

UN “TAPPETO MAGICO”: COSÌ LA COMMISSIONE DEFINISCE IL SUOLO EUROPEO. NOVITÀ POSSIBILI ANCHE PER BONIFICHE E TERRE DA SCAVO.

DI LUCIANO BUTTI

PROTEZIONE DEI SUOLI, BONIFICHE, TERRE E ROCCE: MATERIE SINORA DI REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE, SENZA UNA DISCIPLINA COMUNE EUROPEA

Rifiuti, acque, emissioni industriali, Via, ecc.: quasi tutti i settori compresi nella materia ambientale hanno ormai una **disciplina europea comune**, contenuta in regolamenti o direttive.

Il livello di adesione a questa disciplina da parte dei diversi stati membri non è sempre ottimale, ma è indubbio che l'esistenza di una disciplina comune europea comporti una sostanziale uniformità delle discipline nazionali.

A questa regola vi è sinora stata soprattutto **una importante eccezione**, quella della protezione dei **suoli**, e pertanto della regolamentazione delle bonifiche dei siti contaminati, oltre che della gestione delle terre e rocce da scavo. Qui, fino a questo momento, non si è mai raggiunta un'intesa fra i diversi stati europei. Ogni paese ha perciò approvato la propria disciplina, con differenze notevoli all'interno dell'Unione sia sul piano delle procedure vigenti, sia – e soprattutto – su quello dell'applicazione pratica. E con ovvie conseguenze, naturalmente, anche dal punto di vista della parità di posizioni tra imprese operanti in diversi paesi europei.

Certo, alcune norme approvate dall'Unione europea in ambiti diversi da quello delle bonifiche indirettamente incidono sulle discipline nazionali di queste ultime. E' il caso, ad esempio, della disciplina della “*relazione di riferimento*” prevista dalla Direttiva IED sulle emissioni industriali (Direttiva 2010/75/EU). Si tratta di una relazione sullo stato di suolo e sottosuolo che le aziende soggette alla direttiva devono trasmettere alle autorità all'inizio ed alla fine di ogni ciclo di vita della propria autorizzazione ambientale. Analoga considerazioni si potrebbe fare per alcuni aspetti della Direttiva europea sulla responsabilità ambientale (Direttiva 2004/35/EU), particolarmente per la rilevanza attribuita al principio “*chi inquina paga*”.

Tuttavia, i diversi regimi nazionali delle bonifiche – i cd. “*Contaminated Land Regimes (CLRs)*”ⁱ – rimangono ampiamente differenziati anche quanto a temi fondamentali, come l’attribuzione delle responsabilità per l’effettuazione degli interventi ed il ruolo del proprietario non responsabile dell’inquinamentoⁱⁱ.

Questa situazione potrà tuttavia cambiare – e le bonifiche potranno avere una disciplina europea almeno di cornice – se andrà in porto una iniziativa recentemente avviata dalla Commissione Ue.

CONSULTAZIONE PUBBLICA SULLA “STRATEGIA DELL’UE PER IL SUOLO PER IL 2030”

Fino al 16 marzo 2022, infatti, i cittadini e le parti interessate, su invito appunto della Commissione Ue, hanno potuto inviare commenti e suggerimenti per una futura proposta legislativa mirata alla tutela e alla salute del suolo. I commenti hanno riguardato la già annunciata “*Strategia dell’Ue per il suolo per il 2030*”ⁱⁱⁱ, finalizzata a stabilire regole favorevoli all’uso e al ripristino sostenibile del suolo, determinare le opzioni per il monitoraggio del suolo, nonché specificare le condizioni di un suolo sano. L’adozione della direttiva è prevista per il secondo trimestre del 2023.

La “*Strategia dell’Ue per il suolo per il 2030*”, che contribuisce al conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo, propone una combinazione di azioni volontarie e legislative con l’obiettivo di garantire che entro il 2050 tutti gli ecosistemi terrestri siano in buona salute e chiede di garantire lo stesso livello di protezione in tutti i paesi europei.

“*Un tappeto magico*”, che si forma in migliaia di anni: così viene definito il suolo nel documento della Commissione^{iv}. Il nostro futuro infatti dipende dallo strato sottile che si estende sotto i nostri piedi. Il suolo e la moltitudine di organismi che in esso vivono ci forniscono cibo, biomassa, fibre e materie prime, regolano i cicli dell’acqua, del carbonio e dei nutrienti e rendono possibile la vita sulla terra.

Come sottolineato nel documento, investire nella prevenzione e nel ripristino dei suoli degradati è un’azione sensata anche dal **punto di vista economico**. Essendo il più vasto ecosistema terrestre dell’UE, un suolo sano sostiene molti settori dell’economia, mentre il suo degrado costa all’UE decine di miliardi di euro ogni anno. Le pratiche di gestione che sostengono e migliorano la salute del suolo e la biodiversità sono più efficienti in termini di costi e riducono la necessità di elementi esterni (ossia i pesticidi e fertilizzanti) per mantenere invariati i rendimenti. Arrestare e invertire l’attuale tendenza di degrado potrebbe generare fino a 1.200 miliardi di benefici economici a livello mondiale ogni anno. Il costo dell’inazione rispetto a questo fenomeno, che in Europa supera di almeno sei volte il costo dell’azione, va ben oltre il calcolo economico: non solo porterebbe a una perdita di fertilità a discapito della sicurezza alimentare mondiale, ma avrebbe anche un impatto sulla qualità e sul valore nutrizionale dei prodotti.

Gli Stati membri sono invitati dalla Commissione europea a **integrare la gerarchia sull’uso del suolo nei loro piani di trasformazione del territorio** attraverso iniziative normative appropriate e eliminando gradualmente gli incentivi finanziari che andrebbero contro questo gerarchia, come i benefici fiscali locali per la conversione di terreni agricoli o naturali in ambiente edificato, e a fissare entro il 2023 ambiziosi obiettivi nazionali, regionali e locali per ridurre l’occupazione netta di suolo entro il 2030 al fine di dare un contributo misurabile all’obiettivo dell’UE del 2050 e riferire sui progressi.

La nuova strategia è strettamente legata alle altre politiche dell'UE scaturite dal *Green Deal europeo*, opera in sinergia con queste e sosterrà l'ambizione europea di un'azione globale sul suolo a livello internazionale.



LA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE TERRE E ROCCE DA SCAVO NELLA NUOVA STRATEGIA EUROPEA SUI SUOLI

La maggior parte delle terre da scavo è pulita, fertile e sana e dovrebbe essere riutilizzata nella stessa area o in un altro luogo adeguato. Se non è possibile riutilizzare le terre da scavo, per esempio a causa di livelli di inquinamento inaccettabili, la priorità dovrebbe andare al loro riciclo o ad altre forme di recupero invece che al conferimento in discarica, in linea con la gerarchia dei rifiuti. Nel 2018 sono state generate e considerate come rifiuti oltre 530 milioni di tonnellate di terra da scavo, ma ben due terzi di queste sono stati recuperati tramite operazioni che hanno reintrodotta la terra nell'economia. Per separare i suoli contaminati da quelli puliti, i flussi delle due tipologie devono essere monitorati più attentamente lungo tutta la catena del valore, applicando i controlli sulla tracciabilità e la qualità dal luogo di scavo fino alla fase finale.

La Commissione provvederà ad indagare sui flussi di terra da scavo generati, trattati e riutilizzati nell'UE e valutare la situazione del mercato negli Stati membri entro il 2023. Ciò dovrebbe portare a un quadro completo della situazione europea. Si potrà così realizzare, nelle intenzioni della Commissione, una sorta di "*passaporto europeo per la terra scavata*". Esso dovrebbe rispecchiare la quantità e la qualità della terra da scavo per assicurare che sia trasportata, trattata oppure riutilizzata altrove in modo sicuro.

LE BONIFICHE DEI SITI CONTAMINATI NELLA NUOVA STRATEGIA EUROPEA SUI SUOLI

Prevenire l'inquinamento diffuso e puntuale del suolo rimane il modo più efficace ed economico per assicurare suoli puliti e sani nel lungo termine. Di fronte a suoli ormai degradati, in alcuni casi l'utilizzo di pratiche sostenibili di gestione del suolo permette di ristabilire una condizione di salute, che porta a un pieno recupero dopo alcuni anni. In altri casi, tuttavia, come riconosce il documento della Commissione, *“sono necessarie misure attive di ripristino per ottenere un recupero che a volte è solo parziale (ad esempio per suoli impermeabilizzati, desertificati, salinizzati o acidificati)”*.

A volte, purtroppo, il degrado è irreversibile. La bonifica necessaria per i siti contaminati spesso risente di metodologie complesse e costose, per quanto in alcuni casi le tecniche di biorisanamento a basso costo si siano rivelate efficaci. Ciononostante, talvolta il degrado del suolo è tale da rendere impossibile riportarli in condizioni di buona salute a costi ragionevoli: in questi casi si impongono misure appropriate per limitare o gestire il rischio associato al sito contaminato e per prevenire ulteriori danni all'ambiente e alla salute umana. Quando a nulla sono valse gli sforzi per prevenire e controllare la fonte dell'inquinamento e gli inquinanti raggiungono il suolo, mettendo a rischio l'ambiente e la salute delle persone, è necessario procedere a una bonifica e che chi ha inquinato paghi.

La Commissione sta lavorando inoltre alla revisione della direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, in cui proporrà uno strumento ambizioso per contrastare i reati ambientali e introdurrà gli strumenti efficaci affinché le autorità di contrasto in tutta l'Unione possano far rispettare le politiche ambientali (compresi i reati di inquinamento del suolo), con il supporto di Eurojust per i casi transfrontalieri. Tuttavia, per i siti contaminati storicamente oppure orfani, la mancanza di un approccio comune nell'UE rappresenta una lacuna legislativa molto importante. È essenziale che tutti gli Stati membri individuino i siti contaminati e ne tengano un registro, ne valutino il rischio e procedano a bonificarli quando il rischio è inaccettabile.

Nell'ambito della valutazione d'impatto per la normativa sulla salute del suolo, la Commissione intende:

- a) prendere in considerazione la possibilità di proporre disposizioni normative vincolanti finalizzate a: i) **individuare i siti contaminati**, ii) **creare un inventario** e un registro di tali siti e iii) **bonificare i siti che rappresentano un rischio significativo** per la salute delle persone e l'ambiente entro il 2050;
- b) valutare la fattibilità dell'introduzione di un **certificato di salute del suolo per le compravendite** di terreni, affinché gli acquirenti siano informati circa le principali caratteristiche e la salute del suolo nel sito che intendono acquistare.

Oltre a queste disposizioni normative, la Commissione intende facilitare il dialogo e lo scambio di conoscenze, sviluppare entro il 2024 un elenco di priorità dell'UE per i contaminanti che destano maggiore preoccupazione, rivedere entro il 2022 la direttiva relativa alle emissioni industriali ed entro il 2023 la direttiva sulla responsabilità ambientale, anche per quanto riguarda la definizione di danno al terreno e il ruolo delle garanzie finanziarie.

Viene invece riservato agli Stati membri il compito di stabilire un sistema di certificazione dei suoli per le compravendite di terreni, con il sostegno del programma di ricerca dell'UE e della missione "*Un patto europeo per i suoli*", se non è già previsto nella normativa sulla salute del suolo.

Le indicazioni della "EU Soil Strategy for 2030" vengono spiegate con maggiori dettagli nello "*STAFF WORKING DOCUMENT*" ad essa relativo^v.

ⁱ Cfr. Butti, Campigotto, Toniolo, *The impact of EU legislation, principles and case law on the national contaminated land regimes*, in *Filodiritto*, 9 ottobre 2019 (<https://www.filodiritto.com/impact-eu-legislation-principles-and-case-law-national-contaminated-land-regimes>).

ⁱⁱ Su questi temi è intervenuta anche la sentenza della Corte di Giustizia 4 marzo 2015, in causa C - 534/13.

ⁱⁱⁱ Il documento è consultabile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12634-Salute-del-suolo-nuova-strategia-dellUE-per-la-protezione-del-suolo_it.

^{iv} Così si esprime testualmente il documento: "*Pochissimi sanno che il sottile strato che si trova sotto i nostri piedi racchiude il nostro futuro. Il suolo e la moltitudine di organismi che lo abitano ci forniscono cibo, biomassa e fibre, materie prime, regolano i cicli dell'acqua, del carbonio e dei nutrienti e rendono possibile la vita sulla terra. Ci vogliono migliaia di anni per produrre pochi centimetri di questo tappeto magico*".

^v Che può essere scaricato, solo in lingua inglese, al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0323&from=EN>.