



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.9.2006
COM(2006)231 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO,
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Strategia tematica per la protezione del suolo

[SEC(2006)620]
[SEC(2006)1165]

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO,
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Strategia tematica per la protezione del suolo

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

In genere, per “suolo” s’intende lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l’interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera.

Visti i tempi estremamente lunghi di formazione del suolo, si può ritenere che esso sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile. Il suolo ci fornisce cibo, biomassa e materie prime; funge da piattaforma per lo svolgimento delle attività umane; è un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale e svolge un ruolo fondamentale come habitat e pool genico. Nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l’acqua, i nutrienti e il carbonio: in effetti, con le 1 500 gigatonnellate di carbonio che immagazzina, è il principale deposito del pianeta. Per l’importanza che rivestono sotto il profilo socioeconomico e ambientale, tutte queste funzioni devono pertanto essere tutelate.

Il suolo è un mezzo estremamente complesso e variabile. In Europa ne sono stati individuati oltre 320 tipi principali, ognuno dei quali, al proprio interno, è caratterizzato da proprietà fisiche, chimiche e biologiche estremamente variabili. Le funzioni che svolge il suolo dipendono notevolmente dalla sua struttura e pertanto eventuali danni alla struttura hanno ripercussioni negative anche su altre matrici ambientali ed ecosistemi.

Il suolo subisce una serie di processi di degradazione e di minacce, quali l’erosione, la diminuzione di materia organica, la contaminazione locale o diffusa, l’impermeabilizzazione (*sealing*), la compattazione, il calo della biodiversità, la salinizzazione, le alluvioni e gli smottamenti. Combinati, tutti questi rischi possono alla fine determinare condizioni climatiche aride o subaride che possono portare alla desertificazione.

Data l’importanza del suolo e la necessità di evitarne l’ulteriore degrado, il sesto programma d’azione per l’ambiente¹ ha previsto che venisse formulata una strategia tematica per la protezione del suolo (di seguito, “la strategia”).

La Commissione ha pertanto presentato una prima comunicazione nel 2002², accolta positivamente dalle altre istituzioni europee.

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 del 10.9.2002, pag. 1.

² COM(2002) 179.

2. VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE

2.1. Lo stato del suolo in Europa

Il degrado del suolo è un problema serio in Europa, causato o acuito dalle attività umane, ad esempio da pratiche agricole e silvicole inadeguate, attività industriali, turismo, proliferazione urbana e industriale e opere di edificazione. Tutte queste attività esercitano un impatto negativo, perché impediscono al suolo di svolgere tutta la varietà di funzioni e di servizi che normalmente fornisce agli esseri umani e agli ecosistemi. Il risultato è una minor fertilità del suolo, una perdita di carbonio e di biodiversità, una capacità inferiore di trattenere l'acqua, lo sconvolgimento dei cicli dei gas e dei nutrienti e una minore degradazione degli agenti contaminanti.

Il degrado del suolo ha ripercussioni dirette sulla qualità delle acque e dell'aria, sulla biodiversità e sui cambiamenti climatici, ma può anche incidere sulla salute dei cittadini europei e mettere in pericolo la sicurezza dei prodotti destinati all'alimentazione umana e animale.

I processi di degradazione del suolo variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro, perché i rischi si presentano in forma e in entità diverse, ma il fenomeno riguarda tutta l'UE.

- Secondo le stime, 115 milioni di ettari, pari al 12 % della superficie totale delle terre emerse europee, sono soggetti ad erosione idrica, mentre 42 milioni di ettari sono colpiti dal fenomeno dell'erosione prodotta dal vento³.
- Si calcola che il 45 % dei suoli europei presenta uno scarso contenuto di materia organica; questa situazione riguarda in particolare l'Europa meridionale, ma colpisce anche zone della Francia, della Germania e del Regno Unito.
- Secondo i dati disponibili, il numero di siti potenzialmente contaminati nell'UE-25 è pari a circa 3,5 milioni⁴.

Il database *Corine Land Cover*⁵ mette in luce importanti cambiamenti nell'utilizzo del territorio in Europa che hanno ripercussioni sul suolo. Tra il 1990 e il 2000 almeno il 2,8 % del territorio dell'Europa ha subito una variazione in termini di destinazione d'uso, con un importante incremento delle zone urbane. Emergono anche notevoli diversità tra uno Stato membro e l'altro e tra regioni: nel periodo indicato, la percentuale di superficie colpita dal fenomeno dell'impermeabilizzazione variava, ad esempio, dallo 0,3 % al 10 %.

Gli scarsi dati esistenti non consentono di ricavare estrapolazioni delle tendenze attuali per prevedere cosa accadrà in futuro. È evidente, tuttavia, che i fattori antropici alla base delle attuali minacce per il suolo incidono sempre di più. I cambiamenti climatici — sotto forma di temperature in aumento e di eventi meteorologici estremi — stanno acuendo le emissioni di gas serra prodotte dal suolo e fenomeni come l'erosione, gli smottamenti, la salinizzazione e la diminuzione di materia organica dei suoli. Tutto ciò fa pensare che il degrado dei suoli in Europa continuerà, e probabilmente ad un ritmo anche più accelerato.

³ AEA (Agenzia europea dell'ambiente), 1995, Ambiente Europa, *La valutazione di Dobbris*; il capitolo 7 sul suolo tratta l'Europa geografica.

⁴ Cfr. valutazione d'impatto.

⁵ <http://terrestrial.eionet.eu.int/CLC2000/docs/publications/corinescreen.pdf>.

Da molti dati risulta evidente che gran parte dei costi legati al degrado del suolo non è sostenuta dagli utilizzatori più diretti dei terreni, ma spesso dalla società in generale e da soggetti distanti dal punto in cui insorge il problema (esterni al sito).

2.2. Le politiche a livello europeo, nazionale ed internazionale

Varie politiche comunitarie aiutano a difendere il suolo, in particolare quelle ambientali (ad esempio in materia di acque e di aria) e quelle agricole (con le misure agro-ambientali e la condizionalità). Ciò dimostra che l'agricoltura può avere effetti positivi sulla condizione del suolo. Per citare un esempio, alcune pratiche di gestione del suolo, come l'agricoltura biologica e integrata oppure l'agricoltura estensiva nelle zone montuose, possono, rispettivamente, servire a conservare e anzi aumentare la presenza di materia organica nel suolo e a prevenire gli smottamenti. Le disposizioni di tutela del suolo sono però applicabili a molti settori e, poiché spesso sono finalizzate a salvaguardare altri comparti ambientali o ad incentivare obiettivi diversi, non rappresentano una politica coerente di difesa del suolo. Ciò significa che, anche se sfruttate al massimo, le politiche in vigore non riescono a proteggere tutti i suoli né a individuare tutti gli elementi che possono rappresentare una minaccia per questa matrice. E per questo il degrado continua.

Dall'adozione della comunicazione del 2002² si è tentato di garantire che le iniziative più recenti in materia ambientale riguardanti tematiche quali i rifiuti, le acque, l'aria, i cambiamenti climatici, le sostanze chimiche, le alluvioni, la biodiversità e la responsabilità ambientale contribuiscano a proteggere maggiormente il suolo. In particolare la direttiva sulla responsabilità ambientale⁶ istituisce una disciplina armonizzata per il regime di responsabilità civile applicabile in tutta l'UE se la contaminazione del suolo comporta un rischio importante per la salute umana. La direttiva non si applica tuttavia a fenomeni di contaminazione storica né ai danni causati prima della sua entrata in vigore. Gli Stati membri seguono strategie diverse per la difesa del suolo. Nove di essi dispongono di una legislazione specifica per la sua protezione, ma spesso le normative in vigore riguardano solo una problematica precisa (ad esempio, la contaminazione dei suoli) e non offrono sempre un quadro di protezione coerente.

A livello internazionale aumenta la consapevolezza di quanto la protezione del suolo sia importante, come si evince dalla revisione della Carta europea del suolo del Consiglio d'Europa, adottata nel 2003 (oggi, Carta per la protezione e la gestione sostenibile del suolo).

Tutti gli Stati membri e la Comunità aderiscono alla convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla desertificazione (UNCCD). La maggior parte dei nuovi paesi e alcuni Stati membri del Mediterraneo sono colpiti da questo fenomeno e stanno per questo adottando programmi d'azione regionali e nazionali per la lotta alla desertificazione.

Il protocollo sulla difesa del suolo nell'ambito della convenzione delle Alpi intende conservare le funzioni ecologiche del suolo, impedirne il degrado e garantirne l'utilizzo razionale nella regione alpina.

Il protocollo di Kyoto sottolinea che il suolo svolge una funzione importante per lo stoccaggio del carbonio, che deve essere tutelata e, se possibile, anche rafforzata. Alcune pratiche di gestione del suolo consentono il sequestro del carbonio nei terreni agricoli e in tal modo possono attenuare i cambiamenti climatici. Il gruppo di lavoro sui pozzi di assorbimento connessi ai terreni agricoli, costituito nell'ambito del Programma europeo per il cambiamento

⁶ Direttiva 2004/35/CE, GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56.

climatico (ECCP), ha stimato il potenziale di sequestro del carbonio a circa l'1,5-1,7 % delle emissioni di CO₂ di origine antropica dell'UE nel primo periodo di impegno previsto dal protocollo di Kyoto⁷.

La convenzione sulla diversità biologica ha annoverato la biodiversità del suolo tra i settori che richiedono un'attenzione particolare. In quest'ambito è stata varata un'iniziativa internazionale per la conservazione e l'utilizzo sostenibile della biodiversità del suolo.

Vari paesi, tra cui gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada, l'Australia, il Brasile e diversi paesi in via di sviluppo, hanno varato politiche per la protezione del suolo che comprendono legislazione, linee guida, sistemi di monitoraggio, individuazione delle aree a rischio, inventari, programmi di bonifica e strumenti di finanziamento per i siti contaminati per i quali non è possibile determinare i responsabili. Tutte queste politiche offrono un livello di tutela del suolo comparabile a quello garantito dall'approccio proposto nella presente strategia.

3. OBIETTIVO DELLA STRATEGIA

3.1. Garantire l'utilizzo sostenibile del suolo

In questo contesto la Commissione ritiene necessaria una strategia globale dell'UE per la protezione del suolo, che deve prendere in considerazione tutte le diverse funzioni che il suolo può svolgere, la variabilità e complessità che le caratterizzano e la serie dei diversi processi di degrado che possono avvenire, senza dimenticare gli aspetti socioeconomici.

La strategia è finalizzata principalmente a proteggere il suolo e a garantirne un utilizzo sostenibile, in base ai seguenti principi guida:

- (1) prevenire l'ulteriore degrado del suolo e mantenerne le funzioni quando:
 - il suolo viene utilizzato e ne vengono sfruttate le funzioni: in tal caso è necessario intervenire a livello di modelli di utilizzo e gestione del suolo;
 - il suolo svolge la funzione di pozzo di assorbimento/recettore degli effetti delle attività umane o dei fenomeni ambientali: in tal caso è necessario intervenire alla fonte;
- (2) riportare i suoli degradati ad un livello di funzionalità corrispondente almeno all'uso attuale e previsto, considerando pertanto anche le implicazioni, in termini di costi, del ripristino del suolo.

3.2. Livello di intervento

Per conseguire questi obiettivi è necessario intervenire a vari livelli: locale, nazionale ed europeo. L'azione a livello europeo è un supplemento necessario all'intervento degli Stati membri per i seguenti motivi⁸:

⁷ Cfr. http://europa.eu/comm/environment/climat/pdf/finalreport_agricsoils.pdf.

⁸ Per ulteriori dati in merito cfr. la valutazione d'impatto.

- **il degrado del suolo colpisce anche altre matrici ambientali** tutelate da normative comunitarie. Se il suolo non viene protetto si rischia di compromettere la sostenibilità e la competitività a lungo termine dell'Europa. Il suolo presenta forti interrelazioni con l'aria e le acque, tanto che ne regola la qualità; il suolo, inoltre, offre un enorme contributo a elementi quali la tutela della biodiversità e dell'ambiente marino, la gestione dei litorali e l'attenuazione dei cambiamenti climatici;
- **distorsione del funzionamento nel mercato interno** – le notevoli diversità tra i vari regimi nazionali per la difesa del suolo, in particolare quelli riguardanti l'aspetto della contaminazione, a volte impongono obblighi molto diversi agli operatori economici, creando così una situazione di disequilibrio in termini di costi fissi. In alcuni casi l'assenza di regimi di questo tipo e l'incertezza sull'entità del degrado del suolo possono essere altrettanti fattori di ostacolo agli investimenti privati;
- **impatto transfrontaliero** – il suolo è, in genere, immobile, ma non del tutto e per questo fenomeni di degrado che colpiscono uno Stato membro o una regione possono avere ripercussioni oltre i confini nazionali. La perdita di materia organica in uno Stato membro ostacola il raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto di tutta l'UE. Le dighe possono essere bloccate e le infrastrutture a valle danneggiate da sedimenti prodottisi da fenomeni di erosione massiccia che si verificano a monte, in un altro paese. Le acque sotterranee di paesi confinanti possono essere inquinate da siti contaminati al di là dei confini nazionali. Per tutti questi motivi è estremamente importante intervenire alla fonte e prevenire i danni e i conseguenti interventi necessari per porre rimedio a tali situazioni; in caso contrario, i costi del ripristino della qualità ambientale possono essere sostenuti da altri Stati membri;
- **sicurezza alimentare** – i contaminanti presenti nel suolo possono essere assorbiti dalle colture destinate alla produzione di alimenti e mangimi e da alcuni animali destinati alla produzione alimentare e avere così ripercussioni notevoli sulla sicurezza dei prodotti che vengono scambiati liberamente nel mercato interno, perché ne aumentano il contenuto di contaminanti creando un rischio per la salute delle persone e degli animali. L'intervento alla fonte e a livello comunitario – impedendo la contaminazione del suolo o riducendone l'entità – sarà un complemento necessario ai rigidi provvedimenti e controlli di qualità messi in atto dall'UE per garantire la sicurezza degli alimenti e dei mangimi;
- **dimensione internazionale** – al degrado del suolo viene riservata un'attenzione sempre più forte nell'ambito di accordi e dichiarazioni internazionali. Grazie ad un quadro coerente e adeguato, che si traduca in una conoscenza più approfondita e in una migliore gestione del suolo, l'UE può svolgere un ruolo di traino a livello internazionale, agevolando il trasferimento di know-how e di assistenza tecnica e garantendo al contempo la competitività della sua economia.

L'intervento a livello di UE avrà un ulteriore valore aggiunto, perché aiuterà a tutelare la salute dei cittadini europei che può essere messa in pericolo in vari modi dal degrado del suolo: si pensi, ad esempio, all'esposizione ai contaminanti presenti nel suolo per ingestione diretta (nel caso dei bambini che giocano nei giardini pubblici) o per assunzione indiretta

(attraverso l'ingestione di alimenti o acqua contaminati). Un altro esempio di impatto possono essere gli smottamenti, che causano vittime.

La Commissione propone pertanto di istituire una politica mirata per colmare le lacune esistenti e garantire la difesa del suolo nella sua globalità. Nell'ambito di questa azione la Commissione è pienamente consapevole della necessità di rispettare il principio di sussidiarietà e del fatto che le decisioni debbano essere prese e le azioni realizzate al livello più opportuno. Il suolo è un esempio evidente della necessità di pensare in termini globali e di agire in ambito locale.

4. AZIONI E STRUMENTI

La strategia che la Commissione propone si articola attorno a quattro pilastri fondamentali:

- (1) adozione di una legislazione quadro finalizzata principalmente alla protezione e all'uso sostenibile del suolo;
- (2) integrazione della protezione del suolo nella formulazione e nell'attuazione delle politiche nazionali e comunitarie;
- (3) riduzione del divario oggi esistente in termini di conoscenze in alcuni settori della protezione del suolo, sostenendo la ricerca attraverso programmi di ricerca comunitari e nazionali;
- (4) maggiore sensibilizzazione in merito alla necessità di difendere il suolo.

4.1. Proposta legislativa

Dopo aver preso in esame le varie soluzioni disponibili, la Commissione ritiene che lo strumento migliore per garantire un approccio completo alla difesa del suolo, nel pieno rispetto della sussidiarietà, sia una direttiva quadro. Gli Stati membri dovranno adottare misure specifiche per far fronte ai problemi del suolo, ma la direttiva lascerà loro ampia facoltà di decidere come mettere in atto questo obbligo. In altri termini, spetterà agli Stati membri decidere il grado di accettabilità del rischio, il livello di ambizione in merito agli obiettivi da raggiungere e la scelta delle misure più adeguate per realizzarli.

Questa posizione parte dalla constatazione che alcuni fenomeni, come l'erosione, la diminuzione di materia organica, la compattazione, la salinizzazione e gli smottamenti⁹, avvengono in determinate aree a rischio che devono essere individuate. Per quanto riguarda i fenomeni della contaminazione e dell'impermeabilizzazione, è più opportuno intervenire in ambito regionale o nazionale. La proposta istituisce una disciplina per l'adozione, al livello territoriale e amministrativo più opportuno, di piani per affrontare le minacce ove queste si presentano.

⁹ Le alluvioni sono già state trattate in una distinta proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla valutazione e alla gestione delle alluvioni, COM(2006)15.

4.1.1. *Erosione, diminuzione di materia organica, salinizzazione, compattazione e smottamenti*

L'erosione, la diminuzione di materia organica, la salinizzazione, la compattazione e gli smottamenti sono tutti fenomeni che devono essere affrontati secondo il seguente schema:



A norma della direttiva proposta gli Stati membri saranno tenuti ad individuare le aree a rischio in base ad elementi comuni, a fissare obiettivi di riduzione del rischio per le aree in questione e a preparare programmi contenenti le misure necessarie per conseguire tali obiettivi. Per quanto riguarda l'individuazione delle aree a rischio, la Commissione incoraggia gli Stati membri a utilizzare i regimi di monitoraggio già esistenti. Nel tempo sarà probabilmente possibile formulare un approccio e un metodo più armonizzati per il monitoraggio, sfruttando anche i lavori della rete degli Uffici europei del suolo (*European Soil Bureau Network*) riguardanti l'armonizzazione delle metodologie. L'accettabilità del rischio e le misure varieranno in funzione della gravità dei processi di degrado, delle condizioni locali e di considerazioni di ordine socioeconomico.

I programmi potranno fare riferimento a misure già in atto in ambito nazionale o comunitario, come la condizionalità e le misure in materia di sviluppo rurale della PAC, i codici di buona pratica agricola e i programmi d'azione previsti dalla direttiva sui nitrati, le future misure nell'ambito dei piani di gestione dei bacini idrografici di cui alla direttiva quadro sulle acque, i piani di gestione del rischio di alluvione, i programmi nazionali sulle foreste e le pratiche silvicole sostenibili, nonché le misure per la prevenzione degli incendi boschivi. Per quanto concerne le misure contro la diminuzione di materia organica del suolo, non tutti i tipi di materia organica sono potenzialmente in grado di risolvere il problema. Gli ammendamenti organici del suolo come il letame e il compost e, in misura molto minore, i fanghi di depurazione e i liquami animali contengono materia organica stabile ed è proprio questa frazione stabile che contribuisce a costituire l'humus, che a sua volta migliora le caratteristiche del suolo.

Gli Stati membri potranno abbinare liberamente varie strategie per risolvere problemi concomitanti. Questa impostazione sarà particolarmente vantaggiosa per gli Stati membri che devono lottare contro la desertificazione nell'ambito della convenzione UNCCD, anche perché consentirà loro di evitare duplicazioni.

4.1.2. Contaminazione

Per gestire il problema della contaminazione è previsto un approccio basato sul seguente schema:



Sulla base di una definizione comune dei siti contaminati (cioè quelli che rappresentano un rischio significativo per la salute umana e per l'ambiente), della sua applicazione da parte degli Stati membri e di un elenco comune di attività potenzialmente inquinanti, gli Stati membri dovranno individuare i siti contaminati presenti sul loro territorio e formulare una strategia nazionale di bonifica di tali siti. La strategia dovrà fondarsi su una classificazione scientificamente valida e trasparente dei siti da bonificare in base alla priorità di intervento; la strategia dovrà mirare a ridurre la contaminazione del suolo e i rischi che questa provoca e dovrà prevedere un meccanismo per finanziare la bonifica dei cosiddetti "siti orfani". A ciò si aggiunge l'obbligo del venditore o del potenziale acquirente di fornire all'amministrazione e a qualsiasi altra parte coinvolta nella compravendita un rapporto sullo stato del suolo riguardante siti nei quali sono in corso o si sono svolte attività potenzialmente inquinanti. La direttiva affronta anche l'aspetto della prevenzione della contaminazione, introducendo l'obbligo di contenere l'introduzione di sostanze pericolose nel suolo.

4.1.3. Impermeabilizzazione

Per un utilizzo più razionale del suolo, gli Stati membri saranno chiamati ad adottare provvedimenti adeguati per limitare il fenomeno dell'impermeabilizzazione (*sealing*) tramite il recupero dei siti contaminati e abbandonati (i cosiddetti *brownfields*) e ad attenuare gli effetti di questo fenomeno utilizzando tecniche di edificazione che permettano di conservare il maggior numero possibile di funzioni del suolo.

4.1.4. Altre minacce

La direttiva non riguarda direttamente la biodiversità del suolo, ma questo elemento sarà comunque tutelato nel suo complesso nell'ambito delle azioni proposte per risolvere altre problematiche. In questo modo si contribuirà a conseguire l'obiettivo di arrestare il calo di biodiversità entro il 2010.

4.2. Ricerca

Saranno necessarie ulteriori attività di ricerca per colmare le lacune esistenti in termini di conoscenze sul suolo e per dare una base scientifica più solida alle politiche. La Commissione intende seguire le raccomandazioni sulle priorità proposte nell'ambito della consultazione dei soggetti interessati:

- processi che sottendono alle funzioni del suolo (ad esempio, il ruolo del suolo nella contabilizzazione globale del CO₂ e ai fini della protezione della biodiversità);
- cambiamenti nei processi che avvengono nel suolo a livello spaziale e temporale;
- elementi ecologici, economici e sociali che determinano i problemi del suolo;
- fattori che incidono sui servizi ecologici forniti dal suolo;
- procedure operative e tecnologie per la difesa e il recupero del suolo.

Nella proposta relativa al Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo (2007-2013) sono previste attività di ricerca sulle funzioni del suolo nell'ambito dei settori prioritari "Ambiente" e "Prodotti alimentari, agricoltura e biotecnologie".

4.2.1. Biodiversità

Mancano ancora informazioni sufficienti sulla biodiversità del suolo. Anche questo aspetto sarà trattato nel Settimo programma quadro nell'intento di comprendere meglio la funzione che svolge la biodiversità come servizio ambientale. Questo processo di acquisizione delle conoscenze sarà sostenuto anche dalle iniziative in corso nell'ambito della convenzione sulla diversità biologica e del programma "Forest Focus".

4.3. Integrazione

Le politiche comunitarie, in particolare quelle in materia di agricoltura, sviluppo regionale, trasporti e ricerca, hanno notevoli ripercussioni sul suolo. Ma per realizzare gli obiettivi fissati nella presente strategia l'aspetto della difesa del suolo deve essere maggiormente integrato anche in altre politiche settoriali.

La Commissione prevede di adottare alcune azioni al riguardo (cfr. punto 6).

4.4. Sensibilizzazione

Il pubblico non è molto sensibilizzato in merito all'importanza di tutelare il suolo. Per colmare questa lacuna servono pertanto misure finalizzate a migliorare le conoscenze e lo scambio di informazioni e di buone pratiche. La Commissione intende incentivare iniziative quali:

- un'ampia diffusione dell'atlante europeo dei suoli (*Soil Atlas of Europe*) e il mantenimento del sito web sul suolo (<http://eusoils.jrc.it>), che permette di accedere liberamente a informazioni sul suolo in Europa ai fini delle politiche;
- il proseguimento delle attività della *European Summer School on Soil Survey*, destinate a fornire una formazione specifica ai giovani ricercatori;

- la promozione di iniziative come il Manifesto europeo sul patrimonio geologico e la geodiversità (*European Manifesto on Earth Heritage and Geodiversity*);
- l'inserimento di informazioni sul suolo e di aspetti legati alla sua protezione in manifestazioni di informazione e formazione finanziate dalla Comunità;
- eventuali premi per la gestione del suolo;
- iniziative nell'ambito della convenzione UNCCD, in particolare nel 2006 che è stato decretato Anno internazionale dei deserti e della desertificazione.

5. IMPATTI E RISULTATI ATTESI

La presente strategia è stata oggetto di una valutazione d'impatto e di un'ampia consultazione dei soggetti interessati. Nell'ambito di queste attività sono state esaminate varie soluzioni e misure connesse, tra cui un'azione a carattere non vincolante, un quadro giuridico UE flessibile e non prescrittivo e atti legislativi sui vari aspetti che minacciano il suolo, con la definizione di obiettivi e di strumenti a livello di UE.

Sulla base delle raccomandazioni dei soggetti interessati, dell'attuale situazione per quanto riguarda la difesa del suolo nell'UE — comprese le politiche e le misure già in atto in una minoranza di Stati membri — e del costo complessivo del degrado del suolo per la società, la Commissione ha ritenuto che uno strumento flessibile come una direttiva quadro fosse il più adatto per affrontare la problematica della protezione del suolo.

La valutazione d'impatto, svolta secondo le linee guida della Commissione e fondata sui dati disponibili, ha indicato che il degrado del suolo potrebbe costare fino a 38 mrd EUR l'anno.

I costi diretti che deriverebbero dalla direttiva proposta - dovuti essenzialmente all'obbligo di individuare le aree a rischio e di preparare un inventario dei siti contaminati - potrebbero raggiungere 290 mio EUR l'anno per l'UE-25 per i primi cinque anni e 240 mio EUR nei successivi 20. Successivamente tali costi scenderanno invece a meno di 2 mio EUR l'anno e saranno sostenuti principalmente dalle amministrazioni pubbliche.

I benefici derivanti da tale obbligo saranno connessi ad una migliore conoscenza dell'entità dei problemi del suolo e della loro ubicazione, che consentirà di adottare misure più mirate ed efficaci. Si tratta tuttavia di benefici non quantificabili, perché dipenderanno dal modo in cui verranno concretamente utilizzate le maggiori conoscenze disponibili.

La direttiva consente agli Stati membri di stabilire gli obiettivi secondo le proprie ambizioni e di scegliere le misure da inserire nei programmi e le strategie di bonifica che essi ritengono più valide e più efficaci in termini di costi. I costi e i benefici dipenderanno, pertanto, dal grado di ambizione scelto e varieranno anche in base a quanto gli Stati membri decideranno di sfruttare le opportunità offerte dalla legislazione in vigore, come la condizionalità prevista dalla PAC, ai fini della protezione del suolo.

Si possono prevedere scenari diversi di misure, basati sui vari livelli di ambizione. Un aspetto comune a tutti gli scenari è il fatto che i costi supplementari cominceranno ad essere sostenuti solo dal 2015 circa in poi, e potranno essere a carico degli utilizzatori del suolo e di chi inquina e/o delle amministrazioni pubbliche, in funzione delle decisioni che gli Stati membri prenderanno. I benefici dovrebbero essere ripartiti essenzialmente tra la società nel suo complesso e vari operatori economici.

Per scenari specifici con livelli di ambizione medio-alti, l'allegato alla valutazione d'impatto ha analizzato le ripercussioni sociali, economiche e ambientali delle misure che potrebbero essere adottate dagli Stati membri.

Nel valutare i possibili costi aggiuntivi, in particolare per lo scenario considerato, occorre ricordare che i benefici previsti sono nettamente superiori ai costi, soprattutto se si pensa che non è stato possibile considerare molti benefici ambientali derivanti dai servizi offerti dal suolo, come la conservazione della biodiversità e il mantenimento dei cicli dei nutrienti e dei gas.

La direttiva rappresenta inoltre il primo approccio politico mirato espressamente alla difesa del suolo a livello di UE ed è concepita per tutelare il suolo in quanto risorsa fondamentale ed essenzialmente non rinnovabile dell'UE, che corrisponde a circa 400 milioni di ettari.

6. INIZIATIVE FUTURE

Per garantire che gli interventi descritti in precedenza trovino una realizzazione pratica, la Commissione intende:

- pubblicare inviti a presentare progetti di ricerca a sostegno del processo di definizione delle politiche, in linea con gli obiettivi della presente strategia, e inserire nel processo decisionale tutte le nuove conoscenze acquisite sulla biodiversità del suolo, a partire dal 2006 in poi;
- riesaminare la direttiva sui fanghi di depurazione nel 2007, come del resto annunciato nella strategia tematica sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti¹⁰, per ottenere il massimo beneficio dalla reintroduzione dei nutrienti, limitando al contempo sempre di più l'immissione di sostanze pericolose nel suolo;
- riesaminare la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (direttiva IPPC)¹¹ nel 2007 per rafforzarne gli aspetti legati alla protezione del suolo e alla prevenzione della contaminazione esaminando, in particolare, la possibilità di armonizzare l'obbligo fondamentale di evitare qualsiasi rischio di inquinamento, imponendo il ripristino di uno "stato soddisfacente" nei siti che hanno ospitato impianti IPPC e prevedendo il monitoraggio periodico del suolo sul sito;
- verificare con attenzione se i piani di sviluppo rurale per il 2007-2013 (e oltre) tengono adeguatamente in conto la necessità di proteggere il suolo;

¹⁰ COM(2005) 666.

¹¹ Direttiva 96/61/CE, GU L 257 del 10.10.1996, pag. 26.

- verificare l’incidenza, ai fini della difesa del suolo, dei requisiti minimi relativi al mantenimento di “buone condizioni agronomiche e ambientali” definiti dagli Stati membri a norma dell’articolo 5 e dell’allegato IV del regolamento n. 1782/2003;
- avviare, nel 2007, attività per sviluppare buone pratiche in grado di attenuare gli effetti negativi dell’impermeabilizzazione in termini di funzioni del suolo;
- preparare una strategia comune di attuazione della direttiva quadro e di altri pilastri della strategia, in collaborazione con gli Stati membri e mantenendo un dialogo aperto con gli esperti che hanno partecipato alla consultazione dei soggetti interessati. Ciò consentirà di avviare attività per sostenere gli Stati membri nel momento in cui dovranno individuare e formulare le misure più economicamente efficaci per realizzare gli obiettivi della strategia; consentirà inoltre una migliore cooperazione tra gli Stati membri al fine di arrivare ad approcci comparabili per la difesa del suolo;
- preparare un valido approccio per affrontare le interazioni tra protezione del suolo e cambiamenti climatici sotto il profilo della ricerca, dell’economia e dello sviluppo rurale, per far sì che le politiche in questi settori si rafforzino a vicenda;
- valutare, nel 2009, le possibili sinergie esistenti tra i provvedimenti finalizzati alla difesa e all’utilizzo sostenibile del suolo e le misure inserite nei piani di gestione dei bacini idrografici previsti dalla direttiva quadro sulle acque;
- valutare le possibili sinergie tra i provvedimenti finalizzati alla difesa e all’utilizzo sostenibile del suolo e le misure di tutela delle acque costiere, comprese quelle previste dalla strategia tematica per la protezione e la conservazione dell’ambiente marino¹²;
- garantire che gli aspetti della protezione del suolo figurino nelle politiche sui prodotti per evitare la contaminazione del suolo;
- garantire che le attività contemplate nella presente strategia e le iniziative adottate nell’ambito della convenzione UNCCD, della convenzione sulla diversità biologica, del protocollo di Kyoto e della convenzione delle Alpi siano coerenti e complementari tra loro e si rafforzino reciprocamente.

La presente strategia contiene le misure che in questa fase si ritengono più adeguate a livello di UE. I risultati ottenuti nella realizzazione degli obiettivi fissati nella strategia saranno valutati, secondo il caso, nell’ambito del riesame del sesto programma d’azione per l’ambiente.

¹² COM(2005) 504.