

Il rafforzamento della tutela giuridica del suolo. Nuovi obiettivi, vincoli ed esigenze di coordinamento amministrativo

di Alessio Martini

SOMMARIO: 1. La premessa fattuale: lo “stato di salute” dei suoli. – 2. La premessa giuridica: la “codificazione” mancata. – 3. *Soil monitoring law*: verso una direttiva quadro per il suolo? – 4. *Nature restoration law* e rapporti con la matrice ambientale suolo. – 5. Conclusioni: tutela accresciuta ed esigenze di coordinamento.

1. *La premessa fattuale: lo “stato di salute” dei suoli*

Una riflessione giuridica sulla matrice ambientale suolo deve prendere le mosse da due premesse fondamentali: una fattuale, empirica e oggettiva e l'altra di ordine giuridico-normativo.

La premessa fattuale concerne il fatto che i suoli sono gli *habitat* più ricchi di biodiversità, custodiscono risorse naturali preziose come l'acqua, sono in grado di stoccare CO₂ e, quindi, mitigare i cambiamenti climatici e i relativi effetti, come siccità e alluvioni¹. Ciononostante, i suoli a livello globale versano in un cattivo “stato di salute”.

I dati tecnici e scientifici certificano, infatti, l'avanzare su scala globale del fenomeno della desertificazione, ossia del processo di degrado², causato da fattori antropici e da variazioni del clima, che porta alla riduzione o alla perdita della produttività dei suoli, delle specie vegetali e animali ivi viventi, nonché delle sue ordinarie funzioni ecosistemiche. Sostanzialmente, un suolo degradato perde la sua capacità di fornire servizi ecosistemici,

¹ Per uno sguardo d'insieme sulla matrice suolo si vedano: P. PILERI, *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Milano, 2015; M. CASA-P. PILERI, *Il suolo sopra tutto*, Milano, 2017; P. PILERI, *Dalla parte del suolo. L'ecosistema invisibile*, Roma-Bari, 2024.

² Ai sensi dell'art. 1, lett. a) della *United Nations Convention to Combat Desertification* (UNCCD), per desertificazione si intende «*land degradation in arid, semi-arid and dry sub-humid areas resulting from various factors, including climatic variations and human activities*». Il degrado si collega alla «*reduction or loss, in arid, semi-arid and dry sub-humid areas, of the biological or economic productivity and complexity of rainfed cropland, irrigated cropland, or range, pasture, forest and woodlands resulting from land uses or from a process or combination of processes, including processes arising from human activities and habitation patterns, such as: soil erosion caused by wind and/or water; deterioration of the physical, chemical and biological or economic properties of soil; and long-term loss of natural vegetation*» (art. 1, lett. f).

essenziali anzitutto per la sopravvivenza stessa dell'uomo, tra cui la produzione di acqua e cibo³.

Pur non essendo questa la sede per esaminare in modo approfondito le caratteristiche fisiche e biochimiche, le funzioni del suolo e i numerosi dati che ne evidenziano le condizioni, ci si limiterà a porre l'attenzione su alcuni degli aspetti più significativi che riguardano i suoli europei e che si collegano direttamente alle norme che verranno esaminate nel prosieguo del presente contributo⁴.

³ I servizi ecosistemici sono i processi e le funzioni svolti dagli ecosistemi naturali. Sono tradizionalmente identificati in chiave antropocentrica, nel senso che sono i servizi che la natura fornisce all'uomo e che sono direttamente connessi con la sua sopravvivenza. Secondo la classificazione del *Millennium Ecosystem Assessment*, sono classificati per tipologia: fornitura (cibo, acqua, materie prime etc.), regolazione (dell'aria, dell'acqua, del clima etc.), supporto (conservazione di *habitat* e organismi viventi) e culturali (aspetti estetico-paesaggistici *in primis*). Per approfondire: R. COSTANZA ET AL., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Nature*, 387, 1997, 253 ss.; G.C. DAILY, *Nature's services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, 1997. I seguenti contributi offrono una prospettiva giuridica dei servizi ecosistemici: A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013; A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017, 50, 195-196, 39 ss.; M. CAFAGNO-D. D'ORSOGNA-F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 713 ss.; M. CARRER, *I servizi ecosistemici. Note per una critica costituzionale*, in *Quaderni amministrativi*, 2020, 128 ss.; N. GRANATO, *Profili di valorizzazione della natura. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in *Giustamm.it*, 16/2021; C. COLOGNESE-N. GRANATO, *Natural Capital and Ecosystem Services – Legal Aspects*, in G. ANTONELLI ET AL. (eds.), *Biodiversity Laws, Policies and Science in Europe, the United States and China*, Cham, 2024, 57 ss.; D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Dir. amm.*, 2025, 419 ss. Per un approfondimento sui servizi ecosistemici del suolo: M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo del suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Report SNPA n. 43/2024; R. SANTOLINI, *Servizi ecosistemici e sostenibilità*, in *Ecoscienza*, n. 3/2020.

⁴ Per una ricostruzione giuridica delle funzioni del suolo: F. DE LEONARDIS, *Il suolo come "infrastruttura ambientale" e il ruolo dei rifiuti organici per la sua tutela*, in *Nuove Autonomie*, 1/2022, 42 ss. e la bibliografia ivi citata. L'Autore sottolinea, in particolare, le caratteristiche di non rinnovabilità, limitatezza e strategicità del suolo, che assumono una rilevanza anche giuridica. Si vedano inoltre: ID., *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2025, 31 ss.; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, 129 ss.; W. GASPARRI, *Suolo bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 69 ss.; L. CONSONNI, *Suolo e servizi ecosistemici*, in M. CAFAGNO-G. CAVALIERI (a cura di), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell'ambiente*, Milano-Udine, 2025, 205 ss.; R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *La proprietà ecologica*, Napoli, 2025, 47-53.

In primo luogo, è opportuno avere contezza della velocità e dell'intensità con cui il fenomeno si manifesta. Secondo il *Soil Atlas 2024*, il 23% del territorio europeo è soggetto a desertificazione e sono almeno tredici gli Stati membri colpiti da tale fenomeno, tra cui l'Italia, che figura tra quelli più a rischio⁵; tra il 2008 e il 2017 il territorio ad alto rischio di desertificazione è aumentato di un'area pari alla somma delle superfici della Grecia e della Slovacchia⁶. Dunque, si tratta di un problema ambientale che assume ormai i contorni dell'emergenza.

In secondo luogo, si osserva che la desertificazione è un fenomeno complesso determinato da una complessa combinazione di fattori, antropici e naturali. A incidere sono soprattutto quelli antropici, esemplificati dall'agricoltura industriale e intensiva, la deforestazione e l'urbanizzazione o, più in generale, il processo di impermeabilizzazione dei suoli per realizzare opere e infrastrutture⁷. Ne deriva che, per poter essere efficaci, gli interventi e le soluzioni a tutela del suolo devono essere necessariamente integrati.

In terzo luogo, la desertificazione produce diversi effetti⁸, tra cui la perdita di sostanza organica e della biodiversità. La sostanza organica, pur essendo la componente minore in termini quantitativi del suolo, costituisce la più importante di riserva di carbonio organico del Pianeta, "ospita" organismi viventi, favorisce la diversità biologica e influenza la produttività dei suoli: a una maggiore presenza di sostanza organica corrisponde una maggiore fertilità dei suoli⁹. La perdita di carbonio organico pone quindi un rischio di sicurezza alimentare, riduce la capacità del suolo di trattenere e filtrare acqua e di assorbire CO₂¹⁰ e mette a rischio la sopravvivenza stessa

⁵ HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG & OTHERS, *Soil Atlas 2024*, 14.

⁶ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Combattere la desertificazione nell'UE: di fronte a una minaccia crescente occorre rafforzare le misure*, 2018, 11.

⁷ Le statistiche sono consultabili sul sito dell'Agenzia europea dell'ambiente: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/land-cover-and-change-statistics-dashboards>.

⁸ L. MONTANARELLA-G. TOTH, *Desertification in Europe*, 15th Congress of the International Soil Conservation Organization 18-23 May 2008, Budapest (<https://esdac.jrc.ec.europa.eu/content/desertification-europe-15th-international-congress-budapest-hungary>).

⁹ A. BENEDETTI-S. MARCALI, *La qualità del suolo: chiave delle produzioni sostenibili*, in *Italian Journal of Agronomy*, 4(1), 2009, 13 ss.; M. PAGLIAI, *Conoscenza, conservazione e uso sostenibile del suolo: aspetti fisici e morfologici*, in *Italian Journal of Agronomy*, 4(3), 2009, 151 ss.; C. CIAVATTA-C. MARZADORI-M. MAZZON, *Lo stato di salute dei suoli in Italia*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1/2024, 427.

¹⁰ A tal fine, la FAO ha elaborato la "Global Soil Organic Carbon Sequestration Potential

delle specie e l'erogazione dei servizi ecosistemici. Ciò ha quindi un riflesso diretto sul suolo stesso e sulla biodiversità, che risulta essere minacciata in generale dai cambiamenti di uso del suolo, siano essi legati allo svolgimento di attività agricole¹¹ o a processi di impermeabilizzazione. Queste ultime due “patologie”, la perdita della sostanza organica e della biodiversità, sono tra le acquisizioni più recenti della scienza giuridica e, insieme alle altre da tempo più note e afferenti alla desertificazione, rendono indubbiamente ancora più urgente una “codificazione” integrata a tutela del suolo.

2. La premessa giuridica: la “codificazione” mancata

Alla luce di quanto evidenziato, la premessa giuridica risulta, per certi versi, sorprendente se si considera che non è rinvenibile un vero e proprio *corpus* normativo dedicato al suolo. Tenuto conto che il diritto scaturisce dalla realtà fattuale e che quest'ultima ci restituisce una situazione ecologica dei suoli critica, ci si attenderebbe un quadro giuridico unitario, sebbene complesso, dedicato alla sua protezione, analogamente a quanto accaduto con le altre matrici ambientali¹².

Come ben evidenziato in dottrina¹³, invece, la tutela giuridica del suolo si fonda su disposizioni disarticolate, eterogenee e, spesso, dotate di scarsa effettività; il diritto positivo fatica a creare norme di conservazione e di promozione della salute dei suoli, anche in ragione del fatto che le caratteristiche di funzionamento del diritto mal si conciliano con quelle dei suoli¹⁴.

La disomogeneità è, per certi versi, il precipitato fisiologico della

Map” per indicare le potenzialità di cattura di CO₂ dei suoli in ogni regione geografica, nonché lo *stock* di carbonio organico.

¹¹ L. CABERNARD-S. PFISTER-S. HELLWEG, *Biodiversity impacts of recent land-use change driven by increases in agri-food imports*, in *Nature Sustainability*, 7, 2024, 1512 ss.

¹² Si possono menzionare la direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e la direttiva (UE) 2024/2881 relativa alla qualità dell'aria ambiente che rifonde le precedenti direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE.

¹³ F. DE LEONARDIS, *Il suolo come “infrastruttura ambientale”*, cit., 52-57.

¹⁴ Le stesse scienze “dure” lo hanno messo in evidenza: la norma è dotata di generalità e astrattezza ma i suoli sono profondamente diversi tra loro; per essere effettiva, la norma ha bisogno di “certezze” che l'attuale conoscenza scientifica sui suoli non possono dare; il diritto ragiona per classificazioni proprietarie, ma il suolo costruisce ecosistemi complessi e interconnessi (E. ALBLAS ET AL., *Bridging Law and Soil Science to Promote Soil health*, in *European Journal of Soil Science*, 76, 4/2025).

complessa natura relazionale del suolo che, sol che si consideri il profilo ecologico, rappresenta una risorsa naturale in grado di generare ulteriori risorse, fornire servizi ecosistemici e fungere da *habitat* per numerose tipologie di organismi viventi. Se poi si ragiona sotto un profilo giuridico ed economico, il suolo è il “bene” ambientale che, più di tutti, risulta suscettibile di appropriazione ed è oggetto dell’esercizio di diritti, quali il diritto di proprietà, e libertà, in particolare quelle connesse con la sfera economica¹⁵. Dunque, senza una visione sistemica e integrata, la tutela giuridica del suolo viene a costruirsi su disposizioni eterogenee che regolano attività diverse che incidono direttamente sul suolo – l’agricoltura, l’urbanistica, la tutela paesaggistica e dei corpi idrici, la gestione dei rifiuti – ma che solo in via eventuale e indiretta si occupano della protezione di tale matrice ambientale. Conseguentemente, a risentirne è proprio l’effettività della tutela ambientale del suolo e delle questioni a essa connesse, *in primis* quelle sociali.

A riprova di ciò valgano i seguenti due esempi, uno europeo e uno nazionale.

Come detto, l’agricoltura è una delle attività antropiche che incide maggiormente sui suoli. In ambito europeo, è noto che l’Unione abbia competenza concorrente con gli Stati in materia di agricoltura (art. 4, par. 2, TFUE) e che sia la stessa Unione a definire e attuare una politica agricola comune, la c.d. PAC (art. 38, TFUE). Ebbene, la PAC, varata nel 1962, nasceva storicamente con l’obiettivo di sostenere una produzione agricola europea che fosse in grado di soddisfare la crescente domanda di mercato. Nella prospettiva della PAC, quindi, il suolo è sempre stato un “vettore” legato alla produzione agricola, non un bene ambientale da curare. Solo nelle ultime due versioni si è affermata, sia pure in modo timido¹⁶, una

¹⁵ F. GIGLIONI, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell’art. 9*, in *Munus*, 2023, 599-600. La dottrina civilistica negli ultimi anni ha evidenziato la necessità di una “conversione” in chiave ecologica del diritto di proprietà, con una ricaduta diretta *in primis* sui suoli: M. PENNASILICO, “Proprietà ambientale” e “contratto ecologico”: un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 1261 ss.; E. MARSEGLIA, *La funzione ambientale della proprietà*, in *Giust. civ.*, 2024, 605 ss.; R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *op. cit.*

¹⁶ La Comunicazione “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio” COM(2010) 672 relativa alla PAC 2013-2020 è stata la prima a tentare di orientare le misure per l’agricoltura verso la valorizzazione, tra le altre, delle caratteristiche di sequestro del carbonio e di conservazione di sostanza organica all’interno dei suoli (§ 3.2). A titolo esemplificativo, il pacchetto di norme della PAC 2013-2020 prevedeva: incentivi per l’allestimento di sistemi agroforestali e per investimenti in tecnologie silvicole che garantiscano un uso

tutela indiretta dei suoli per incentivare gli stessi agricoltori a conservarne almeno le caratteristiche di produttività.

Analogamente, in ambito nazionale si dispone di un reticolato di disposizioni che incidono *sul* suolo ma che non hanno come bene della vita da tutelare *il* suolo. Anche in questo caso, manca una visione d'insieme a tutela della matrice in questione che, al più, riveste un bene accessorio. Il riferimento è, in particolare, alle norme contenute nel d.lgs. n.

sostenibile del terreno, nonché indennità per costi aggiuntivi e mancati guadagni per vincoli derivanti dalle direttive *habitat*, uccelli e acque (artt. 21, 23 e 30, Regolamento n. 1305/2013 sul Fondo di sviluppo rurale); obblighi per gli Stati di mantenere in buone condizioni agronomiche e ambientali i suoli non più produttivi (art. 94, Regolamento n. 1306/2013 sul finanziamento e il monitoraggio della PAC); pagamenti aggiuntivi per gli agricoltori che attuavano pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente ed equivalenti, come la copertura invernale del suolo, per il raggiungimento di obiettivi di qualità dei suoli (art. 43 e Allegato IX, Regolamento n. 1307/2013 sui pagamenti diretti agli agricoltori). La nuova PAC 2023-2027 prende forma nel contesto del *Green Deal* e di nuove strategie chiave, quali la strategia sulla biodiversità COM(2020) 380 e "Dal produttore al consumatore" COM(2020) 381, con obiettivi ambiziosi di ripristino degli ecosistemi terrestri, di interruzione della perdita di nutrienti nei suoli e di riduzione dell'uso di fertilizzanti in agricoltura. Il nuovo "pacchetto" PAC intensifica la tutela del suolo: l'efficiente gestione del suolo diventa uno degli obiettivi generali della PAC e si accompagna a un sistema di condizionalità che sanziona gli agricoltori che ricevono pagamenti per interventi non conformi ai criteri di gestione obbligatori (Regolamento (UE) 2021/2115: art. 6, par. 1, lett. e; art. 12, par. 1; Allegato III; si v. anche il Regolamento (UE) 2021/2117). Inoltre, i fondi FEAGA e FEASR possono finanziare misure tecnologiche necessarie per monitorare condizioni, progressi e impatti della PAC sulle superfici (artt. 7 e 25, Regolamento (UE) 2021/2116).

152/2006 (TUA)¹⁷, nonché agli atti di pianificazione e programmazione generale¹⁸.

In ogni caso, seppur frastagliata, una tutela giuridica dei suoli esiste e si articola su tre livelli: internazionale, europeo e nazionale.

La tutela internazionale è stata storicamente caratterizzata da un polo preponderante, quello della lotta contro la desertificazione dei suoli¹⁹, cer-

¹⁷ Il suolo viene in rilievo nel Codice dell'ambiente nella Parte Terza e nella Parte Quarta. Sebbene la Parte Terza rechi «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche», la tutela del suolo assume carattere ancillare a quella delle acque; l'art. 53 prevede, infatti, che «Le disposizioni di cui alla presente sezione sono volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione». Così, per esempio, ricaviamo norme sulla formazione dei distretti idrografici e dei piani di bacino, ma non per una programmazione a tutela del suolo che, come detto, più che un bene ambientale da proteggere, rappresenta un “fattore di rischio”, quello idrogeologico, da gestire. Non troviamo neppure disposizioni rilevanti in materia di desertificazione, fatta eccezione per l'art. 93, che però si limita a riconoscere alle regioni una competenza nel designare le aree vulnerabili rinviando gli interventi allo schema amministrativo costruito con la legge 4 giugno 1997, n. 170 di ratifica della UNCCD. Vi sono poi le disposizioni relative alle bonifiche dei siti contaminati, di cui il suolo costituisce una matrice ambientale (art. 240, comma 1, lett. a), che però sono finalizzate *in primis* alla tutela della salute dell'uomo in presenza di concentrazioni inquinanti ritenute non accettabili.

¹⁸ Si è menzionato il caso dei piani di bacino in cui il suolo è oggetto di tutela nella misura in cui dovrebbe essere conservato in condizioni tali da scongiurare rischi idrogeologici, ma questo potrebbe estendersi ad altri atti amministrativi generali che insistono sul territorio. Inoltre, anche il PNRR, a prescindere dalla natura giuridica che gli si riconosce (sul tema si v. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, paper 15 febbraio 2023 e la bibliografia ivi citata sulla natura giuridica del PNRR), destina risorse a interventi di messa in sicurezza del territorio più che alla conservazione e alla rigenerazione della matrice ambientale suolo.

¹⁹ La *United Nations Convention to Combat Desertification* del 1994 (UNCCD) si pone l'obiettivo di contrastare e mitigare gli effetti della desertificazione a livello globale, in particolare nel continente africano. A tal fine, il globo viene suddiviso in regioni, classificate in base al grado di rischio di desertificazione e ogni Stato, anche grazie alla condivisione delle conoscenze tecniche e scientifiche all'interno degli organi della Convenzione, sono chiamati ad adottare dei piani di azione per contrastare i fenomeni connessi con la desertificazione. L'Italia, a seguito della ratifica (legge 4 giugno 1997, n. 170), fa parte della Convenzione come Paese “donatore”, ovvero eroga risorse in favore dei Paesi globalmente più minacciati, e come Paese “affetto”; a tal fine, il Ministero dell'ambiente è responsabile dell'attuazione del Programma di azione nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione.

tificato anche dal *Goal 15* dell'Agenda 2030 che guarda a un uso sostenibile degli ecosistemi terrestri²⁰. I livelli europeo²¹ e nazionale, come intuibile dagli esempi appena citati, risentendo anche del “peso” dei diritti e degli interessi connessi con la gestione proprietaria dei suoli, sono stati invece caratterizzati da interventi eterogenei e poco ancorati alla conservazione e alla rigenerazione della matrice.

In altri termini, quella di una codificazione *per* il suolo è stata finora una storia di insuccessi²².

Ciononostante, si ritiene che il percorso di estensione della tutela del suolo non si sia interrotto, anzi, è ragionevole ritenere che si appresti a intensificarsi, sia pure in un contesto giuridico ancora disomogeneo, sia da un punto di vista strettamente legislativo che amministrativo. A tal riguardo, nei prossimi paragrafi si sottoporrà tale tesi alla prova di due esempi normativi, tra *jure condito* e *jure condendo*, di recente adozione o in fase di adozione che, dall'esame dei contenuti, dimostrerebbero un'accresciuta tutela del suolo.

²⁰ «Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss» (Goal 15, Agenda 2030).

²¹ Il livello normativo europeo è caratterizzato dalla presenza di numerosi atti di *soft law*. Si segnala, in particolare, la “Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima”, COM(2021) 699, che si compone anche di una missione *ad hoc*, “*A Soil Deal for Europe*”, con l'obiettivo di finanziare la ricerca e lo sviluppo per la promozione di suoli sani.

²² È noto che la Commissione europea aveva presentato nel 2006, nell'ambito della Strategia tematica per la protezione del suolo COM(2002) 179, una proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo, la COM(2006) 232, ritirata nel 2014. In ambito nazionale, si segnala in particolare il tentativo di approvare, in tre legislature diverse consecutive (dalla XVI alla XVIII) una legge concernente la limitazione del consumo e la promozione della rigenerazione del suolo; nell'attuale legislatura (XIX), risultano presentate diverse proposte di legge sempre sul tema (cfr. atti Senato S.42, S.51, S.842, S.1028; cfr. alla Camera le proposte di legge C.283, C.531, C.787, C.1179 e C.1430). Non si rinviengono invece atti normativi preposti alla costruzione di una disciplina quadro sulla matrice suolo.

3. Soil monitoring law: verso una direttiva quadro per il suolo?

Il primo esempio è quello che esprime la tutela meno intensa giacché, nel momento in cui si scrive, costituisce ancora una proposta di direttiva sul monitoraggio del suolo e la resilienza, presentata dalla Commissione europea con la comunicazione COM(2023) 416 del 5 luglio 2023. Sebbene sia una proposta, su di essa il Parlamento europeo e il Consiglio, attraverso emendamenti al testo base, hanno raggiunto un accordo in seconda lettura e si attende ora l'approvazione formale definitiva da parte dei due co-legislatori²³. L'esame *de jure condendo* terrà quindi conto della proposta originaria della Commissione e delle principali novità sinora apportate dai co-legislatori.

L'obiettivo della direttiva, come presentata dalla Commissione, è ambizioso quanto complesso: «conseguire suoli sani entro il 2050 e mantenerli in tali condizioni cosicché possano fornire molteplici servizi ecosistemici su una scala sufficiente a soddisfare le esigenze ambientali, sociali ed economiche, possano prevenire e mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità, possano aumentare la resilienza a difesa dalle catastrofi naturali e a salvaguardia della sicurezza alimentare, nonché allo scopo di ridurre la contaminazione del suolo a livelli non più considerati nocivi per la salute umana e per l'ambiente»²⁴. Sul punto, i co-legislatori non sono intervenuti con modifiche sostanziali ma è stato espressamente previsto che tra gli scopi della direttiva vi siano anche quelli specifici di «*maintain soils in healthy condition and prevent and tackle all aspects of soil degradation*».

Alla realizzazione di questi macro-obiettivi concorrono una serie di disposizioni che possono essere raccolte attorno a tre pilastri: monitoraggio e valutazione della salute del suolo, gestione sostenibile del suolo – o «*soil resilience*» nella versione emendata – e gestione dei siti contaminati²⁵.

In base al primo pilastro, gli Stati membri devono monitorare lo stato di salute dei suoli dividendo il territorio nazionale in “distretti” con a

²³ Il voto finale in plenaria in seconda lettura è atteso per il 20 ottobre 2025. È possibile consultare lo stato della procedura legislativa 2023/0232 (COD) e il testo sul quale è stato trovato l'accordo tra i due co-legislatori: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2023_232.

²⁴ Art. 1, par. 1, COM(2023) 416.

²⁵ Art. 1, par. 2, COM(2023) 416.

capo “unità” amministrative preposte²⁶; le amministrazioni nazionali sono però tenute ad applicare le metodologie di monitoraggio, le misurazioni e gli indicatori elaborati dalle istituzioni dell’Unione e, in particolare, dalla Commissione di concerto con l’Agenzia europea per l’ambiente, che si occuperanno anche dell’organizzazione dei dati raccolti dagli Stati membri²⁷. Le disposizioni sul monitoraggio costituiscono di fatto il nucleo duro della proposta, giacché compongono il principale obbligo, quello appunto di monitoraggio e valutazione dei suoli, che viene posto a carico delle autorità nazionali; con ogni evidenza, detto obbligo porrà un tema giuridico rilevante connesso con l’organizzazione amministrativa e l’assegnazione di funzioni e competenze nei diversi livelli dell’amministrazione nazionale su cui si tornerà nelle conclusioni.

Il secondo pilastro è logicamente connesso al primo: accertato lo stato di degrado dei suoli, si procede alla valutazione delle misure a sostegno della salute e della “resilienza” degli stessi. Questo profilo è il più controverso e quello su cui si sono concentrati i maggiori interventi emendativi del Parlamento e del Consiglio. Nella proposta originaria è previsto che gli Stati membri definiscano almeno le pratiche di gestione sostenibile (e non) del suolo e che queste siano coerenti con i «principi di gestione sostenibile del suolo», codificati dalla stessa direttiva, nonché con gli altri atti e programmi derivanti dall’applicazione del diritto europeo e con le ultime conoscenze scientifiche²⁸; con specifico riguardo al tema dello sfruttamento di (nuovo) suolo, le amministrazioni devono attenersi, ove possibile, ai «principi di mitigazione del consumo di suolo»²⁹. Nella

²⁶ Art. 4, COM(2023) 416.

²⁷ Gli artt. 6, 7 e 8 della proposta della Commissione, nel fare rinvio agli allegati, stabiliscono sostanzialmente cosa e come misurare. L’Allegato I della proposta contiene: «*soil descriptors, criteria for healthy soil condition, and soil sealing and removal indicators*», secondo la nuova dicitura presente nella proposta emendata, mentre l’Allegato II riporta le metodologie da seguire per le diverse attività di monitoraggio.

²⁸ L’Allegato III della proposta di direttiva prevede l’applicazione di principi quali: la coltivazione di colture, piante e alberi più adatti al sito e al suolo; il mantenimento di un manto vegetale a protezione del suolo nei periodi più sensibili da un punto di vista ambientale; applicazione di misure specifiche per la rigenerazione delle capacità perdute del suolo di fornire servizi ecosistemici. L’Allegato IV elenca programmi, piani, obiettivi e misure che devono coordinarsi con quanto previsto dall’art. 10, tra cui le previsioni di cui al regolamento (UE) 2024/1991 sulla tutela della biodiversità.

²⁹ Ai sensi dell’art. 11, il consumo di suolo deve essere gradualmente evitato, ridotto

versione emendata, invece, l'obbligo muterebbe forma e contenuto: gli Stati non devono espressamente definire le misure e rispettare i principi di gestione sostenibile, che vengono stralciati, piuttosto devono offrire "supporto" ai proprietari e ai gestori dei fondi per migliorare lo stato di salute e la resilienza dei suoli attraverso pratiche che però, come detto, sono state espunte attraverso lo stralcio dell'Allegato III³⁰.

Ultimo pilastro è quello siti contaminati e potenzialmente tali³¹, che vede sostanzialmente l'estensione dell'obbligo di monitoraggio dei suoli secondo un approccio al contempo «*risk-based and step-wise*»: gli Stati membri devono censire in un apposito registro non solo i siti contaminati ma anche quelli potenzialmente contaminati, provvedendo alle analisi opportune e adottando le misure più adeguate e graduali per la prevenzione dei rischi sanitari e ambientali³².

Come anticipato, il quadro descritto non è ancora definitivo – benché i co-legislatori europei siano giunti a un accordo sul testo – ma lo si ritiene potenzialmente estensivo delle «ragioni di tutela del suolo»³³ per via di alcune significative novità.

In primo luogo, la struttura "finalistica" sembrerebbe tradire la volontà di dotare l'ordinamento giuridico europeo, attraverso prescrizioni relative al monitoraggio, di una direttiva quadro suolo, il che assumerebbe un'indubbia rilevanza se si considera che proprio la mancanza di un quadro dedicato è additata tra le cause di una tutela poco efficace del suolo. Gli elementi che depongono a favore di questa ricostruzione si ricavano

il più possibile, o quantomeno si deve procedere alla compensazione della perdita dei suoi servizi ecosistemici.

³⁰ A prima vista, le modifiche sembrerebbero depotenziare la portata della proposta, in quanto gli Stati membri avrebbero solo un obbligo di *nudging* e di supporto tecnico-scientifico nei confronti dei proprietari terrieri e dei gestori dei fondi degradati. In particolare, non spetterebbe più all'amministrazione stabilire quali siano le pratiche sostenibili e quelle dannose, ma dovrebbe limitarsi a svolgere funzioni "consultive". Un affievolimento sembrerebbe registrarsi anche a proposito dei principi di mitigazione del consumo di suolo, che non possono intaccare i poteri di pianificazione territoriale degli Stati e devono riferirsi solo alle ipotesi di impermeabilizzazione di nuovo suolo e rimozione dello stesso.

³¹ Tra cui i *brownfields*, che rilevano in quanto aree degradate il cui recupero produce valore e su cui si veda: M. PASSALACQUA- B. POZZO, *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, 2020.

³² Artt. 12 e ss. della proposta (anche nella sua forma emendata).

³³ F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento*, cit., 31.

anzitutto dall'obiettivo complesso della direttiva: da un lato, garantire suoli "sani" in grado di fornire servizi ecosistemici, assorbire carbonio e mitigare i cambiamenti climatici e, dall'altro, contrastare i fenomeni di degrado, perdita e contaminazione. Le misure di mitigazione del consumo di suolo o di gestione dei siti contaminati – che solitamente costituivano il "gancio" per ricavare forme di tutela giuridica del suolo e confluivano in eterogenei atti normativi – si inscriverebbero ora in una più ampia cornice di tutela della matrice articolata sui citati tre pilastri.

Sostanzialmente, questa proposta avrebbe la potenzialità di innovare la prospettiva di tutela: da una tutela indiretta fatta da regole per la gestione di singole patologie del suolo o di attività con incidenza sullo stesso a una tutela diretta che ha come destinataria la "salute" della matrice ambientale e obblighi di tutela specifici in capo agli Stati membri.

In secondo luogo, sembrerebbe cogliersi un'analogia tra la struttura e i contenuti di questa proposta – obblighi nazionali, misure di pianificazione e forme di intervento o di supporto amministrativo – e quelli delle direttive "quadro" a tutela delle matrici ambientali aria e acqua. Non è un caso che nell'accordo tra Parlamento e Consiglio si sia determinata la volontà di emendare l'art. 1, par. 2 nell'ottica di specificare che la direttiva recherà il «*framework*» di regole per i tre pilastri della tutela del suolo esaminati. In particolare, viene in rilievo il nesso funzionale tra monitoraggio, pubblicazione dei risultati e azione amministrativa³⁴. Così, per esempio, se le amministrazioni nazionali, in attuazione della direttiva aria, sono obbligate a dotarsi di piani di gestione del traffico e attuare le misure ivi previste – si pensi alla gestione dei divieti di circolazione dei veicoli più inquinanti – allo stesso modo avrebbero la possibilità di programmare interventi per la gestione dei suoli di propria competenza, in modo diver-

³⁴ Nella direttiva (UE) 2024/2881 si rinvencono norme dedicate al monitoraggio (Capo II), alla gestione della qualità dell'aria ambiente (Capo III), alla pianificazione (Capo IV), nonché all'accesso alla giustizia, al risarcimento e alle sanzioni amministrative (Capo VII). Per quanto riguarda il *corpus* normativo a tutela delle acque e, in particolare alla direttiva quadro 2000/60/CE, si ritrovano anzitutto obiettivi di garanzia del «buono stato» e del «buon potenziale ecologico» delle acque (art. 2, par. 1 e art. 4), obblighi di suddivisione del territorio in distretti (art. 3) e di monitoraggio (art. 8); a completare la disciplina stanno le prescrizioni in materia di pianificazione e predisposizione dell'azione amministrativa, attraverso le misure individuate dallo stesso legislatore europeo (art. 11 e Allegati) e in materia di sanzioni (art. 23).

sificato in funzione del loro accertato “stato di salute”³⁵. Va comunque considerato che tale impostazione risulta più chiara più nella proposta di direttiva originaria che in quella sopravvenuta nella quale, come anticipato, il profilo obbligatorio dell’azione amministrativa risulta affievolirsi.

In terzo luogo, la proposta sembrerebbe contemplare – anche in questo caso in modo simile alle altre direttive quadro – alcune garanzie di effettività attraverso la previsione di disposizioni sull’accesso alla giustizia. Sarebbe, in particolare, riconosciuta a coloro che «vantano un interesse sufficiente o che lamentano la violazione di un diritto» la facoltà di adire l’autorità giudiziaria competente «per contestare la legittimità sostanziale o procedurale della valutazione della salute del suolo, le misure adottate (...) e le eventuali omissioni delle autorità competenti»³⁶. Viceversa, sempre in tema di effettività, va segnalato che la proposta della Commissione contiene anche previsioni di carattere sanzionatorio con un rinvio agli Stati membri per la determinazione di queste ultime in caso di violazione delle norme nazionali e sovranazionali. Non si tratta certamente di una novità all’interno del diritto europeo, ma certamente ci si trova di fronte a un *quid pluris* per la tutela giuridica del suolo. Tuttavia, gli emendamenti dei co-legislatori sembrerebbero aver eliminato il meccanismo sanzionatorio, il che impone delle riflessioni sulla deterrenza e l’effettività delle norme della direttiva.

4. Nature Restoration Law e rapporti con la matrice ambientale suolo

Il secondo esempio proposto è anche quello che, allo stato, offre la tutela giuridica del suolo più intensa: il regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura. Come intuibile, il regolamento ha ad oggetto una matrice ambientale diversa, la biodiversità, o diversità biologica, definita come «*variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems*»³⁷.

³⁵ Posto che la proposta nella sua versione emendata ha ridotto gli oneri di intervento a carico degli Stati, bisognerà monitorare il recepimento e l’attuazione dell’eventuale direttiva che, in ogni caso, consente alle amministrazioni nazionali di determinare abbastanza liberamente le proprie azioni.

³⁶ Art. 22, COM(2023) 416.

³⁷ Art. 2, *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, 1992.

Il regolamento europeo fissa il set di regole con il quale l'ordinamento giuridico europeo intende interrompere la perdita delle specie, degli ecosistemi naturali e dei servizi ecosistemici, nonché conseguire i ventitré *Global targets for 2030* stabiliti dal *Global Biodiversity Framework* adottato in ambito internazionale³⁸. In particolare, a rilevare in questa sede sono il *Target 2* e il *Target 11* del *Framework*: il primo è un obiettivo di “merito” che impegna gli Stati a ripristinare almeno il 30% delle aree degradate terrestri, il secondo di “metodo”, in quanto richiede agli Stati di programmare azioni di ripristino, mantenimento e rafforzamento delle funzioni e dei servizi ecosistemici offerti dai suoli in buona salute.

È indubbio, quindi, che la tutela del suolo passi anche attraverso un'efficace tutela della biodiversità e viceversa, in quanto il suolo è una componente essenziale sia per l'esistenza stessa degli ecosistemi – il pensiero va anzitutto a quelli terrestri – sia per garantirne la diversità biologica e le relazioni ecosistemiche. Così, il regolamento si propone anche di provvedere «al conseguimento degli obiettivi generali dell'Unione in materia di (...) neutralità in termini di degrado del suolo»³⁹.

Sulla scorta del *Global Biodiversity Framework*, il regolamento fissa obiettivi e obblighi di ripristino a carico degli Stati membri; alcuni di questi “investono” direttamente il suolo – si pensi agli obblighi di ripristino degli ecosistemi terrestri, agricoli e urbani, delle pianure alluvionali e forestali – altri richiamano un intervento indiretto, come nel caso delle misure per tutelare e aumentare la diversità biologica degli impollinatori o per la messa a dimora di tre miliardi di nuovi alberi⁴⁰.

Al di là degli obiettivi, il cuore del regolamento è rappresentato dalla disciplina dei piani nazionali di ripristino. Il piano è infatti lo strumento amministrativo attraverso il quale gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione agli obblighi europei e si caratterizza per complessità contenutistica e procedurale.

Dal punto di vista contenutistico, il piano è elaborato anzitutto a seguito di un'attività di monitoraggio e di ricerca preliminare per l'individuazione delle misure più efficaci per il ripristino delle superfici degra-

³⁸ Si tratta della decisione CBD/COP/DEC/15/4 del 19 dicembre 2022 adottata al termine della Conferenza delle Parti della *Convention on Biological Diversity* svoltasi a Montreal tra il 7 e il 19 dicembre 2022.

³⁹ Art. 1, par. 1, lett. b).

⁴⁰ Si tratta delle disposizioni di cui al Capo II del Regolamento dedicate appunto a “obiettivi e obblighi di ripristino”.

date. Le misure scelte devono poi essere giustificate da un punto di vista tecnico-scientifico e devono essere accompagnate, tra le altre previsioni, da eventuali strumenti di compensazione, dal cronoprogramma degli interventi previsti, dall'individuazione degli indicatori per l'accertamento dell'efficacia degli stessi interventi, nonché dalla determinazione delle risorse finanziarie necessarie per la loro attuazione⁴¹.

Dal punto di vista procedurale, il piano scaturisce da un procedimento multilivello che vede protagonisti l'amministrazione nazionale competente e la Commissione europea che, valutata la conformità del piano ai contenuti e agli obiettivi sanciti dal regolamento, può emanare osservazioni e pareri che devono essere tenuti in considerazione dallo Stato in vista dell'adozione definitiva del piano. Infine, è previsto un monitoraggio che sovrintende l'esecuzione del piano e che dà luogo a un ulteriore procedimento complesso che coinvolge sia il livello amministrativo nazionale sia quello europeo; la Commissione è infatti delegata ad adottare gli atti necessari con le specifiche sui metodi di monitoraggio e i livelli adeguati di soddisfazione degli obiettivi di ripristino⁴².

Tuttavia, come nel caso dell'ultima versione della *Soil monitoring law* (SML), manca un apparato sanzionatorio. Ferma la vincolatività del regolamento e la possibilità per la Commissione di aprire procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri che non dovessero dare attuazione alle norme, al momento l'attuazione concreta del regolamento ricade principalmente sull'azione amministrativa degli Stati membri. Al riguardo, il Parlamento italiano con la legge di delegazione europea 2024 ha delegato il Governo ad adottare le norme di adeguamento all'interno dell'ordinamento nazionale. Esaminando i principi e i criteri di esercizio della delega, si ricava l'intenzione del legislatore di affidare l'attuazione del regolamento a una complessa organizzazione amministrativa. Per quanto riguarda gli obblighi di ripristino, le autorità competenti sono state individuate nel Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e nel Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste⁴³. Per ciò che concerne

⁴¹ Art. 15, par. 3, regolamento (UE) 2024/1991.

⁴² Art. 23, regolamento (UE) 2024/1991.

⁴³ L'art. 18, comma 2, lett. a) della legge 13 giugno 2025, n. 91 individua funzioni e competenze "esclusive" e "concorrenti". Sulle competenze esclusive, il MASE risulta incaricato del ripristino degli ecosistemi degradati terrestri, costieri e d'acqua dolce, urbani, fiumi e pianure alluvionali, nonché della gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricadenti negli ecosistemi terrestri e marini soggetti agli

invece l'attuazione specifica del piano di ripristino, l'esecutivo è incaricato di individuare le ulteriori amministrazioni competenti⁴⁴.

Anche in questo caso, quindi, vi sono elementi che fanno deporre a favore di un ampliamento della tutela giuridica del suolo, perché le disposizioni sono definite anche *per* il suolo. Lo si nota dalla sua complessa qualificazione all'interno del regolamento. Difatti, la salute del suolo è sia componente ecosistemica potenzialmente oggetto di misure di ripristino che "indicatore" per la valutazione dello stato della diversità biologica all'interno dei medesimi ecosistemi da ripristinare. A titolo esemplificativo, garantire il buono stato di *habitat* come le formazioni erbose inserite tra gli ecosistemi terrestri dell'Allegato I impone indubbiamente misure di ripristino anche a tutela dei suoli, che pertanto dovranno essere vincolati o comunque riservati a tale scopo; allo stesso tempo, il rafforzamento della biodiversità degli ecosistemi agricoli e forestali passa attraverso la valutazione di indicatori, tra cui lo stato dello *stock* di carbonio organico nei suoli.

5. *Conclusioni: tutela accresciuta ed esigenze di coordinamento*

Nei paragrafi precedenti sono state illustrate le ragioni principali che testimonierebbero un avanzamento nella tutela giuridica del suolo a partire dai due esempi normativi proposti. Il potenziamento della tutela si coglie anche attraverso altre norme, si pensi a quelle nazionali di attuazione della strategia per la bioeconomia⁴⁵, quelle europee di attuazione

obblighi del regolamento; il MASAF è invece preposto al ripristino degli ecosistemi degradati agricoli e forestali. Sulle competenze condivise, vale a dire il ripristino degli ecosistemi marini degradati e delle popolazioni di impollinatori e la messa a dimora di tre miliardi di nuovi alberi, dovrà essere l'esecutivo a definire i rispettivi perimetri di azione.

⁴⁴ Art. 18, comma 2, lett. b), l. n. 91/2025.

⁴⁵ A livello europeo, la bioeconomia è stata destinataria di una prima strategia nel 2012 – COM(2012) 60 “L’innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l’Europa” – e di una seconda nel 2018, COM(2018) 73 “Una bioeconomia sostenibile per l’Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente”. L’Italia, coerentemente con le strategie europee, si è dotata di un Gruppo di coordinamento nazionale per la bioeconomia (GCNB) nell’ambito del Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita della Presidenza del consiglio dei ministri (decreto istitutivo del 14 gennaio 2021; decreto di ricostituzione del Gruppo del 28 agosto 2024) con funzioni di consultazione, coordinamento delle politiche pubbliche

della strategia “Dal produttore al consumatore” per sistemi alimentari sostenibili⁴⁶, nonché le nuove regole volte ad aumentare gli assorbimenti di carbonio del suolo nei settori dell’agricoltura e della silvicoltura⁴⁷.

Ciononostante, si resta ancora lontani dalla creazione di un *corpus* normativo organico interconnesso rispetto al quale, come detto, si sconta un’insopprimibile complessità regolatoria di base dovuta alle caratteristiche della matrice ambientale, nonché la pressione di plurimi diritti e interessi. Si ritiene però che il legislatore, per ragioni forse più afferenti alla politica del diritto che alla tecnica del diritto, abbia mutato approccio nel tentativo di addivenire a una protezione più intensa.

Invero, alla luce delle battute d’arresto registrate a seguito dei tentativi di introduzione di obiettivi vincolanti di riduzione e di utilizzo del suolo, il diritto europeo sembra tentare la strada di un approccio differenziato e tecnico. Difatti, i “nuovi” obblighi di tutela del suolo perdono di generalità e si differenziano per settore divenendo regole di svolgimento delle attività antropiche che hanno un impatto sul suolo – vi sono gli esempi dell’agricoltura e della silvicoltura – e acquistano una natura tecnica là dove impegnano gli Stati membri a monitorare le condizioni della matrice ambientale suolo e, sulla base di questi, intervenire, per esempio con i piani di ripristino.

Se l’ipotesi iniziale – sull’accresciuta tutela giuridica del suolo – sembrerebbe ragionevolmente verificata da un punto di vista normativo, rimane da verificare se ne corrisponderà un’effettiva accresciuta tutela

in materia di bioeconomia e verifica dell’attuazione del contenuto della strategia “BIT II” che si prefigge di far crescere entro il 2030 del 15% la performance della bioeconomia nazionale. Tra le misure attuative della bioeconomia in Italia possono essere menzionate quelle relative all’utilizzo di materia prima rinnovabile per le borse di plastica in materiale ultraleggero (art. 226-ter, d.lgs. n. 152/2006) e per altre tipologie di prodotti monouso (art. 5, d.lgs. n. 196/2021).

⁴⁶ Si tratta della comunicazione COM(2020) 381 della Commissione europea «Una strategia “Dal produttore al consumatore”» che prevedeva come principale obiettivo la realizzazione di un quadro legislativo per sistemi alimentari sostenibili. Le iniziative previste dalla comunicazione riguardano alcuni aspetti direttamente connessi con l’uso del suolo, come l’aumento del sequestro di carbonio nei suoli agrari e la riduzione dell’uso di pesticidi.

⁴⁷ Con il regolamento (UE) 2018/841 viene sancito il principio del *no-debit*, vale a dire che gli Stati si impegnano affinché le emissioni di CO₂ siano interamente compensate da pari assorbimenti, anche nel settore della silvicoltura, della gestione sostenibile delle foreste e degli usi in generale del suolo.

anche sul piano amministrativo. Profilo, quello amministrativo, tutt'altro che secondario, giacché il *framework* così delineato chiama direttamente in causa, come rilevato in dottrina, l'amministrazione⁴⁸, sulla quale ricadono di fatto nuove funzioni e competenze per la cura dei suoli.

In quest'ottica, puramente prognostica, preme dedicare quindi alcune considerazioni finali sui profili di integrazione e coordinamento che appaiono cruciali per il buon funzionamento di questa rinnovata "amministrazione" dei suoli in chiave ecologica.

Si è cercato di evidenziare come gli atti normativi menzionati, sia pure diversi negli scopi ultimi perseguiti, condividano un'impostazione che fa del monitoraggio, della valutazione e della programmazione degli interventi il fulcro della tutela del suolo. La conseguenza diretta è che l'azione amministrativa porti a misure diversificate e adeguate in base alla tipologia di suolo mappato. Questo non costituisce una novità in termini assoluti, ma afferisce direttamente alla materia del governo del territorio, alle funzioni di pianificazione e alle tutele differenziate⁴⁹. Il *novum* sarebbe però legato al fatto che l'attenzione ambientale allarga le forme di pianificazione e di intervento sul territorio; nelle tradizionali funzioni di governo del territorio entrano quindi interessi e componenti meritevoli di protezione che, in quanto tali, dovrebbero costituire anch'essi l'oggetto della pianificazione⁵⁰.

⁴⁸ M. DE DONNO, *Il governo del territorio "europeo": Stato legislatore o pianificatore?*, in *Le Regioni*, 2023, 995 ss. L'Autore evidenzia, in particolare, come le istituzioni dell'Unione si stiano progressivamente occupando di governo del territorio, di fatto sovrapponendosi (o sostituendosi) indirettamente all'amministrazione nazionale.

⁴⁹ Sui rapporti tra diritto amministrativo, governo del territorio e nuovi interessi da tutelare: A. POLICE-M. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016; M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Torino, III ed., 2020; M.P. GENESIN, *Le tutele differenziate*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, 237 ss.; P. URBANI, *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 138 ss.; S. CASU, *Note sul governo del territorio e tutele differenziate*, in *Giust. amm.*, 2009, 182 ss.; T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, 2011; L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, 2021; M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, 2021; V. CERULLI IRELLI, *Legislazione e amministrazione nel "governo del territorio" (tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2024, 338 ss.; E.M. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *La sostenibilità ambientale del territorio. Conflitto di interessi e governo multilivello*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 659 ss.; I. SPADARO, *Tutela dell'ambiente, aree protette e governo del territorio: spunti comparatistici e prospettive dopo la modifica dell'art. 9 Cost.*, in *ambienteditto.it*, 2024, 414 ss.

⁵⁰ Si tenga conto delle recenti considerazioni svolte sul rapporto tra pianificazione,

Invero, nell'ambito della "zonizzazione" territoriale, si richiede l'utilizzo di una lente ulteriore, quella della salute dei suoli, o del ripristino ecosistemico, che va ad aggiungersi a quelle già utilizzate dall'amministrazione. La questione è stata in parte anticipata dallo stesso legislatore europeo che, nell'Allegato IV della proposta SML elenca i piani e i programmi i cui contenuti devono essere tenuti in considerazione per la determinazione delle misure volte a migliorare lo stato di salute dei suoli. In altri termini, la Commissione anticipa il tema dell'integrazione e del coordinamento degli interessi del suolo nel più ampio quadro della pianificazione territoriale.

Alla luce di ciò, diventa prioritario chiedersi come integrare le funzioni e le misure a tutela del suolo e coordinarle con quelle derivanti da altri atti di pianificazione in ambito nazionale⁵¹. Potrebbe infatti accadere che sulla medesima porzione di territorio, sulla quale già oggi possono insistere misure derivanti almeno da piani di bacino, piani per i parchi, piani paesaggistici, piani territoriali di coordinamento, piani urbanistici e piani attuativi, vengano a porsi anche le "nuove" misure di tutela dei suoli o i nuovi "vincoli" di ripristino ecosistemico.

A tal riguardo, le nuove norme *per* il suolo potrebbero determinare la nascita di nuovi vincoli amministrativi pianificatori *per* il suolo? Del resto, è bene domandarsi come possa un'amministrazione ripristinare un determinato ecosistema degradato migliorando le condizioni del suolo ivi presente senza "vincolare", o comunque riservare a pratiche di ripristino aree che, ai sensi delle altre forme di pianificazione, potrebbero essere a sfruttamento libero o, ancora, potrebbero ricadere in regimi di proprietà o gestione privata⁵². Ebbene, se tali oneri dovessero effettivamente generare dei vincoli di tutela del suolo ulteriori rispetto a quelli già contemplati dall'ordinamento, ci troveremmo plasticamente di fronte a un avanza-

servizi ecosistemici e salute pubblica: F. TRAMONTANA, *Dagli standard urbanistici ai servizi ecosistemici: una nuova idea di pianificazione del territorio?*, in M. CAFAGNO-G. CAVALIERI (a cura di), op. cit., 183 ss.; F. SALVIATO, *Urban Health: Integrazione tra Pianificazione Urbana e Salute Pubblica*, in M. CAFAGNO-G. CAVALIERI, op. cit., 169 ss.

⁵¹ Sui possibili rapporti tra *Nature Restoration Law*, *Soil Monitoring Law* e governo del territorio, soprattutto per quanto concerne l'urbanistica, si veda: M. DE DONNO, op. cit., 1017-1020.

⁵² Per un quadro generale sugli atti di pianificazione e programmazione concorrenti con quelli che dovranno essere predisposti e attuati in virtù del regolamento europeo, si veda: ASVIS, *La "Nature Restoration Law": un'opportunità per l'Italia*, Position Paper 2025, 11 (consultabile al link: https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/PositionPaper/2025/PP_Nature_Restoration_Law.pdf).

mento della tutela della matrice ambientale anche da un punto di vista strettamente amministrativo.

Dunque, se una possibile soluzione di integrazione e coordinamento delle funzioni potrebbe essere rappresentata dall'attribuzione dei compiti relativi agli oneri di tutela del suolo alle medesime autorità già incaricate delle funzioni di governo del territorio, va altresì rilevato che l'interesse alla tutela del suolo potrebbe assumere natura oppositiva rispetto all'altro o agli altri già perseguiti dall'amministrazione.

Il tema della funzione porta con sé quello dell'organizzazione, con le relative ulteriori esigenze di integrazione e coordinamento. Il panorama dei soggetti coinvolti nelle funzioni di governo del territorio, di per sé molto ampio tra autorità di settore, regioni ed enti locali, potrebbe ulteriormente ampliarsi in ragione della tutela da approntare nei confronti dei suoli. Al riguardo, si ricorda che la menzionata legge di delegazione europea 2024 ha già previsto che le funzioni di attuazione degli obblighi di ripristino di cui al regolamento (UE) 2024/1991 siano condivise centralmente da due ministeri e che sia il Governo a dettare le regole e i compiti per la redazione dei piani di ripristino. In ogni caso, si renderà necessario moltiplicare la capacità di azione delle amministrazioni affinché siano sufficientemente competenti e dimensionate allo scopo prefissato; a tal riguardo, la clausola di invarianza finanziaria contenuta nella legge di delegazione europea solleva criticità di ordine pratico circa l'attuazione del regolamento.

Ebbene, pur ritenendo necessario sospendere ogni giudizio sull'effettività del quadro normativo e amministrativo descritto, si può ragionevolmente concludere che l'evoluzione dello stesso sembrerebbe andare nella direzione di un rafforzamento della tutela del suolo quale matrice ambientale, sia da un punto di vista normativo che amministrativo.

Abstract

Il contributo evidenzia come la più recente evoluzione normativa europea vada verso un rafforzamento della tutela giuridica del suolo quale matrice ambientale essenziale meritevole di protezione. L'analisi viene svolta a partire dall'esame dei contenuti della proposta di direttiva *Soil Monitoring Law* e del regolamento (UE) 2024/1991 in materia di biodiversità, che impegneranno le amministrazioni nazionali per l'adozione di misure di miglioramento e ripristino dello stato di salute dei suoli. A tal fine, benché sia possibile constatare un'intensificazione del livello di tutela dal punto di vista normativo, sarà determinante verificare come l'ordinamento nazionale risolverà la questione essenziale di integrazione e coordinamento delle funzioni amministrative incidenti sul suolo e sul governo del territorio.

Enhancing the legal protection of soil.
Emerging goals, regulatory constraints, and the need
for administrative coordination

The paper highlights how recent developments in European legislation reflect a progressive strengthening of the legal protection of soil, conceived as a fundamental environmental component worthy of specific safeguards. The analysis focuses on the contents of the proposed “Soil Monitoring Law” directive and Regulation (EU) 2024/1991 on biodiversity, both of which will require national administrations to implement measures aimed at improving and restoring soil health. In this context, although a normative intensification of protection can be observed, it will be of paramount importance to assess how the national legal framework will address the critical issue of integrating and coordinating administrative functions that impact soil governance and territorial planning.