



OSSERVAZIONI SUL PIANO NAZIONALE DI RIPRISTINO DELLA NATURA (PNR) IN ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) 2024/1991

PREMESSE

Con riferimento alla Consultazione pubblica sul Piano Nazionale di Ripristino della Natura (di seguito PNR), richiamando il parere già espresso in sede di Conferenza Unificata, si formulano le seguenti osservazioni¹.

Pur condividendo pienamente le finalità del Regolamento in oggetto, orientate al recupero della biodiversità, alla resilienza degli ecosistemi e, più in generale, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, dalla lettura delle Parti A, B e C della bozza di PNR emerge, da una parte, la mancanza di una visione complessiva del ruolo e dell'azione strategica che i Comuni hanno sviluppato negli ultimi anni nei processi di rigenerazione urbana e di contenimento del consumo di suolo, dall'altra l'assenza di una lettura integrata e sistemica degli altri obiettivi del medesimo Piano.

Dalla documentazione in consultazione infatti, emerge che l'attuazione dell'articolo 8 del Regolamento Europeo, interesserà oltre ***2.700 Comuni classificati DEGURBA 1 e 2 e che il sistema di monitoraggio sarà fondato prevalentemente sui dataset Copernicus Land Monitoring Service e sulle elaborazioni ISPRA-SNPA, con riferimento, tra gli altri, ai prodotti CLC+ Backbone 2023 per la rilevazione degli spazi verdi urbani e Tree Cover Density 2024***

¹ <https://partecipa.gov.it/processes/ConsultazionePianoRipristino>

per la copertura arborea urbana. Tali dataset costituiscono la baseline tecnica di riferimento per la verifica del principio di “no net loss” previsto dal Regolamento.

Da subito, l’analisi quantitativa della bozza del Piano Nazionale di Ripristino (PNR) evidenzia significative criticità sotto il profilo della sostenibilità territoriale, della coerenza metodologica e della concreta fattibilità attuativa.

Si richiama che a scala nazionale il PNR individua una superficie complessiva di ecosistemi urbani pari a 113.197,22 kmq, all'interno della quale sono presenti 71.289,32 kmq di Urban Green Spaces (UGS) e 41.907,90 kmq di superfici non classificate come UGS potenzialmente interessate da misure di incremento. Inoltre, il dataset delle Località Abitate ISTAT consente di quantificare la superficie dei nuclei urbani ivi presenti in circa 15.132 kmq.

Le elaborazioni effettuate evidenziano, come desumibile anche dalla visione del Dataset raster delle UGS pubblicato sul portale ISPRA, che il PNR comprende negli ecosistemi urbani vaste superfici agricole, forestali e naturali esterne agli effettivi nuclei urbani.

Una prima conseguenza di questa assunzione del PNR è la frequente e generalizzata sovrapposizione degli ecosistemi urbani con gli altri ecosistemi disciplinati dal Regolamento UE.

Sovrapposizione che genera una distorsione nella lettura dei territori e nell’individuazione degli ecosistemi urbani, con conseguente e immotivata amplificazione delle superfici potenzialmente assoggettabili a misure di incremento delle UGS al 2050, indicate in 41.907,90 kmq a livello nazionale e stimate a 5.216,92 Km² per la Lombardia.

Il quadro di riferimento per definire i successivi incrementi di UGS, tuttavia, dovrebbe essere costituito dalle superfici effettivamente disponibili all’interno delle località abitate, che a livello nazionale può essere assunto come non superiore a 15.132 kmq (superficie delle località abitate). Valore che rappresenta una stima ampiamente teorica, poiché comprende indistintamente una serie di coperture (strade, piazze, infrastrutture, aree produttive, attrezzature pubbliche, tessuti consolidati e altre superfici) non classificate come UGS dal PNR.

Solo prendendo ad esempio il contesto lombardo, gli approfondimenti tecnici consentono di affermare che le effettive superfici disponibili per le misure di incremento di UGS all'interno delle località abitate non eccede i 2.000 kmq anziché i 5.216,92 kmq desumibili dai dataset ISPRA.

Tale impostazione non si ritiene condivisibile, perché oltre all'amplificazione indotta nella quantificazione degli spazi verdi urbani (UGS) effettivamente presenti nelle città e degli spazi a disposizione per le misure di incremento da implementare dal 2031 al 2050, produce anche effetti potenzialmente distorsivi nell'attuazione delle misure di incremento previste dall'art. 8 del Regolamento.

Il perseguimento degli obiettivi di incremento delle UGS potrebbe essere infatti orientato verso aree agricole, naturali o forestali non classificate USG anziché verso gli ambiti urbani, nei quali il Regolamento intende migliorare la resilienza climatica, mitigare le isole di calore, incrementare l'accessibilità al verde e migliorare la qualità ambientale degli insediamenti.

Così facendo, non solo si determinerebbero sovrapposizioni e potenziali conflitti tra gli ecosistemi urbani e gli altri ecosistemi disciplinati dal medesimo Regolamento (nel contesto italiano tale criticità assume particolare rilevanza in considerazione dell'estensione delle aree agricole produttive, dei parchi regionali, dei PLIS, dei siti della Rete Natura 2000 e dei numerosi sistemi ecologici già oggetto di specifiche misure di tutela, conservazione e ripristino) ma si potrebbe anche determinare una riduzione delle superfici destinate alla produzione agricola; il tutto senza apportare benefici significativi alla qualità ambientale delle città e degli insediamenti urbani.

Una simile impostazione non appare coerente con le finalità dell'art. 8 del Regolamento, che mira a migliorare le condizioni ecologiche degli ambiti urbanizzati e non a trasferire sugli ecosistemi agricoli e naturali obiettivi propri degli ecosistemi urbani.

Alla luce di tali evidenze, appare necessario assicurare una più equilibrata integrazione tra finalità di incremento di UGS e UTC, ripristino ecologico, tutela delle attività umane (residenti e attività economiche), salvaguardia del sistema agricolo e ambientale, nonché sostenibilità rispetto alle attività del territorio.

È necessario che gli ecosistemi urbani di cui all'art. 8 del PNR siano individuati considerando l'effettivo ecosistema urbano, corrispondente all'effettivo territorio urbanizzato (centri urbani e agglomerati urbani) e non all'intera superficie comunale, coerentemente con lo spirito delle possibilità ammesse dall'art. 14, comma 4 lettera b) del Regolamento Europeo.

Si ritiene, in ogni caso, che emerga con evidenza la necessità che tale “tendenza” all'incremento si debba collocare all'interno di un processo graduale che, con il coinvolgimento dei Comuni, sia in grado di considerare le caratteristiche ambientali e le criticità di ogni singola realtà territoriale (comune); la bozza di PNR, invece, assimila in modo identico contesti comunali tra loro ampliamenti diversi e fissa obiettivi fisicamente non raggiungibili dal mero punto di vista quantitativo.

Ciò detto, in subordine, si richiede una valutazione in merito all'affidabilità dei livelli informativi di riferimento (baseline). In particolare, considerato che il livello informativo utilizzato come baseline per il primo monitoraggio degli Spazi Verdi Urbani (UGS) è aggiornato al 2023, si chiede di utilizzare, ove disponibile, la versione aggiornata al 2024.

Dalle prime analisi sperimentali effettuate sui dati Copernicus emerge, infatti, una non completa affidabilità del livello informativo assunto come riferimento, in quanto, in diversi casi, le aree mappate non risultano coerenti né con l'effettivo stato dei luoghi né con gli obiettivi e le finalità perseguite dal Regolamento Europeo per gli ecosistemi urbani. Per tale ragione, si ritiene metodologicamente non corretto attribuire alle mappature Copernicus un carattere giuridicamente vincolante, anche per l'impossibilità di procedere ad un'applicazione tecnica delle misure di salvaguardia ipotizzate dalla bozza di PNR (immediatamente conformative del regime giuridico dei suoli) a valle di individuazioni difficilmente definibili a livello operativo.

A fronte delle incertezze riscontrate nei livelli informativi Copernicus e, conseguentemente, nella baseline di riferimento, si chiede che sia demandata ai Comuni, prima dell'applicazione di qualsiasi forma di vincolo o limitazione connessa alle destinazioni d'uso, la definizione (previa verifica e validazione dei dati) dell'effettiva consistenza delle UGS, attraverso un processo di maggior definizione dei dati di aree verdi urbane e copertura della volta arborea urbana.

A tal fine, sarebbe necessario che ISPRA mettesse a disposizione dei Comuni un servizio di consultazione cartografica dedicato, con un livello di dettaglio comunale, che consenta di visualizzare e verificare i livelli informativi relativi sia agli Spazi Verdi Urbani (UGS) sia alla Copertura della Volta Arborea Urbana (UTC), aggiornati alla più recente annualità disponibile.

Tali informazioni potranno essere preventivamente confrontate con **ortofoto aggiornate e con le basi dati territoriali comunali**, potendo così essere oggetto di periodico aggiornamento.

SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E RUOLO DEI COMUNI

Si evidenzia la necessità di garantire la salvaguardia e la continuità degli strumenti urbanistici e della normativa vigente, evitando automatismi che rendano inefficaci previsioni pianificatorie e titoli edilizi già formati, in linea con l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 8 aprile 2026 , n. 80, così come modificato in base alle richieste di ANCI nazionale.

Ciò è fondamentale per tutelare la certezza del diritto, gli affidamenti consolidati e per evitare impatti socio-economici negativi.

È inoltre necessario garantire la compatibilità tra obiettivi del PNR e programmazione delle opere pubbliche e infrastrutture strategiche, assicurando coordinamento tra tutela ambientale e sviluppo territoriale.

Si evidenzia inoltre che il MASE e ISPRA, nel richiamare la piena efficacia del Regolamento europeo a decorrere dal 18 agosto 2024, precisano che le misure previste dal 1° settembre 2026 nella bozza di Piano Parte C – Misure ISPRA 01, 02, 12 e 16), riferite a Comuni, Città metropolitane e Province, assumono attualmente **natura programmatica e propositiva**, in quanto contenute in una proposta di Piano Nazionale di Ripristino della Natura tuttora sottoposta alla valutazione della Commissione europea. **Conseguentemente, tali misure non trovano diretta derivazione dal Regolamento e non risultano ancora valutate dalla VAS definitiva.**

Ferme restando le ulteriori verifiche che ANCI si riserva di svolgere in merito alla coerenza e alla conformità normativa della procedura adottata, si propone, comunque, di posticipare il termine previsto per la trasmissione delle informazioni relative alle aggregazioni di Zone di Ecosistemi Urbani (ZEU). Tale proroga appare necessaria per consentire la consultazione e il coinvolgimento degli Enti competenti e per garantire una corretta valutazione degli interventi di compensazione, che dovranno essere orientati al rafforzamento della coerenza ecologica territoriale e al potenziamento dei servizi ecosistemici sia a livello locale sia a scala sovracomunale (Parte B, paragrafi 8.1.1.1 e 8.1.2.2).

POSSIBILITÀ DI ESCLUSIONE (UGS >45%)

Si chiede l'applicazione delle disposizioni del Regolamento che prevedono:

- l'individuazione degli ecosistemi urbani nelle sole aree urbanizzate;
- l'esclusione dei Comuni con UGS superiore al 45% e copertura arborea oltre il 10%.

SOSTEGNO FINANZIARIO

Si chiede l'istituzione di adeguati fondi per sostenere i costi delle misure di incremento di UGS e UTC e di chiarire le fonti di finanziamento previste dal Piano.