesso suolo e che ne godono come risorsa, a considerare prioritaria la sua conservazione. Bisognerebbe, infatti, sempre, considerare, quello che sarebbe, oggi, il grado di sviluppo di nostri molti territori, se non avessero potuto beneficiare dei valori paesistici creati, nel tempo, dall'agricoltura, e quali situazioni potrebbero verificarsi, in futuro, se quegli stessi valori dovessero svanire, a seguito del venir meno del ruolo di presidio dell'agricoltura [18].

La degradazione del suolo è spesso all'origine dei dissesti idrogeologici che, con crescente frequenza, colpiscono numerose aree del Paese ed è da considerare un fenomeno strettamente correlato alla riduzione delle attività agricole sul territorio e, in particolare, all'abbandono delle sistemazioni idraulico agrarie realizzate, nel tempo, nelle aree declivi. Negli ultimi 40 anni detti fenomeni hanno contribuito a determinare una forte riduzione (circa il 30%) della capacità dei suoli italiani di ritenere le acque e, quindi, di regimarne il deflusso, influenzando, inevitabilmente, sia sull'aumento delle situazioni di rischio idrogeologico, sia sulla frequenza dei conseguenti eventi catastrofici [2].

Nell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia, realizzato dai Servizi Geologici Regionali e coordinato da ISPRA [19], al 31/12/2014, risultano 499.511 frane (il 60% sul totale UE), di cui quasi 3.000 attive che, nel loro complesso, interessano un'area di più di 2,1 milioni di ettari (7,0% della superficie territoriale nazionale) ed espongono a gravi rischi più di un milione di persone. Una parte rilevante di detti fenomeni (circa il 36%) è costituito da frane superficiali e, quindi, è espressione di forme di dissesto che potrebbero essere mitigate attraverso l'attuazione di specifiche misure in campo agricolo e forestale. Se a ciò aggiungiamo che l'Italia è costituita per più del 76% da aree declivi, ossia da montagne (35,2%) e colline (41,6%) e, per il 19,6% (5,8 milioni di ettari) da aree protette, incluse nella Rete Natura 2000, si ha il quadro esatto di una realtà territoriale tanto diversificata, quanto fragile, per la quale l'adozione di comportamenti responsabili nell'uso delle risorse naturali e, *in primis*, del suolo sia da considerare una priorità di assoluta rilevanza strategica.

Il ruolo che l'agricoltura è in grado di svolgere ai fini della difesa del suolo e, quindi, della prevenzione dei danni da dissesto idrogeologico è di assoluta rilevanza. Al riguardo è, infatti, necessario considerare che la presenza dell'agricoltura è l'aspetto che, ancora oggi, caratterizza maggiormente il nostro territorio che, per il 57%, è direttamente occupato da aziende agrarie e che, per il 92% è classificato come rurale. Ciò significa che, anche laddove – ed è la maggior parte dei casi – l'agricoltura non svolge un ruolo economicamente trainante, ai fini dello sviluppo del territorio, ne determina, comunque, l'aspetto. Ne discende che il primo e più importante presupposto a tutela della conservazione del suolo è costituito dalla presenza viva e vitale delle attività agricole sul territorio. Ciò fa sì che, a questi fini, il valore dell'agricoltura debba essere considerato strategico, prima ancora che economico. Dovrebbe, infatti, essere evidente che, da un suolo in buone condizioni di conservazione, dipende, in primo luogo, la possibilità di ridurre i rischi di dissesto idrogeologico, cui l'Italia è, oggi, gravemente esposta. Al riguardo si consideri che, attualmente, nel nostro Paese, nelle zone ad alta e a media pericolosità rispetto alle alluvioni, vivono, rispettivamente, 1,9 milioni e 5,8 milioni di persone [20].

L'esistenza della relazione tra decrescente cura del territorio, ad opera delle attività agricole, ed eventi catastrofici ha trovato una importante conferma, dall'Istituto di Ricerca per la Protezione Idrogeologica (IRPI) del CNR [21] che ha censito il numero di frane ed alluvioni verificatesi, in Italia, dal 1964 al 2013, mostrando una continuità temporale degli eventi calamitosi, tale da far concludere che, se vi è una correlazione, essa è da ricercare più con la riduzione della presenza delle attività agricole sul territorio e, quindi, con il venir meno delle azioni di presidio che esse sono in

grado di svolgere [22], che non, con gli assai più recenti, problemi connessi ai cosiddetti cambiamenti climatici che, pure, sono stati, da più parti, chiamati in causa in relazione ai principali disastri ambientali degli ultimi anni.

Il tributo della collettività per i danni da eventi calamitosi è stato enorme, in termini, non solo economici, ma anche di vite umane. Sempre con riferimento ai dati IRPI-CNR [21], tra il 1964 ed il 2013, quindi in un periodo che non considera il disastro del Vajont (9 ottobre 1963) che causò 1.910 vittime, in Italia, per cause riconducibili alle problematiche del dissesto idrogeologico, vi sono stati 2.007 morti, 87 dispersi e 2.758 feriti. In questo ambito, gli eventi più pericolosi sono risultati essere le frane, con 1.297 morti, 15 dispersi e 1.731 feriti, seguiti dalle inondazioni con 710 morti, 72 dispersi e 847 feriti. Nel complesso, risultano essere 2.034 i Comuni (circa il 25% sul totale) dove frane e inondazioni hanno causato vittime. Nessuna Provincia e, quindi, nessuna Regione italiana è stata risparmiata.

Se il costo in termini di perdita di vite umane e di danni alle persone è da ritenere non quantificabile, in quanto, per sua natura, inaccettabile, vi sono altri costi, sempre a carico della collettività, che, invece, possono essere determinati. Ci riferiamo ai danni arrecati dalle calamità e alle spese di ripristino che, di volta in volta, si rendono necessarie. Secondo uno studio presentato nell'ottobre 2010 dall'Ordine dei geologi, nel periodo 1944-2009, in Italia, si sono avuti danni da dissesto idrogeologico per un valore attualizzato di 52 miliardi di euro, pari, in media, a 800 milioni di euro l'anno.

Nonostante i dati ora citati non siano molto aggiornati, hanno, tuttavia, il pregio di esprimere una tendenza di lungo periodo che, purtroppo, non sembra essere smentita da quanto, in materia di rischio idrogeologico, frane ed alluvioni, si è continuato a registrare anche negli ultimi anni. Per quanto risulta dai dati riportati sul sito della Protezione Civile, nel periodo compreso tra la fine del 2012 e l'ottobre 2015, in Italia, sono state adottate ben 98 Deliberazioni del Consiglio dei Ministri aventi per oggetto dichiarazioni, proroghe, o estensioni di stati di emergenza conseguenti al rischio meteo-idrogeologico e idraulico, ossia a problematiche strettamente connesse alle pratiche di impiego e di conservazione del suolo.

Che la situazione, in questi ultimi anni, non sia migliorata lo confermano anche i dati contenuti nel recente Rapporto ISPRA sul consumo di suolo [23], dal quale risulta che, tra il 2008 ed il 2014, la quantità di suolo consumato, espressa in percentuale sulla superficie territoriale nazionale, è passata dal 6,6% al 7,0%, determinando alterazioni che, ormai, interessano il 54,9% del nostro territorio, con punte del 68,9% in Puglia, del 65,3% in Emilia Romagna e del 60,3% in Veneto. Le minori percentuali di superfici alterate a causa della degradazione del suolo, le si rilevano in Valle d'Aosta (22,9%), Trentino Alto Adige (41,0%) e Sardegna (41,9%).

4.1. Gli interventi per la difesa del suolo, attraverso le azioni di presidio dell'agricoltura.

Nonostante le problematiche inerenti la degradazione del suolo siano da tempo all'attenzione delle principali Istituzioni internazionali e dei Governi nazionali, l'Unione Europea, sul delicato tema della protezione del suolo, non è riuscita ad andare oltre all'elaborazione di una "Strategia tematica". Ad onore del vero tale iniziativa, assunta fin dal 2002, avrebbe dovuto essere propedeutica all'adozione di una specifica direttiva, il cui testo di proposta, presentato dalla Commissione UE nel 2006, dopo anni di discussioni tra gli Stati membri, è stato definitivamente ritirato nel maggio del 2014. L'adozione di specifiche norme in favore della protezione del suolo resta, dunque, affidata

alle iniziative dei singoli Stati membri che, solo in pochi casi (ad esempio, in Germania e nel Regno Unito), hanno provveduto in tal senso.

In Italia, una specifica iniziativa legislativa è stata assunta dal Governo, già nel corso della XVI Legislatura con la presentazione di un progetto di legge sul “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”. Dopo la chiusura anticipata della passata Legislatura, il testo è stato riproposto in quella in corso ed è stato depositato alla Camera dei Deputati, dove, dal 6 marzo 2014, risulta essere all’esame congiunto da parte delle Commissioni VIII (Ambiente) e XIII (Agricoltura).

Ne discende che, allo stato, non esiste una vera e propria politica finalizzata alla tutela del suolo e, quindi, neanche interventi espressamente dedicati a sostenere il ruolo dell’agricoltura ai fini della sua conservazione e della prevenzione del rischio idrogeologico. Le uniche misure che possono operare in tal senso sono, infatti, di tipo indiretto e sono quelle sostenute nell’ambito della politica agricola comune (PAC); mentre niente è previsto nel quadro di politiche economiche generali che pure, rappresenterebbero il contesto più adeguato, per perseguire obiettivi che potrebbero essere, convenientemente, finalizzati non solo alla conservazione e alla tutela del suolo e delle risorse naturali, ma anche allo sviluppo socio-economico dei territori interessati [24].

L’attuale assetto della PAC si fonda, come noto, su due pilastri: il primo, costituito essenzialmente dagli aiuti al reddito degli agricoltori; il secondo, sostanziato dalle politiche di sviluppo rurale, ricompreso nel più ampio contesto delle politiche socio-strutturali, e finalizzato a sostenere, sia l’ammodernamento delle strutture produttive agricole, sia lo svolgimento di attività multifunzionali più propriamente espressive del ruolo territoriale dell’agricoltura, tra le quali, la più rilevante – anche in termini di stanziamenti finanziari - è quella ambientale [18].

Principale misura del primo pilastro è il pagamento unico aziendale, ossia una forma di aiuto al reddito, concesso, per la quasi totalità, nel rispetto del principio del disaccoppiamento (nel periodo 2014-2020, l’11% delle dotazioni finanziarie nazionali saranno destinate ad aiuti “accoppiati”) e, quindi, erogato indipendentemente dallo svolgimento dell’attività produttiva, sulla quale, in coerenza con detto principio, tali aiuti non possono incidere. Al fine di evitare che la concessione degli aiuti disaccoppiati possa coincidere con l’abbandono di ogni attività, la loro erogazione è stata subordinata, attraverso il meccanismo della cosiddetta condizionalità, allo svolgimento di una serie di buone pratiche, finalizzate, tra le altre cose, alla tutela dell’ambiente e, in quest’ambito, anche alla conservazione del suolo. In Italia, attraverso il primo pilastro della PAC sono stati pagati, nel rispetto del principio di condizionalità, in media, circa 3,5 miliardi di euro l’anno nel periodo 2007-13 e ne saranno erogati 26,2 nel periodo 2014-2020 (circa 3,8 miliardi di euro l’anno).

Per quanto riguarda le politiche di sviluppo rurale, costituenti il cosiddetto secondo pilastro della PAC, gli interventi fino al periodo di programmazione 2007-13 sono stati articolati per assi e per misure; mentre per il 2014-2020 saranno attuati in riferimento a sei proprietà definite in riferimento ai più generali obiettivi di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile indicati dalla “Strategia Europa 2020”.

Allo stato attuale sono in corso le fasi conclusive dei programmi 2007-13 e stanno avviandosi quelle iniziali del periodo 2014-2020. Gli unici riscontri disponibili sono pertanto relativi agli interventi sostenuti nell’ambito delle politiche di sviluppo rurale per il 2007-13 che, come detto erano articolate per assi e per misure. In particolare erano previsti quattro assi: il primo - miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale – espressamente rivolto all’ammodernamento delle strutture produttive agricole; gli altri tre (miglioramento dell’ambiente e

dello spazio rurale; qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale; sviluppo locale), più chiaramente orientati al sostegno del ruolo multifunzionale e territoriale dell'agricoltura. Sempre nell'ambito del secondo pilastro sono anche previsti interventi di assistenza tecnica e, quindi, più vicini alle misure sostenute nell'ambito del primo asse (miglioramento della competitività).

Con riferimento agli interventi in materia agro-ambientale, ossia alle misure che possono avere rilevanza diretta, o indiretta anche ai fini della tutela del suolo, essi sono stati condotti nell'ambito dell'asse II e sono articolati in tredici diverse misure. Giova, tuttavia, evidenziare che, tra esse, sebbene quasi tutte possano avere rilevanza ai fini della conservazione del suolo, nessuna è espressamente riferita a questo obiettivo [25]. Ne discende che, in questo senso, molto è dipeso da come le singole misure sono state adottate a livello di singole Regioni. Al riguardo si possono citare gli interventi sostenuti dalla Regione Veneto nell'ambito della misura 2.14, interpretata nel senso di favorire lo sviluppo di forme di agricoltura conservativa e, quindi, con particolare rilevanza, anche ai fini della tutela del suolo. In Tabella 5 sono riportate le dotazioni finanziarie per ciascuna misura per l'intero periodo di programmazione degli interventi (2007-13), lo stato di avanzamento della spesa e l'incidenza delle singole misure sul totale del sostegno concesso attraverso il secondo pilastro.

Tabella 5. Misure dell'Asse II nella UE al 30 giugno 2015: spesa programmata, incidenza sul totale, stato di avanzamento della spesa (speso/programmato). Totale nazionale.

Misure II Pilastro della PAC (2007-2013)	Spesa programmata (milioni di euro)	% su totale	Avanzamento della spesa %
Asse II – Ambiente e risorse naturali	5.477,72	32,4	87,3
<i>Misure agricole</i>			
211. Indennità per agricoltori zone montane	874,14	16,0	95,2
212. Indennità per agricoltori zone svantaggiate	277,4	5,1	98,2
213. indennità Natura 2000 e direttiva 2000/60	330,34	6,0	105,9
214 Pagamenti agro-ambientali	394,55	7,2	96,9
215 Pagamenti per il benessere degli animali	299,73	5,5	97,5
216. sostegno investimenti non produttivi	254,78	4,7	88,2
<i>Misure forestali</i>			
221 Imboschimento terreni agricoli	752,63	13,7	92,8
222 Primi impianti forestali su terreni agricoli	928,46	16,9	84,7
223 Imboschimento di superfici non agricole	131,12	2,4	61,6
224 Indennità Natura 2000	8,96	0,2	51,9
225 Pagamenti silvo-ambientali	506,65	9,2	60
226 Ricostituzione foreste e prevenzione	478,69	8,7	79,9
227 Sostegno a investimenti non produttivi	240,27	4,4	72,5
Totale secondo pilastro	16.900,28		

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Alla luce di quanto sopra, si può concludere che, allo stato, nell'ambito della PAC, non sono – né saranno – previsti interventi espressamente rivolti alla difesa del suolo, ma solo misure che possono avere ricadute positive a tale fine. Di certo, tali misure sono meno di quanto sarebbe necessario, considerate le emergenze, le fragilità e i rischi presenti e futuri cui è esposto il nostro territorio, ma costituiscono, pur sempre, delle importanti opportunità che è indispensabile cogliere, finché il ruolo dell'agricoltura ai fini della difesa del suolo continuerà ad essere considerato solo nell'ambito della politica agraria (e quindi potrà essere sostenuto solo a livello comunitario) e non, come dovrebbe essere, nell'ambito delle diverse politiche economiche (territoriale, ambientale, energetica, dei beni culturali) che potrebbero essere attuate, anche a livello nazionale.

4. 2. Alcune considerazioni sulle problematiche della conservazione del suolo in Sardegna.

La Regione Sardegna, nonostante possa contare su livelli di consumo di suolo inferiori alla media nazionale non è, comunque, immune dall'esposizione ad un rischio idrogeologico; tanto è vero che negli ultimi anni, il territorio regionale è stato interessato da gravi alluvioni che hanno determinato ingenti danni economici e perdite di vite umane. In particolare, tra il novembre 1999 e l'ottobre 2015 si sono registrati ben 5 gravi eventi alluvionali con 21 vittime, 16 delle quali nel solo evento che, nel novembre 2013, ha colpito la provincia e la città di Olbia.

Al pari di quanto avvenuto nelle altre Regioni italiane, il problema della conservazione del suolo attraverso il corretto svolgimento delle attività agricole, non è stato oggetto di specifici interventi, ma è rimasto nell'ambito delle misure previste dalla PAC che, con riferimento al periodo di programmazione 2007-2013 hanno visto un trasferimento di circa 180 milioni di euro l'anno a titolo di pagamenti diretti nell'ambito del primo pilastro e quasi 800 milioni di euro per le misure agroambientali a titolo dell'Asse II (Tabella 6).

Tabella 6. Regione Sardegna. Misure dell'Asse II nella UE al 30 giugno 2015: spesa programmata, incidenza sul totale, stato di avanzamento della spesa (speso/programmato).

Misure II Pilastro della PAC (2007-2013)	Spesa programmata (milioni di euro)	% su totale	Avanzamento della spesa %
Asse II – Ambiente e risorse naturali	779,54		98,9
<i>Misure agricole</i>			
211. Indennità per agricoltori zone montane	76,78	9,8	96,7
212. Indennità per agricoltori zone svantaggiate	224,49	28,8	100
214 Pagamenti agro-ambientali	137,04	17,6	100,1
215 Pagamenti per il benessere degli animali	298,41	38,3	100,2
<i>Misure forestali</i>			
221 Imboschimento terreni agricoli	33,96	4,4	100,1
225 Pagamenti silvo-ambientali	0,4	0,1	100
226 Ricostituzione foreste e prevenzione	8,46	1,1	18,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Con riferimento alle azioni che potranno essere sostenute nell'ambito delle misure previste per il periodo 2014-2020, occorre evidenziare che esse, come detto, saranno impostate non più nell'ambito di Assi predefiniti, ma in riferimento a sei priorità. Al riguardo, altro importante elemento di novità è rappresentato dal fatto che, mentre in passato le politiche di sviluppo rurale erano unicamente finanziate dallo strumento finanziario ad esse dedicato, nella nuova fase di programmazione, per l'attuazione delle misure si potrà fare ricorso al complesso degli strumenti finanziari disponibili. Le sei priorità, in riferimento alle quali saranno attuati gli interventi sono le seguenti:

1. Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
2. Potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
3. Promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
4. Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
5. Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il paesaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
6. Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle zone rurali.

Da quanto sopra risulta evidente che gli interventi di maggiore rilevanza ai fini della conservazione del suolo potranno essere condotti soprattutto a titolo delle priorità 4 e 5. Per l'attuazione del complesso degli interventi che saranno attuati nell'intero periodo 2014-2020, la Regione Sardegna potrà disporre di 1,308 miliardi di euro. Il Programma di sviluppo rurale in base al quale tali interventi saranno realizzati è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione di esecuzione del 19 agosto 2015.

5. Considerazioni conclusive.

Il suolo è una risorsa complessa che riveste un ruolo di assoluta centralità ai fini del mantenimento degli equilibri naturali alla base dell'esistenza delle specie viventi. Per tali ragioni, il suolo può essere considerato un'ottima rappresentazione dell'*ordine naturale delle cose*.

Il suolo è, però, anche il supporto a tutte le attività umane. Ciò significa che, ogni nostra azione interviene sui naturali equilibri del suolo, cercando di modificarli in modo funzionale agli obiettivi, in genere economici, che, attraverso tali attività ci proponiamo di perseguire. Tali interventi sono, tuttavia, sempre estremamente delicati, in quanto il suolo, per la lunghezza dei suoi tempi di generazione, è da considerare una risorsa, di fatto, non rinnovabile.

E', dunque, necessario che l'uomo sviluppi la consapevolezza necessaria per guardare al suolo non come ad un qualcosa da sfruttare, ma come ad una risorsa da utilizzare in modo responsabile. E ciò vale, non solo per le attività che direttamente si svolgono sul suolo, ma anche per gli investimenti finanziari che, ad esso, sono rivolti.

Negli ultimi anni, molte circostanze hanno contribuito a determinare un contesto particolarmente favorevole allo sviluppo degli investimenti in agricoltura. In particolare, vi sono stati, sia elementi congiunturali legati all'andamento dei mercati finanziari e dei prezzi del petrolio che hanno operato nel breve e medio periodo, sia fattori politici, conseguenti alle previsioni e agli orientamenti in materia di investimenti dei principali Organismi internazionali, che hanno determinato un contesto favorevole di lungo periodo.

In particolare appaiono discutibili, sia le previsioni che hanno definito una prospettiva di lungo termine fondata sulla scarsità di risorse, sia gli orientamenti che hanno conferito crescente centralità agli investimenti privati.

Al riguardo sarebbe stato opportuno considerare che la scarsità delle risorse agricole, se da un lato rappresenta la migliore garanzia di profitto per chi voglia investire nel settore, dall'altro lato è anche l'effetto delle loro attuali condizioni di uso, accesso e distribuzione che, se migliorate, renderebbero, sicuramente, assai meno rilevante il suddetto tema della scarsità.

Analoghe considerazioni possono essere riferite all'attuale ruolo degli investimenti privati che, in quanto tali, mai potranno essere orientati per perseguire obiettivi che dovrebbero essere di pubblico interesse, come, sempre, dovrebbero essere quelli di sostenere uno sviluppo dei Paesi più poveri che sia coerente con le loro esigenze e potenzialità.

In questo clima, è da considerare normale e conseguente che si siano sviluppate forme di investimento, come il *Land Grabbing*, fondate su logiche di accaparramento delle terre, a danno delle popolazioni più povere.

Il fenomeno del *Land Grabbing*, mancando una sua univoca definizione è difficilmente quantificabile e, quindi, analizzabile, nei suoi diversi aspetti. Dai dati disponibili emergono, comunque, alcune evidenze, prime fra tutte, la concentrazione delle acquisizioni nei Paesi africani e gli obiettivi delle coltivazioni, i cui prodotti non sono, nella maggior parte dei casi, destinati all'alimentazione umana.

D'altronde era inevitabile, nonché prevedibile, che investimenti che "scommettono" sulla scarsità delle risorse tendessero a riprodurre e a rafforzare la principale motivazione su cui si fondano. In ogni caso è difficile pensare che investimenti di questa natura possano condurre ad un uso del suolo che sia sostenibile e rispettoso rispetto al complesso sistema di rapporti che legano lo stesso suolo agli ecosistemi e alle specie viventi, incluse le popolazioni indigene che vivevano e lavoravano sulle terre acquisite attraverso il *Land Grabbing*.

L'Italia non è tra i Paesi maggiormente attivi nelle operazioni di *Land Grabbing*, anche se, stando ai dati disponibili non sono mancate, né le acquisizioni effettuate da operatori italiani (circa 638.000 ettari), né gli investimenti da parte dei principali Istituti bancari e assicurativi.

Tuttavia, in Italia, il problema del suolo non ha i suoi maggiori elementi di preoccupazione, in ciò che fanno alcuni investitori italiani all'estero; bensì nelle condizioni in cui questa importante risorsa versa all'interno del nostro Paese.

La gravità della situazione è efficacemente rappresentata dalle evoluzioni di lungo periodo che, con riferimento agli ultimi 50 anni, ci rendono conto di un vero e proprio bollettino di guerra con 2.007 morti, 87 dispersi e 2.758 per frane e inondazioni e una media annua di circa 800 milioni di euro di danni. A ciò si aggiunga la presenza: di quasi mezzo milione di frane; di un territorio alterato sul 54% della sua estensione da fenomeni di erosione; di un milione di italiani esposti al rischio di frane e quasi 8 milioni ad un rischio medio-alto di alluvioni.

Da questa grave situazione non è esclusa neanche la Sardegna che, dal 1999 ad oggi è stata colpita da cinque gravi eventi alluvionali che, nel loro complesso, hanno determinato 21 vittime.

L'enorme portata dei suddetti numeri, per il fatto stesso di essersi potuta determinare, rende, ampiamente, conto di quanto sia sottovalutato il ruolo che in virtù della sua diffusa presenza sul territorio, l'agricoltura è in grado di svolgere ai fini di presidio ambientale.

Allo stato non esistono forme di intervento pubblico specificatamente rivolte e, quindi, espressamente finalizzate a sostenere il ruolo dell'agricoltura ai fini della difesa del suolo e della prevenzione del rischio idrogeologico. Le uniche misure che possono operare in tal senso sono, infatti, di tipo indiretto e sono sostenute nell'ambito della PAC; mentre niente è previsto nel quadro di politiche economiche generali che, pure, rappresenterebbero il contesto più adeguato, per perseguire obiettivi che potrebbero essere, convenientemente, finalizzati non solo alla conservazione e alla tutela del suolo e delle risorse naturali, ma anche allo sviluppo socio-economico dei territori interessati.

6. Bibliografia

1. Blum, W.E.H. (2002), *Environmental Protection through Sustainable Soil Management, a Holistic Approach*, in Pagliai M. and Jones R. (Eds.), *Sustainable Land Management – Environmental Protection – A soil Physical Approach – Advances in Geoecology* 35.
2. Pagliai, M. (2012), *L'importanza della presenza attiva dell'agricoltura ai fini della conservazione del suolo e della prevenzione dei disastri idro-pedologici*, in Vieri S. (Ed.), *L'agricoltura e la difesa del suolo: una funzione strategica di interesse collettivo*, Commissione Europea. Sapienza Università di Roma.
3. Commissione Europea (2002), *Verso una Strategia Tematica per la Difesa del Suolo*, COM (2002) 179, final, Bruxelles.
4. Vieri, S. (2013), *Bello e di qualità: il contributo dell'agricoltura al futuro sviluppo della Nazione*, in *Verde Ambiente*, 2/2013.
5. Standard and Poor,s (2010), *Global Aging 2010: an Irreversible Truth*
http://www.ebrd.com/downloads/research/news/Session_II_Mrsnik.pdf
6. Vieri S. (2012), *Le pietre del diavolo*, in *Verde Ambiente*, 1/2012
7. FAO (2009), *How to Feed the World*, Roma.
8. OECD, FAO (2015), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
9. Lawson-Remer, T.(2012), *Property Insecurity*, *The Brooklin Journal of International Law* Vol. 38- I.
10. Valoral Advisors (2015), *2015 Global Food & Agriculture Investment Outlook: Institutional Investors meet Farmers*, www.valoral.com
11. FAO (2013), *Emerging Investment Trends in Primary Agriculture. A review of equity funds and other foreign-led investments in the CEE and CIS Region*, Roma.
12. Compliance Advisor Ombudsman (2014), *Annual Report 2014*, Washington.
13. FAO, IFAD, UNCTAD, World Bank (2010), *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*.
http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf
14. Fastenopfer, Bread For All (2012), *When Development Cooperation becomes Land Grabbing. The Role of Development Finance Institutions*, Berlin.
15. De Schutter (2009), *Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge*, Special Rapporteur on the right to food, United Nations, E/C.12/1999/5, New York.

16. Franchi G., Manes, L. (2012), *Gli arraffa terre. Il coinvolgimento italiano nel business del Land Grab*, RE:COMMON, Roma.
17. Merian Research and Campaign for the Reform of the World Bank (2010), *The Vultures of Land Grabbing. The involvement of European financial companies in large-scale land acquisition abroad*.
18. Vieri, S. (2012), *Agricoltura. Settore Multifunzionale allo Sviluppo*, Edagricole-II Sole 24ore, Bologna.
19. ISPRA, <http://www.isprambiente.gov.it/it/progetti/suolo-e-territorio-1/iffi-inventario-dei-fenomeni-franosi-in-italia> Ultimo accesso 31 ottobre 2015.
20. ISPRA (2014), *Rapporto di sintesi sul dissesto idrogeologico in Italia*, Roma.
http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/suolo-e-territorio/dissesto-idrogeologico/sintesi_dissesto_idrogeologico_ispra_2014.pdf
21. IRPI-CNR, <http://polaris.irpi.cnr.it/cinquanta-anni-di-frane-ed-inondazioni-in-italia-1964-2013/> Ultimo accesso, 5 novembre 2015.
22. ISPRA, Ministero dell'ambiente, Ministero delle politiche agricole (2013), *Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale*, Roma
23. ISPRA (2015), *Il consumo di suolo in Italia, Edizione 2015*, Roma
http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/rapporti/Rapporto_218_15.pdf
24. Vieri, S. (2012), *Agricoltura e suolo: funzioni e valori a tutela di interessi comuni*, in Vieri S. (Ed.), *L'agricoltura e la difesa del suolo: una funzione strategica di interesse collettivo*, Commissione Europea. Sapienza Università di Roma.
25. Vieri S. (2011), *“L'evoluzione della politica agricola comune. Coerenza dei nuovi strumenti in riferimento alle esigenze ed alle caratteristiche dell'agricoltura siciliana”* in Vieri S., Burgio, G. (Eds.), *Politica agricola comune e gestione dei disastri ambientali, il ruolo dell'agricoltura*, Casa Editrice, Università La Sapienza, Roma.