

## La difesa del suolo nell'azione della comunità internazionale

R. Nocera

*La terra è una risorsa finita. Desertificazione, cambiamento climatico, inquinamento, insediamenti umani e attività antropiche, minacciano l'integrità del suolo e la sua capacità di "nutrire il pianeta". In una crescente consapevolezza, la comunità internazionale sta moltiplicando l'azione per promuovere globalmente misure per la difesa e la conservazione del suolo, a partire dalla lotta alla desertificazione, con l'obiettivo di arrivare a una Land Degradation Neutrality al 2050.*

### La difesa del suolo: non solo una questione ambientale

Il 2015 è stato dichiarato Anno Internazionale del Suolo, una iniziativa promossa dalla Food and Agriculture Organization (FAO) delle Nazioni Unite che accende i riflettori su una risorsa primaria e fondamentale per l'umanità e per il pianeta: la terra. Alla disponibilità presente

e futura di suolo da destinare a fini produttivi, e agricoli in particolare, è legata la sopravvivenza stessa dell'uomo. La produzione di derrate alimentari, ma anche di foraggio per l'allevamento, di fibre tessili, di legname, di medicinali; la conservazione della biodiversità del pianeta; la disponibilità di acqua; la resilienza rispetto al cambiamento climatico e la sopravvivenza stessa delle popolazioni rurali sono legate alla disponibilità di terre arabili e produttive. Il suolo è però un ecosistema fragile, sempre più esposto alla minaccia della desertificazione che ogni anno rende inservibili circa 12 milioni di ettari di terreno, che si aggiungono ai 3,6 miliardi di ettari già oggi classificati come deserti o terre aride, pari a circa il 25% della superficie emersa. Desertificazione non significa soltanto avanzata dei deserti ma, piuttosto, persistente deterioramento

del suolo – deforestazione, erosione, impermeabilizzazione, salinizzazione, alcalinizzazione – a causa delle attività antropiche, delle variazioni climatiche, delle ripetute siccità, del consumo di suolo, in un processo che innesca una spirale perversa sotto il profilo ambientale ma, soprattutto, socio-economico poiché la desertificazione genera povertà diffusa. La questione dell'uso sostenibile del suolo, insieme con i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, è stata identificata dalla comunità internazionale come una delle maggiori sfide per lo sviluppo sostenibile. Ad essa sono legati aspetti critici dello sviluppo quali la riduzione della povertà, la sicurezza alimentare, l'agricoltura, l'accesso all'acqua, la produzione di pascolo e di energia rinnovabile. Per questa ragione il tema della gestione e conservazione del suolo ha acquisito una importanza crescente

nel dibattito internazionale, in una consapevolezza che ha portato all'adozione di misure e politiche per il contrasto alla desertificazione e la promozione di modelli sostenibili di uso del suolo.

### Il suolo come policy globale: dalla Conferenza di Nairobi a Rio +20

Il primo atto risale al 1977, con il mondo ancora scosso dalle immagini della carestia nell'Africa sub-sahariana. L'ONU fa risuonare il campanello di allarme sulle minacce all'integrità del suolo nella Conferenza di Nairobi sulla desertificazione che porterà all'adozione di un Piano di Azione.

Nel 1982 con l'adozione della *World Soil Charter*, è la FAO ad essere protagonista dell'azione a difesa del suolo. La Carta enuncia i principi per uno sfruttamento razionale del suolo, in grado di assicurare al tempo stesso l'incremento di produttività delle terre fertili e la conservazione per le generazioni future, richiamando i Governi e le Organizzazioni internazionali ad operare secondo una visione di lungo periodo, sulla base di un coinvolgimento attivo delle popolazioni con misure di incentivazione, formazione, supporto.

La *World Soil Charter*, tuttavia, è rimasta largamente inattuata. Occorre attendere dieci anni per un passo in avanti delle politiche del suolo quando, a seguito della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (Earth Summit) di Rio del 1992, il tema della gestione sostenibile e conservazione del suolo viene inserito in un quadro giuridicamente vincolante per i Governi. Il 17 giugno 1994 viene adottata a Parigi la Convenzione delle Nazioni Unite per il Contrasto alla Desertificazione (UNCCD), un accordo in-

ternazionale sottoscritto ad oggi da 195 paesi quale strumento di una partnership globale per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni in terre aride, mantenere e ripristinare la terra e la produttività del suolo, mitigare gli effetti della siccità e ridurre la povertà.

Al centro della Convenzione il nesso tra ambiente, sviluppo, e conservazione del suolo. La priorità è difatti legata alla necessità di identificare e intervenire sulle interdipendenze tra desertificazione, degrado dei suoli, siccità e temi chiave quali biodiversità, cambiamento climatico, sicurezza alimentare, conservazione delle foreste, accesso all'acqua. Temi che non sono appannaggio di alcune regioni del mondo dove la desertificazione avanza con estrema rapidità (Africa, ma anche America Latina e Cina), ma interessano l'intero pianeta richiedendo un'azione globale.

La UNCCD, e più di recente la Strategia Decennale di attuazione (*The 10-year strategic plan and framework to enhance the implementation of the Convention 2008–2018*), impegna i Governi ad adottare misure di policy a livello nazionale e internazionale, strategie ed azioni per dare effettività alla Convenzione: attività di formazione, informazione, educazione; capacity building delle comunità e delle istituzioni locali; costituzione di reti di monitoraggio, indicatori e sistemi di diffusione delle conoscenze, ma anche collaborazione tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo per il trasferimento di buone pratiche, tecnologie, metodologie e progetti e, soprattutto, per mobilitare investimenti e schemi finanziari innovativi. La UNCCD, tuttavia, non è uno strumento isolato di intervento. Proprio perché nasce da un approccio sistemico allo sviluppo sostenibile nel lungo termine, opera in siner-

gia con le altre due "Convenzioni sorelle" scaturite dal Vertice di Rio: la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) e la Convenzione sulla protezione della biodiversità (CBD), una sinergia che sottolinea le interdipendenze tra i temi e la necessità di decisioni globali su terra, cambiamento climatico e conservazione degli eco-sistemi.

Il suolo, infatti, non solo è "la casa" che ospita le attività e gli insediamenti umani e determina le condizioni per la sussistenza dell'umanità, ma è una "piattaforma" di servizi eco-sistemici più ampi. Oltre alla produzione di biomassa (per fini alimentari ed energetici), il suolo svolge funzioni vitali connesse al ciclo idrologico, alla cattura e stoccaggio del carbonio, divenendo elemento centrale nelle misure di adattamento e contrasto al cambiamento climatico. Ben si comprende quindi, come Rio abbia inquadrato le politiche per il suolo in una visione multidimensionale delle minacce all'eco-sistema.

Si indirizza invece esplicitamente alla necessità di una governance globale sull'uso del suolo l'iniziativa promossa dalla FAO per una *Global Soil Partnership for Food Security (GSP)*. Lanciata nel 2011, la GSP si propone come risposta alla necessità di politiche coordinate e integrate sull'uso del suolo, con l'obiettivo di coordinare iniziative e risorse frammentate tra una pluralità di attori e soggetti, per garantire che il tema dell'uso razionale e non competitivo del suolo sia adeguatamente rappresentato nel dialogo sul cambiamento globale e nei processi decisionali.

Centrale nella visione della GSP la gestione e l'uso sostenibile della risorsa suolo: assicurare il mantenimento di terreni sani e produttivi promuovendo l'uso sostenibile de-

gli input agricoli (e non) per la gestione della salute del suolo e degli ecosistemi.

Da Rio in poi la comunità internazionale, l'ONU in particolare e le sue agenzie specializzate, ha messo il suolo al centro della visione dello sviluppo, sia sottolineandone gli aspetti ambientali, come nella istituzione del Decennio della lotta alla desertificazione (2010-2020), sia quelli socio-economici legati agli obiettivi di riduzione della povertà nei Millennium Development Goals. Con Rio +20 si fa un ulteriore passo avanti nella riflessione globale sul suolo.

In vista della Conferenza sullo sviluppo sostenibile di Rio +20, è ancora l'ONU a lanciare una grande iniziativa per la *Zero Net Land Degradation* come obiettivo al 2050 che, in una visione ancora più ampia delle politiche del suolo, chiede ai Governi di agire per arrestare un ulteriore degrado del suolo e ripristinare gli eco-sistemi dove il degrado ha già compromesso la fertilità e produttività delle terre. Sebbene l'intento di definire target vincolanti di protezione del suolo anche per la UNCCD, analogamente a quanto previsto dalle Convenzioni per la biodiversità e il cambiamento climatico, sia stato disatteso, Rio +20 ha comunque segnato una tappa importante: nel Documento finale i Governi hanno sottoscritto l'impegno ad operare verso la *land degradation neutrality*, riaffermando la centralità della UNCCD per il coordinamento delle policy a livello nazionale, regionale, sovranazionale.

### L'agenda europea per la protezione e conservazione del suolo

Anche l'Unione Europea ha avviato passi importanti in materia di uso

sostenibile del suolo, sebbene manchi ancora un quadro di riferimento organico. Il suolo è certamente centrale in molte politiche settoriali dell'Unione Europea – agricoltura, acqua, rifiuti, sostanze chimiche, inquinamento ambientale –, ma senza costituire un quadro giuridico coerente per la protezione del suolo.

In attesa di un atto di rango legislativo, il cui processo decisionale è stato messo in stand by e rimandato alla nuova Commissione insediata nel dicembre 2014, l'Unione Europea ha però adottato una Strategia Tematica per la Protezione del Suolo (COM(2006)231), la cui strada era stata preparata dalla precedente Comunicazione (COM(2002)179). Già nella Comunicazione del 2002 vengono identificate le minacce alla integrità dei suoli rilevanti ai fini della formulazione di policy e misure di intervento.

Sul solco tracciato nel 2002, la Strategia Tematica delinea un impianto di azione teso a garantire l'uso sostenibile del suolo a partire dal riconoscimento delle diverse funzioni che il suolo svolge. La Strategia stabilisce un programma di lavoro decennale per la Commissione articolato in quattro pilastri: adozione di una legislazione quadro; integrazione della protezione del suolo nelle politiche nazionali e comunitarie; sostegno alla ricerca di settore; sensibilizzazione.

Il primo pilastro – come si è detto – è rimasto inattuato. La proposta di Direttiva Quadro (COM(2006)232), un *framework* che delinea i principi generali di intervento lasciando agli Stati membri la facoltà di decidere sulle misure specifiche da adottare per la protezione del suolo, è stata ritirata dalla Commissione con decisione del 30 aprile 2014, dopo essere stata pendente in Consiglio per otto anni, bloccata dal veto di una minoranza di Stati.

Questo non significa che la questione del degrado del suolo sia stata relegata in secondo piano. Essa rimane centrale nell'agenda dell'Unione Europea, comunque sostenuta dalla Strategia, che costituisce una *roadmap* decennale e un approccio sistematico al tema della protezione, ripristino e mantenimento del suolo e delle sue funzioni, e rafforzata dalla *Tabella di marcia per una Europa efficiente nell'impiego delle risorse* (COM(2011)571). La strategia sulla *resource-efficiency*, varata nel quadro di Europa 2020, stabilisce che entro il 2020, le politiche dell'UE tengano conto del loro impatto diretto e indiretto sulla destinazione dei terreni nella UE e nel mondo, e che il livello di consumo di suolo sia in linea con l'obiettivo raggiungere al 2050 un tasso zero di occupazione di nuove terre.

Nell'UE ogni anno oltre 1.000 km<sup>2</sup> di nuovi terreni sono utilizzati per costruire abitazioni, industrie, strade o a fini ricreativi. Complessivamente, ogni dieci anni si edifica una superficie pari all'isola di Cipro. Si tratta di una pressione sulla risorsa suolo non più sostenibile, che si aggiunge e accresce i processi di degrado dei suoli rispetto ai quali l'Europa non è immune: erosione, perdita di materia organica, contaminazione, desertificazione. Il suolo richiede un approccio integrato, ed è questa la visione del 7° *Programma Comunitario di Azione Ambientale al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»*, entrato in vigore nel gennaio 2014, che costituisce il quadro complessivo di azione dell'Unione Europea in materia ambientale. Riconoscendo l'insieme delle pressioni sul suolo, il nuovo Programma di Azione ambientale impone di intervenire per garantire che in Europa tutte le decisioni relative all'uso dei terreni tengano conto degli impatti

ambientali, oltre che sociali ed economici, chiedendo agli Stati membri di riflettere su come affrontare

le problematiche legate alla qualità del suolo all'interno di un quadro giuridico vincolante.

Rachele Nocera  
ENEA, Unità Centrale Relazioni, Servizio Relazioni Internazionali

## Timeline policy globali protezione del suolo e lotta alla desertificazione

- 1977: l'ONU promuove la Conferenza sulla Desertificazione di Nairobi da cui deriva il Piano di Azione per combattere la desertificazione (PACD)
- 1982: la FAO adotta la World Soil Charter
- 1992: si svolge a Rio de Janeiro, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile (Conferenza di Rio o Earth Summit). La Conferenza invita l'Assemblea Generale dell'ONU a preparare i lavori per uno strumento vincolante di contrasto alla desertificazione
- 1994: la Convenzione delle Nazioni Unite per Combattere la Desertificazione (UNCCD) viene adottata a Parigi, il 17 gennaio
- 2000: viene adottata la Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, che impegna le nazioni a una nuova partnership globale per ridurre la povertà estrema e stabilisce una serie di obiettivi al 2015 noti come Millennium Development Goals. Il tema del suolo è richiamato negli obiettivi di protezione ambientale e contrasto alla deforestazione e chiaramente legato all'obiettivo di riduzione della povertà.
- 2006: Anno Internazionale dei Deserti e della Desertificazione
- 2008: i paesi sottoscrittori della UNCCD adottano la Strategia decennale di implementazione della Convenzione (Ten-year strategic plan and framework to enhance the implementation of the Convention (2008–2018, the Strategy).
- 2010: l'ONU lancia il Decennio dei Deserti e della Lotta alla Desertificazione
- 2011: la FAO promuove la Global Soil Partnership
- 2011: In vista della Conferenza di Rio del 2012 (Rio +20), molti paesi chiedono alle Nazioni Unite di definire obiettivi vincolanti di protezione del suolo. L'UNCCD prepara l'istruttoria per proporre alla Conferenza un obiettivo di zero net land degradation tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile
- 2012: a venti anni dalla Conferenza di Rio del 1992 i capi di Stato e di Governo si riuniscono a Rio per la seconda Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo sostenibile. Il tema del suolo e del contrasto alla desertificazione è richiamato nel Documento finale di Rio +20

