

Note dell'INU sulla bozza del Piano Nazionale di Ripristino

La Legge sul Ripristino della Natura (Regolamento UE 2024/1991) rappresenta un passaggio decisivo per la transizione ecologica delle città europee, introducendo obiettivi vincolanti per il ripristino degli ecosistemi per tutti i Paesi membri. In tale quadro, il Piano Nazionale di Ripristino (PNR) può costituire uno strumento strategico per integrare le politiche per la biodiversità, la transizione ecologica e il governo del territorio.

Le potenzialità del PNR sono straordinarie. In particolare, per gli ecosistemi urbani esso offre l'opportunità di sostenere la sperimentazione di un nuovo paradigma urbanistico, fondato sulla rigenerazione urbana, sull'azzeramento del consumo di suolo, sul ripristino degli ecosistemi, sulla de-impermeabilizzazione delle superfici artificializzate, sull'incremento della copertura arborea e sulla diffusione delle Nature-Based Solutions. L'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) condivide pienamente tali obiettivi e intende offrire un contributo volto a rafforzarne l'efficacia e la concreta applicabilità.

L'attuazione del Piano richiede **un approccio pragmatico, integrato con gli strumenti ordinari di pianificazione territoriale e urbanistica**. Appare poco opportuno un intervento ancora di carattere specialistico, che porta alla produzione di piani o regolamenti di settore, che dovrebbero poi trovare comunque una coerenza operativa nei dispositivi di pianificazione urbanistica alle diverse scale, sia nelle componenti progettuali sia in quelle regolative e conformative degli usi del suolo, con successive procedure di adeguamento dei piani vigenti. L'efficacia del PNR dipenderà dalla sua capacità di tradursi in misure operative coerenti e recepibili direttamente dagli strumenti ordinari di governo del territorio.

L'articolo 8 del Regolamento concentra l'azione sulle Zone di Ecosistemi Urbani (ZEU), individuate secondo la metodologia DEGURBA di Eurostat. La bozza di Piano applica tale criterio a 2.761 comuni italiani, oltre 11 milioni di ettari (circa il 38%) del territorio nazionale in cui vive l'82% della popolazione. Si tratta quindi di una disciplina destinata a incidere in modo significativo sulla pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e sul sistema delle aree protette di gran parte del Paese. L'obiettivo di evitare la riduzione degli spazi verdi urbani (UGS) e della copertura arborea urbana (UTC) rispetto ai livelli del 2024 è pienamente condivisibile. Tuttavia, l'INU ritiene che uno dei principali elementi di criticità riguardi proprio le modalità con cui il PNR prefigura l'attuazione di tali obiettivi. La bozza del PNR attribuisce, infatti, efficacia immediata a un vincolo conformativo sovraordinato che prevede la "non trasformabilità" delle aree individuate come UGS; un vincolo impositivo che si sostanzia in aree individuate con strumenti di processamento satellitare che presentano ampi margini di imprecisione alla scala locale. Pur riconoscendo, infatti, l'utilità dei dati Copernicus e dei successivi sviluppi (costellazione IRIDE), tali strumenti, seppur adeguati al monitoraggio nazionale, non appaiono sufficientemente precisi geometricamente ma soprattutto accurati tematicamente per consentire l'applicazione di vincoli immediatamente prescrittivi a livello locale, che comporterebbero una ricaduta diretta sulle previsioni urbanistiche vigenti; una conformazione dei suoli realizzata sulla base di una selezione di pixel con specifici valori spettrali delle bande a 10 metri non ancora aggiornata, e poco accurata alla scala comunale, che determinerebbe evidenti criticità giuridiche. La prescrizione del Regolamento, che stabilisce che dal settembre 2026 gli Stati membri **non debbano ridurre la dotazione di spazi verdi urbani (UGS) né la copertura arborea urbana (UTC)**, imponendo ai comuni di dimostrare il saldo rispetto ai

livelli del 2024, pone dunque rilevanti problemi applicativi. La tutela delle aree verdi richiede una precisa identificazione catastale e urbanistica dei suoli interessati, che ne riconosca le qualità ambientali, paesaggistiche e le funzionalità ecosistemiche. Difficilmente un macro-dataset centralizzato potrà rendere attuabili misure di salvaguardia su aree sommariamente individuate alla scala nazionale. Evidentemente l'applicazione di una prescrizione di vincolo richiede alla pianificazione locale di recepire tale indicazione attraverso una modificazione degli usi del suolo o, quantomeno, attraverso una variante di salvaguardia che, tuttavia, impone di identificare con precisione catastale i suoli interessati.

Per tali ragioni l'INU ritiene che il dataset nazionale debba assumere una funzione prevalentemente ricognitiva e di indirizzo, mentre l'individuazione definitiva delle aree da sottoporre a tutela dovrebbe avvenire attraverso un processo di pianificazione comunale. L'obiettivo quantitativo fissato dal Regolamento dovrebbe essere recepito dagli enti locali mediante specifiche varianti urbanistiche, capaci di definire puntualmente usi del suolo, misure di salvaguardia e modalità di gestione. Una simile impostazione richiede necessariamente una disciplina transitoria che garantisca gradualità e salvaguardi i diritti acquisiti e gli impegni già assunti; le disposizioni della proposta di PNR assumono invece efficacia prescrittiva immediata, con effetti retroattivi su previsioni urbanistiche vigenti, convenzioni/accordi già stipulati e procedimenti avviati o conclusi.

Un secondo elemento critico riguarda il **sistema delle compensazioni**. Il PNR oscilla tra il principio di equivalenza ecologica e criteri sostanzialmente quantitativi. Tuttavia, la semplice sostituzione di una superficie con un'altra di pari estensione non garantisce il mantenimento delle funzioni ecosistemiche. La compensazione dovrebbe essere fondata sulla valutazione preventiva della qualità del suolo trasformato, dei servizi ecosistemici forniti e del suo valore paesaggistico, in modo da garantire nell'intervento compensativo il ripristino di funzionalità almeno equivalenti.

Le modalità puramente quantitative proposte dal PNR per la definizione delle misure compensative, dovrebbero essere supportate dalla definizione di una metodologia di valutazione qualitativa del valore ecosistemico dei suoli urbani, da definire a livello nazionale, sulla base della quale i comuni possano procedere alla ripianificazione ambientale delle aree verdi, escludendo alla trasformazione solo quelle effettivamente connotate da un valore ecosistemico significativo e prevedendo il ripristino di quei suoli liberi a basso valore ecosistemico che possano effettivamente garantire un contributo nella ricostruzione della naturalità, nel disegno delle reti verdi ed ecologiche del sistema urbano. In tal senso, si auspica che la pianificazione del verde non sia ridotta a mera contabilità di superfici, ma che si basi su criteri qualitativi di continuità ecologica, costruzione di reti verdi e blu, biodiversità, accessibilità pubblica, coerenza con i caratteri storici e percettivi del paesaggio, resilienza climatica e capacità gestionale nel lungo periodo.

In particolare, le compensazioni dovrebbero essere concepite come parte di un progetto ambientale di sistema, contribuendo alla costruzione di reti ecologiche e infrastrutture verdi e blu. Le dinamiche ambientali non sono infatti riproducibili in modo frammentato. La perdita di aree verdi compatte difficilmente può essere compensata attraverso una molteplicità di piccoli interventi isolati. Analogamente, le funzioni di regolazione idrologica dipendono da caratteristiche specifiche dei suoli, dalla morfologia e dai rapporti con la falda, risultando spesso impossibili da replicare in altri contesti territoriali.

Anche la localizzazione delle compensazioni merita un approfondimento. La previsione che esse siano realizzate ordinariamente all'interno dello stesso comune appare coerente con le esigenze di monitoraggio e controllo. Nelle aree metropolitane e nei sistemi urbani policentrici le reti ecologiche

e i servizi ecosistemici operano a scala sovracomunale. Sarebbe pertanto opportuno consentire a Regioni, Città Metropolitane e Province di individuare ambiti ecologici funzionali di area vasta entro cui concentrare le risorse disponibili su corridoi ecologici strategici, infrastrutture verdi e blu e grandi sistemi ambientali.

Molte delle criticità evidenziate potrebbero essere superate se il PNR fornisse una metodologia nazionale per la valutazione qualitativa del verde urbano e del valore ecosistemico dei suoli, subordinando la prescrittività delle misure di non trasformabilità a un processo di valutazione e pianificazione locale. In tal modo i Comuni potrebbero individuare con maggiore precisione le aree da conservare, orientando invece gli interventi di ripristino verso suoli degradati o a basso valore ecosistemico ma strategici per il rafforzamento delle reti ecologiche urbane.

Un simile approccio comporta inevitabilmente il rischio di inerzie e ritardi attuativi. Per questo motivo appare fondamentale affiancare ai processi di pianificazione locale un sistema nazionale di monitoraggio gestito da ISPRA, corredato da meccanismi di verifica e responsabilizzazione degli enti competenti. È inoltre necessario prevedere un insieme strutturato di strumenti di accompagnamento tecnico, supporto operativo e formazione rivolti ai Comuni, al fine di rafforzarne la capacità di implementazione. Ciò anche in considerazione del fatto che, in molti casi, tali approcci basati su valutazioni ecosistemiche integrate del verde urbano e del valore dei suoli non sono ancora consolidati o pienamente diffusi in maniera omogenea in tutti i contesti comunali interessati. In questo modo sarà possibile perseguire efficacemente gli obiettivi del Regolamento europeo, garantendo al contempo certezza giuridica, qualità tecnica delle decisioni e coerenza con gli strumenti di governo del territorio.