

La strategia tematica per la protezione del suolo e la proposta di direttiva quadro della Commissione Europea

DI LUCA MARMO

I suoli e le funzioni che essi esercitano vengono dati per scontati. Eppure 115 milioni di ettari (12% della superficie totale dell'Europa) sono soggetti a erosione idrica e 42 milioni di ettari a erosione prodotta dal vento; circa il 45% dei suoli europei presenta un contenuto scarso o molto scarso di materia organica (0-2% carbonio organico) e il 45% un contenuto medio (2-6%); la salinizzazione colpisce quasi quattro milioni di ettari; si stima in circa tre milioni e mezzo i siti potenzialmente contaminati; l'impermeabilizzazione interessa circa il 9% della superficie totale dell'Unione Europea (con un aumento del 6% l'anno).

Questo vuol dire che la normativa esistente a livello europeo non è sufficiente per prevenire un'ulteriore degradazione dei suoli dell'Unione. Tenendo anche conto che il suolo è praticamente una risorsa naturale non rinnovabile, perché ci vogliono centinaia di anni per formarne pochi millimetri, e il fatto che i costi dovuti alla degradazione dei suoli sono molto alti e pagati principalmente dalla società e non dagli utilizzatori del suolo stesso, cioè da coloro che causano i problemi, la Commissione Europea ha ritenuto opportuno adottare una strategia tematica per la protezione del suolo.

La strategia tematica della Commissione Europea per la protezione del suolo

Il 22 settembre 2006 la Commissione Europea ha adottato l'ultima strategia tematica, riguardante la protezione dei suoli, prevista nel Sesto programma comunitario d'azione in campo ambientale¹. Essa è composta da una comunicazione della Commissione, da una proposta di direttiva quadro, e da una valutazione d'impatto². La strategia presenta il punto di vista della Commissione Europea riguardante la politica di protezione dei suoli a livello comunitario e stabilisce gli obiettivi di tale politi-

ca, che possono essere riassunti nella necessità di raggiungere un elevato livello di protezione dei suoli su scala europea, con particolare riguardo per le funzioni che il suolo svolge per lo sviluppo economico (come supporto per le infrastrutture, substrato per la coltivazione di piante per il consumo animale e degli esseri umani, fonte di materie prime, ecc.) e per gli ecosistemi (filtraggio e degradazione di sostanze pericolose, scambio di nutrienti, stoccaggio di carbonio, ecc.).

La strategia ha quattro componenti fondamentali: il completamento dell'iter legislativo e la messa in opera di una legge europea dedicata specificamente alla protezione del suolo, lo sviluppo e il sostegno a progetti adeguati nel campo della ricerca, l'integrazione degli obiettivi della politica di protezione del suolo nelle altre politiche settoriali (come, per esempio, l'agricoltura, lo sviluppo regionale, i trasporti, le politiche energetiche), e, ultime ma non meno importanti, azioni volte alla sensibilizzazione e all'informazione del grande pubblico e dei decisori politici sull'importanza del suolo non solo per l'ecosistema, ma anche per l'economia.

Verso una legge europea per la protezione del suolo?

La proposta di legge europea di cui sopra, che ha la forma di una direttiva quadro ed è parte integrante della strategia stessa, è finalizzata a proteggere il suolo e a conservarne la



capacità di svolgere le funzioni ambientali, socioeconomiche e culturali che offre, tenendo conto della varietà di situazioni che caratterizza le diverse regioni dell'Unione.

Il testo è fondato sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, sul principio "chi inquina paga", sulla conservazione delle funzioni del suolo, sulla prevenzione del suo degrado e della mitigazione degli effetti di tale degrado, del ripristino dei suoli degradati e dell'integrazione di queste problematiche in altre politiche settoriali. Importante notare che la redazione della proposta si è basata su un'analisi dei potenziali costi e benefici di un intervento o di un mancato intervento e sul rispetto dello sviluppo socio-economico dell'Unione nel suo complesso e sullo sviluppo equilibrato delle singole regioni che la compongono.

La normativa comunitaria in vari settori, ad esempio sui rifiuti, le sostanze chimiche, la prevenzione e riduzione dell'inquinamento di origine industriale, i cambiamenti climatici, le acque, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, presenta alcune disposizioni riguardanti la protezione del suolo, che tuttavia non sono concepite appositamente né sufficienti a proteggere tutti i suoli contro tutti i processi di degrado possibili. Per questo la direttiva proposta prevede l'obbligo di individuare, descrivere e valutare l'impatto di alcune politiche settoriali sui processi di degrado del suolo al fine di tutelarne le funzioni.

Siccome gli utilizzatori del suolo sono coloro i quali possono, meglio di tutti, ridurre gli impatti negativi che le loro azioni possono causare alle funzioni e alla qualità del suolo, la proposta normativa prevede l'obbligo per gli utilizzatori del territorio di adottare misure di precauzione nei casi in cui si possa presumere che l'utilizzo che ne fanno possa ostacolare in maniera rilevante le funzioni svolte dal suolo.

La direttiva proposta copre una serie di minacce per il suolo, che sono state identificate dalla Commissione dopo un lungo e dettagliato lavoro di ricerca che ha visto la partecipazione di centinaia di esperti europei, ritenute di maggior importanza per salvaguardare la qualità dei suoli e il ruolo che essi svolgono per la società dal punto di vista economico e ambientale. Le minacce considerate sono l'impermeabilizzazione, cioè la copertura del suolo con materiali che non ne permettono lo scambio di acqua ed elementi gassosi (come, per esempio, l'asfalto e il cemento), la contaminazione, la perdita di materia organica, che è quella che assicura la fertilità del suolo, la salinizzazione, causata da pratiche irrigue inappropriate, la compattazione, cioè l'ispessimento degli strati superficiali del suolo dovuto all'utilizzo di macchinari agricoli di peso elevato, l'erosione e le frane. Per quanto riguarda l'impermeabilizzazione, la proposta di direttiva obbliga gli stati membri a contenere questo fenomeno, ad esempio attraverso il recupero di siti abbandonati e contaminati che limiti lo sfruttamento dei siti incontaminati. Laddove l'impermeabilizzazione sia presente, gli stati membri devono prevedere tecniche di edificazione e di drenaggio che consentano di preservare il maggior numero possibile di funzioni del suolo.

È risaputo che alcuni processi di degrado, come l'erosione, la diminuzione della materia organica, la compattazione, la salinizzazione e le frane, si verificano solo in determinate aree. Ecco perché la proposta di direttiva richiede agli stati membri l'individuazione delle aree a rischio per questo tipo di minacce e l'istituzione di programmi nazionali di misure. È importante notare che la proposta di direttiva, pur non identificando la desertificazione e il cambiamento climatico come specifiche minacce per il suolo, riconosce che alcuni dei processi degradativi considerati (in particolare l'erosione, la salinizzazione e la perdita di materia organica) sono dei fattori concomitanti nell'acuire le emissioni di gas serra dal suolo³ e la desertificazione, che è un fenomeno complesso che vede più fattori agire contemporaneamente.

Per quanto riguarda la contaminazione del suolo, un aspetto certamente non desiderato del passato (e del presente!) industriale dell'Europa, la proposta di direttiva obbliga gli stati membri a redarre un inventario dei siti contaminati sul loro territorio, tramite una procedura a tappe che vede, in primo luogo, l'individuazione dei siti dove attività potenzialmente inquinanti hanno o hanno avuto luogo. Tale identificazione dovrà essere seguita da due tappe ulteriori: una riguardante la misurazione dei livelli di concentrazione delle sostanze pericolose in ciascuno dei siti individuati nella prima tappa (quali sostanze dovranno essere analizzate e con quale metodologia è lasciato alla decisione degli stati membri), e l'ultima consistente nel condurre un'analisi di rischio in ciascuno dei siti per i quali le concentrazioni di sostanze pericolose supereranno un determinato valore di soglia, da determinare da parte degli stati membri. Se l'analisi di rischio dimostrerà che la presenza delle sostanze pericolose pone effettivamente un rischio significativo per la salute umana e/o l'ambiente, tenendo conto della destinazione d'uso come approvata dall'autorità competente, tale sito sarà considerato contaminato e dovrà essere inserito nell'inventario dei siti contaminati. Per questa lunga procedura di valutazione, la proposta di direttiva fissa 25 anni, con alcuni obiettivi intermedi.

In parallelo all'elaborazione dell'inventario nazionale, gli stati membri dovranno provvedere affinché i siti contaminati identificati siano sottoposti a interventi di bonifica. La direttiva proposta non fissa una scadenza per quanto riguarda gli interventi di bonifica, ma richiede agli stati membri di preparare, sulla base dell'inventario dei siti contaminati ed entro sette anni dalla data di recepimento, una strategia nazionale di bonifica, comprendente almeno gli obiettivi di bonifica, un elenco di priorità partendo dai siti che presentano un rischio significativo per la salute umana, un calendario per l'attuazione e i fondi stanziati. Tale strategia nazionale di bonifica dovrà essere resa pubblica e applicata entro otto anni dal recepimento, e dovrà fare l'oggetto di un riesame a intervalli regolari, almeno ogni cinque anni.

L'iter legislativo della proposta di direttiva quadro è, purtroppo, fermo da tempo. Dopo il completamento favorevole della prima lettura da parte del Parlamento Europeo nel novembre 2007 (relatori l'on. Cristina Gutiérrez-Cortines e l'on. Vittorio Prodi), la direttiva si è incagliata al Consiglio dei ministri Ambiente, nonostante il for-

te appoggio di molti stati membri, tra cui l'Italia. Un gruppo di stati membri si oppone alla direttiva o perché la protezione del suolo è vista come prerogativa nazionale per eccellenza e, quindi, in nome della sussidiarietà, rifiuta di discutere nel merito (Germania, Austria e Paesi Bassi), oppure perché è dell'opinione che la direttiva imporrebbe costi troppo elevati, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei siti contaminati (Francia e Regno Unito). Questi cinque paesi formano una minoranza di blocco e non permettono al Consiglio di raggiungere la maggioranza qualificata richiesta.

Il secondo pilastro della strategia: la ricerca

Per quanto fondamentale per il pieno dispiegamento dei benefici della strategia, la proposta di direttiva quadro non ne esaurisce tutti gli aspetti. Un importante elemento è la necessità di ulteriori ricerche per colmare le lacune nelle conoscenze sul suolo, in particolare nel campo delle sue funzioni e della biodiversità, e per rafforzare le basi su cui migliorare le politiche di protezione esistenti.

A tal fine, il Settimo programma quadro di ricerca ha finanziato numerosi progetti per affrontare specificamente i problemi del suolo messi in evidenza dalla strategia. Alcuni sono stati già completati (ad esempio RAMSOIL, dedicato all'individuazione delle aree prioritarie, come proposto dalla direttiva quadro), altri sono in corso, altri ancora hanno appena iniziato il loro lavoro, come ECOFINDERS, dedicato alla biodiversità del suolo. Inoltre, la Commissione ha finanziato uno specifico ERA-NET⁴, dal poetico nome di SNOWMAN (pupazzo di neve), per la gestione sostenibile del suolo e delle acque sotterranee a seguito d'inquinamento, mettendo insieme i fondi di ricerca di Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e del Regno Unito.

Oltre che attraverso il finanziamento di progetti di ricerca, la Commissione ha ampliato le conoscenze scientifiche nel campo del suolo con consulenze esterne su temi più specifici, come l'influenza reciproca tra suolo e cambiamenti climatici (2009), la biodiversità del suolo (2010), l'effetto di diverse politiche sui flussi di carbonio nel e dal suolo (2011), e l'impermeabilizzazione (2011), che hanno fatto l'oggetto di rapporti in inglese, liberamente scaricabili da internet⁵.

Il terzo pilastro della strategia: l'integrazione della protezione del suolo in altre politiche e normative dell'Unione

È questo il punto della strategia dove forse si è avanzato di più nel corso di questi anni, a dimostrazione che l'opposizione a strumenti legislativi per la protezione del suolo a livello europeo è più preconcepita che altro, basata com'è su presunte ma in real-

tà inesistenti incompatibilità tra l'azione a livello nazionale e quella dell'Unione. La dimostrazione più evidente è la revisione della direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento⁶, che è stata trasformata nella direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali⁷. Quest'ultima ha assorbito tutta una serie di altri strumenti legislativi relativi alle installazioni industriali ma, per quel che ci concerne, ha introdotto tre elementi di novità molto importanti per la prevenzione e la bonifica dell'inquinamento causato dai siti industriali.

La prima novità è l'introduzione di una relazione di riferimento (art. 12, comma primo, lettera e) per stabilire lo stato della contaminazione del suolo e delle acque sotterranee al momento dell'inizio delle attività dell'installazione o al primo rinnovo dell'autorizzazione dopo il 7 gennaio 2013 (art. 22, comma secondo). Tale relazione di riferimento dovrà essere uno strumento pratico atto a consentire, per quanto possibile, un raffronto in termini quantitativi tra lo stato del sito descritto in tale relazione e lo stato del sito al momento della cessazione definitiva delle attività, al fine di accertare se si è verificato un aumento significativo dell'inquinamento del suolo o delle acque sotterranee. La relazione di riferimento conterrà, se disponibili, le informazioni esistenti relative alle misurazioni effettuate sul suolo e sulle acque sotterranee che ne illustrino lo stato al momento dell'elaborazione della relazione o, in alternativa, relative a nuove misurazioni (art. 22, comma secondo).

La seconda, importante, novità è l'obbligo di assicurare che l'esercizio di un'installazione non comporti un deterioramento significativo della qualità del suolo e delle acque sotterranee. Infatti, il comma 3 dell'art. 22 stabilisce che, al momento della cessazione definitiva delle attività, il gestore dell'installazione valuti lo stato di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee da parte di sostanze pericolose pertinenti usate, prodotte o rilasciate dall'installazione. Se essa ha provocato un inquinamento significativo del suolo o delle acque sotterranee rispetto alla relazione di riferimento, il gestore dovrà adottare le misure necessarie, tenendo conto della fattibilità tecnica, per rimediare a tale inquinamento in modo da riportare il sito allo stato iniziale.

La terza novità, che corrobora la filosofia di base della nuova direttiva, volta a potenziare quanto possibile la prevenzione, prevede il monitoraggio del suolo e delle acque sotterranee durante la fase operativa dell'installazione per verificare la presenza di sostanze pericolose dovute all'attività dell'installazione stessa (art. 6, comma secondo). L'obiettivo è quello di rilevare precocemente un eventuale inquinamento del suolo e delle acque sotterranee e, di conseguenza, adottare adeguate misure correttive prima che si diffonda. In regola generale, tale monitoraggio andrà effettuato almeno una volta ogni cinque anni per le acque sotterranee e almeno una volta ogni dieci anni per il suolo.

Questo pacchetto di misure integrative delle procedure d'autorizzazione esistenti, una volta recepito nelle legislazioni nazionali (entro il 7 gennaio 2013) e attuato dalle autorità competenti, potrà migliorare significativamente la situazione relativa al-

l'inquinamento industriale nell'Unione. I gestori delle installazioni, infatti, sapendo di dover ripristinare lo stato del suolo e delle acque sotterranee al momento della cessazione delle attività se l'inquinamento ha significativamente superato lo stato iniziale, e dovendo monitorare periodicamente lo stato del sito, sicuramente faranno di tutto per assicurarsi di non dover procedere a costose opere di bonifica e applicheranno le migliori tecniche disponibili per prevenire l'inquinamento delle acque così come dei suoli.

Un altro strumento che ha visto l'introduzione di cambiamenti significativi dal punto di vista della protezione del suolo è stata la politica agricola comune (PAC), più specificamente la condizionalità, inizialmente introdotta dal regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio⁸ e ultimamente aggiornata dal regolamento n. 73/2009⁹ a seguito del cosiddetto *health check* della PAC, in attesa dell'adozione da parte del Parlamento e del Consiglio dei cambiamenti proposti dalla Commissione per il periodo 2014-2020¹⁰.

Com'è noto, la condizionalità si applica agli agricoltori che ricevono un sostegno diretto alla produzione ed è il principio secondo cui gli agricoltori che non rispettano determinati requisiti in materia di sanità pubblica, salute delle piante, salute e benessere degli animali, e ambiente, che includono le buone condizioni agronomiche e ambientali (GAEC secondo l'acronimo inglese), sono soggetti a riduzioni dei pagamenti o all'esclusione dal beneficio del sostegno diretto. Il regolamento n. 73/2009 (art. 6 e allegato III) ha reso alcuni GAEC di pertinenza per il suolo obbligatori per gli stati membri (copertura minima del suolo, gestione minima delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche, e gestione delle stoppie), mentre ne ha lasciati altri opzionali (terrazze di mantenimento, norme inerenti alla rotazione delle colture, e uso adeguato delle macchine).

Anche se il meccanismo della condizionalità e quindi i GAEC non si applicano, di per sé, a tutta la superficie agricola utile, nondimeno un rafforzamento del livello minimo di protezione del suolo per quelle realtà coperte dal regolamento n. 73/2009 è senz'altro da accogliere come uno sviluppo positivo. I GAEC relativi alla copertura del suolo, alla gestione delle terre, e quello sulle stoppie sono strumenti fondamentali per porre delle condizioni di base per prevenire l'erosione, la perdita di materia organica e la compattazione dei suoli, anche se non sono sufficienti per quei casi in cui i fenomeni degradativi sono di un livello tale da richiedere delle misure più drastiche.

Il quarto pilastro della strategia: la sensibilizzazione

L'importanza del suolo e il suo ruolo fondamentale per l'economia e nell'ecosistema non sono generalmente conosciuti o apprezzati dal grande pubblico. Il suolo è generalmente percepito come sporcizia e non certo della stessa importanza dell'aria, dell'acqua o della natura. In più, il suo degrado è in gran parte invisibile, in quanto lento e spesso con effetti lontani dalla sua origine.

È abbastanza evidente che azioni di sensibilizzazione e d'informazione a livello europeo hanno notevoli difficoltà intrinseche nel raggiungere tutti i cittadini dell'Unione, ciononostante la Commissione ha organizzato diversi eventi pubblici dedicati al suolo: manifestazioni collaterali in occasione della nona e decima conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica (maggio 2008 e ottobre 2010)¹¹, importanti conferenze su suolo e cambiamenti climatici (giugno 2008)¹² e su suolo, cambiamenti climatici e biodiversità (settembre 2010)¹³, e sessioni nell'ambito della Green Week, un evento annuale a tema¹⁴ (nel 2011 l'efficienza nell'uso delle risorse) organizzato dalla Direzione generale dell'Ambiente della Commissione.

La stessa Direzione generale ha sviluppato una serie di materiali informativi (opuscoli e pieghevoli sulla strategia¹⁵, la biodiversità del suolo¹⁶, e il cambiamento climatico¹⁷), alcuni disponibili in diverse lingue dell'Unione (incluso l'italiano), che sono forniti gratuitamente su richiesta¹⁸ in occasione di conferenze, workshop e incontri. Inoltre, il Centro Comune di Ricerca della Commissione che ha sede a Ispra (Varese) ha pubblicato una serie di atlanti¹⁹ dal grande formato: cominciata nel 2005 con l'atlante europeo dei suoli, ha continuato nel 2010 con l'atlante del Circumpolo Nord e uno, particolarmente interessante, sulla biodiversità del suolo. Sono previsti negli anni a venire un atlante sui suoli dell'Africa e uno su quelli dell'America Latina. In fase di studio un atlante sulle torbiere nel mondo.

Conclusione

Nonostante la minoranza di blocco al Consiglio abbia finora impedito l'approvazione della direttiva quadro per la protezione del suolo, la Commissione ha continuato a lavorare sulle misure della strategia scollegate da quel processo legislativo. Purtroppo però, la degradazione dei suoli europei continua, come testimoniato dall'Agenzia europea per l'ambiente nel suo ultimo rapporto quinquennale²⁰.

È necessario che la società civile faccia sentire la sua voce a favore di un miglioramento della situazione, specialmente in quei paesi che ancora si oppongono a che l'Unione Europea si doti di una legislazione minima per mantenere la fertilità dei suoli, minimizzare le conseguenze negative della cementificazione, identificare i siti contaminati e provvedere alla loro bonifica, e contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico. ◆

[Le opinioni contenute nel presente articolo sono espresse a titolo personale e non impegnano l'istituzione di appartenenza. Il presente testo è largamente debitore a due articoli pubblicati sulla "Rivista giuridica dell'ambiente" (cfr. Luca Marmo, La strategia tematica per la protezione del suolo e la proposta di direttiva quadro della Commissione europea, I-2007, pp. 175-180, e Id., La protezione del suolo a livello europeo: un aggiornamento, II-III-2011, pp. 567-572)]

NOTE

1. Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242, 10.9.2002, p. 1).
2. COM(2006)231, COM(2006)232, SEC(2006)1165, SEC(2006)620. Questi documenti, così come tutta una serie di pubblicazioni, relazioni e altro materiale di riferimento, sono disponibili sul sito Europa dell'Unione Europea all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm.
3. La materia organica contiene carbonio in forma complessa, una sua degradazione porta ad un rilascio del carbonio in forma di anidride carbonica, che è uno dei gas ad effetto serra che causano l'incremento della temperatura della Terra.
4. European Research Area Network. L'obiettivo di un ERA-NET è quello di rafforzare la cooperazione e il coordinamento delle attività di ricerca svolte a livello nazionale o regionale mediante la messa in rete delle attività di ricerca condotte a livello nazionale o regionale, e l'apertura reciproca dei programmi di ricerca.
5. http://ec.europa.eu/environment/soil/publications_en.htm.
6. GU L 257 del 10.10.1996, pp. 26-40.
7. GU L 334 del 17.12.2010, pp. 17-119.
8. GU L 270 del 21.10.2003, pp. 1-69.
9. GU L 30 del 31.1.2009, pp. 16-99.
10. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm.
11. <http://ec.europa.eu/environment/soil/bonn08.htm>.
12. http://ec.europa.eu/environment/soil/conf_en.htm.
13. http://ec.europa.eu/environment/soil/biodiversity_conference.htm.
14. <http://ec.europa.eu/environment/greenweek/>.
15. <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/soil2.pdf>.
16. http://ec.europa.eu/environment/soil/factory_life.htm.
17. http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil_and_climate.pdf.
18. <http://ec.europa.eu/environment/pubs/home.htm>.
19. <http://eusoirs.jrc.ec.europa.eu/library/maps/maps.html>.
20. <http://www.eea.europa.eu/soer/europe/soil>.