RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 80 di Novembre 2026

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRISTINO DELLA NATURA TRA OBBLIGHI EUROPEI, GOVERNO DEL TERRITORIO E RUOLO DEI COMUNI

DI ANGELO MAESTRONI

1. Dalla conservazione della natura al ripristino ecologico

Il diritto ambientale europeo è stato a lungo costruito intorno a una logica prevalentemente conservativa ovvero quella volta a individuare specie e habitat di pregio per sottrarli al deterioramento, a istituire aree protette, a sottoporre a valutazione le attività potenzialmente lesive. Le direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE rappresentano il nucleo di questa architettura normativa.

Il presupposto delle citate norme non è però incompatibile con una politica più ambiziosa che dalla protezione di ciò che ancora resiste si orienti a rigenerare quegli ecosistemi, anche degradati, che hanno perso struttura, connessioni, capacità di rigenerazione e funzioni.

Il concetto di «ripristino ecologico» va letto quindi in funzione dinamica ovvero non tanto per impedire danni ulteriori, ma con l'ambizione di riportare quegli ecosistemi e con essi gli habitat e le popolazioni che li vivono verso condizioni di maggiore funzionalità e resilienza.

In quest'ottica, la natura è pensata non solo e non tanto come un valore da conservare in siti separati dal resto del territorio, quanto quale componente della sicurezza idrica, della regolazione termica delle città, della fertilità dei suoli, dell'impollinazione, della prevenzione delle alluvioni, della salute nonché della qualità degli spazi abitati. Il ripristino a cui la normativa in commento fa riferimento riguarda quindi anche luoghi privi di apparente pregio ecologico quali fiumi urbanizzati, margini agricoli, aree dismesse, parchi urbani, filari, cortili scolastici, parcheggi e superfici impermeabilizzate.

La scelta europea rappresenta quindi il risultato di una constatazione scientifica e politica, basata tanto sulla presa d'atto che la perdita di biodiversità non deriva soltanto dalla scomparsa di singole specie, ma dalla degradazione delle relazioni ecologiche che permettono agli ecosistemi di funzionare quanto sul fatto che in un ambiente degradato anche le relazioni umane ne soffrono dal punto di vista sociale.

Ciò si traduce nella constatazione che non c'è equivalenza perfetta tra un ettaro di superficie vegetata e un altro, poiché le superfici vegetate nonsi equivalgono per il solo fatto di essere verdi. Un prato permanente, un suolo vivo, una copertura arborea matura e una superficie decorativa di breve durata hanno valori ecologici, idrologici e climatici diversi e complementari.

Senza tener conto di questa premessa il Piano nazionale rischierebbe di ridurre il ripristino imposto a livello europeo come un programma di contabilizzazione delle superfici in metri quadrati piantati, superfici impermeabilizzanti rimosse o trasformate. L'opportunità, invece, che l'UE ha voluto dare agli stati membri è quella di costruire una politica territoriale capace di collegare le misure di biodiversità con la riduzione della vulnerabilità climatica e sociale valutando qualità degli interventi in termini di localizzazione, continuità, manutenzione e capacità di produrre, conservare e implementare le funzioni ecologiche nel tempo, a vantaggio delle generazioni presenti e future[i].

La norma, ove correttamente applicata, impone agli amministratori di decidere non soltanto quanto verde si realizza, ma dove, con quale qualità, per quale funzione, con quale soggetto responsabile e con quali risorse di cura.

2. Il quadro europeo e costituzionale

Il regolamento (UE) 2024/1991 si colloca nel Green Deal europeo e dà attuazione alla Strategia dell'Unione europea per la biodiversità al 2030. La Strategia ha collegato la protezione della natura alla neutralità climatica, all'adattamento, alla sicurezza alimentare e alla salute includendo anche gli aspetti sociali connessi. Il regolamento ha compiuto un passo ulteriore selezionando obiettivi di ripristino, stabilendo scadenze e imponendo agli Stati membri di predisporre piani nazionali sottoposti a valutazione della Commissione.

La base del sistema si trova negli articoli 191, 192 e 193 TFUE, da dove si evince che la politica ambientale dell'Unione è fondata sui principi di precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte e responsabilità dell'inquinatore che hanno imposto agli stati membri di perseguire un elevato livello di protezione, tenendo naturalmente conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. L'articolo 193, in proposito, consente addirittura agli Stati membri di mantenere o introdurre misure più protettive, nel rispetto dei trattati. Ciò posto, il regolamento in commento non ha eliminato quindi la responsabilità nazionale di adattare gli strumenti alle peculiarità territoriali, ma impedisce che la flessibilità diventi un alibi per rinviare gli obiettivi.

Il contesto è quello dettato dalla direttiva Habitat che, come noto, tutela habitat e specie di interesse comunitario, dalla direttiva Uccelli volta a proteggere le popolazioni di uccelli selvatici e i loro habitat, dalla direttiva quadro, 2000/60/CEE, sulle acque che ha imposto il raggiungimento e il mantenimento del buono stato dei corpi idrici, dalla direttiva 2007/60/CE che richiede la valutazione e gestione dei rischi di alluvione, portando così in evidenza la necessità del ripristino dei fiumi, delle zone umide e delle pianure alluvionali quale punto di intersezione fra biodiversità e sicurezza territoriale.

Un ulteriore tassello è rappresentato dalla direttiva 2025/2360 UE, *soil monitoring law*, sul monitoraggio e la resilienza del suolo entrata in vigore il 16 dicembre 2025 che ha stabilito un quadro armonizzato di monitoraggio della salute del suolo ponendo il termine del 16 dicembre 2028 per il recepimento nazionale; direttiva volta a rafforzare la base conoscitiva del regolamento sul ripristino che senza dati comparabili su impermeabilizzazione, erosione, contaminazione, sostanza organica e funzionalità biologica, la de-impermeabilizzazione resterebbe un'etichetta amministrativa priva di verifica.

Il tutto in coerenza con la sponda interna offerta dalla legge di revisione costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ampliando l'art. 9 della Costituzione ha esplicitato nei principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni, e che integrando gli articoli 41 e 42 ha consentito di leggere l'iniziativa economica e la proprietà privata anche se non soprattutto alla luce della loro funzione sociale e ambientale.

Mentre per quanto riguarda la questione del riparto delle competenze legislative e amministrative tra stato e regioni nonché i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza gli articoli 117 Cost. e 118 Cost. impongono da un lato di considerare la tutela ambientale quale materia di competenza legislativa esclusiva statale, ma altresì di non ignorare che l'attuazione di detta tutela attraversa inevitabilmente materie quali l'urbanistica, il governo del territorio, i lavori pubblici, la gestione del verde e servizi locali ovvero ambiti nei quali gli enti locali territoriali hanno voce in capitolo, con annesse responsabilità.

Per questo non sarebbe corretto inquadrare il Piano alla strebua di un nuovo piano urbanistico statale e neppure come un norma estranea all'urbanistica, ma piuttosto come un quadro normativo dalla valenza ecologica e amministrativa il cui successo dipende dalla qualità del coordinamento con gli strumenti territoriali esistenti.

3. Obiettivi e obblighi del regolamento (UE) 2024/1991

Il regolamento stabilisce l'obiettivo dell'Unione di mettere in atto misure di ripristino entro il 2030 per almeno il 20 per cento delle aree terrestri e marine, estendendo progressivamente l'azione a tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050. Per gli habitat elencati negli allegati al regolamento, gli Stati devono adottare misure di ripristino su una quota crescente delle superfici in stato non buono; in termini percentuali il piano indica almeno il 30 per cento entro il 2030, almeno il 60 per cento entro il 2040 e almeno il 90 per cento entro il 2050, secondo il regime previsto dalle disposizioni pertinenti e dalle condizioni dell'habitat.

Gli articoli dedicati agli ecosistemi terrestri, costieri e d'acqua dolce richiedono misure per migliorare la qualità e la quantità degli habitat, ricostituirli dove necessario e rafforzarne la connettività. Il regolamento interviene anche sugli impollinatori, sugli ecosistemi agricoli e forestali, sulla continuità dei corsi d'acqua e sulla rimozione delle barriere, nonché sugli ecosistemi urbani.

L'articolo 8 contiene una regola di particolare rilievo per i Comuni secondo la quale entro il 31 dicembre 2030 gli Stati membri assicurano che non si verifichi una perdita netta della superficie nazionale complessiva di spazio verde urbano e di copertura arborea urbana nelle aree di ecosistema urbano, rispetto al 2024.

Dal 2031 il regolamento richiede inoltre una tendenza crescente, misurata secondo la metodologia e gli indicatori previsti. La formulazione è calcolata su base nazionale in quanto il regolamento non dispone che ogni singola città debba chiudere ogni anno con un saldo positivo, né che ogni trasformazione urbana sia automaticamente vietata, ma va da sé che una lettura puramente nazionale sarebbe incompatibile con l'esigenza di risultati effettivi poiché le perdite non possono essere occultate attraverso compensazioni lontane, non equivalenti o prive di manutenzione.

Il regolamento impone anche monitoraggio, rendicontazione e aggiornamento.

Il Piano nazionale deve dunque individuare le misure, la loro localizzazione geografica, il calendario, il fabbisogno finanziario e le fonti di finanziamento. Gli Stati hanno l'obbligo di trasmettere relazioni periodiche e aggiornare il Piano secondo il ciclo previsto dal regolamento. Si tratta di obblighi statali per cui le conseguenze amministrative per gli enti territoriali sono certo indirette, ma non marginali. Il Comune che gestisce un parco, autorizza un intervento edilizio, realizza una strada, approva un progetto di rigenerazione o raccoglie dati sul verde, infatti è destinato a diventare il luogo nel quale l'obiettivo europeo si rende concreto.

Il regolamento ha distinto nel dettaglio il destinatario formale dall'esecutore materiale prevedendo che gli stati rispondano davanti alla Commissione dell'adeguatezza del Piano e del raggiungimento degli obiettivi, ma almeno per quanto riguarda l'Italia, facendo in modo che Regioni, Province autonome, enti di area vasta, Comuni, proprietari, agricoltori e gestori partecipino in modi diversi alla relativa attuazione; distinzione questa che dovrebbe essere mantenuta per evitare di attribuire ai Comuni obblighi che il regolamento pone allo Stato oppure di utilizzare la responsabilità statale per lasciare i Comuni senza strumenti per contribuire ai risultati.

4. Il percorso italiano: Governo, decreto legislativo e Piano nazionale

Durante la negoziazione del regolamento l'Italia ha espresso una posizione critica culminata nel voto contrario del 2024. Le ragioni dichiarate dal Governo hanno riguardato la sostenibilità finanziaria, gli effetti sull'agricoltura e sulla pesca, gli oneri amministrativi, la sicurezza alimentare e la necessità di evitare che obiettivi europei si traducessero in restrizioni non accompagnate da risorse.

Una volta adottato il regolamento, il margine politico però non consiste più nel rimetterne in discussione l'efficacia, ma nell'organizzarne l'attuazione. La legge 13 giugno 2025, n. 91, articolo 18, ha delegato il Governo ad adeguare la normativa nazionale e ha indicato il MASE e il MASAF quali autorità competenti, con ripartizione delle competenze per gli articoli condivisi, prevedendo

l'intesa in Conferenza unificata e la clausola secondo cui dall'attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il d.lgs. 8 aprile 2026, n. 80, entrato in vigore il 31 maggio 2026, costituisce il primo passaggio organico dell'adeguamento.

Il decreto la cui ratio avrebbe dovuto essere quella di costruire il livello nazionale attraverso il quale le misure devono essere programmate, monitorate e attuate decreto ha individuato il MASE e il MASAF nel perimetro delle rispettive funzioni e ha disciplinato il coordinamento con le amministrazioni competenti per il Piano nazionale.

La procedura ha previsto il coinvolgimento di ISPRA, CREA, Regioni e Province autonome, oltre agli altri soggetti pubblici competenti per i singoli ecosistemi, in quanto dal punto di vista tecnico scientifico occorrono mappe degli habitat, dati sugli impollinatori, informazioni sui corsi d'acqua e sulle barriere, censimenti del verde urbano e della copertura arborea, indicatori per le aree agricole e forestali. Da punto di vista istituzionale occorrerebbe invece individuare le singole scelte di una misura di ripristino piuttosto che un'altra in base alla proprietà, ai vincoli, ai titoli abilitativi, alla pianificazione, dai bilanci e alla necessaria manutenzione.

Il MASE ha avviato la consultazione pubblica nel 2026 e ha coinvolto i territori, evidenziando che la partecipazione è necessaria per accompagnare l'attuazione e raggiungere gli obiettivi del 2030, 2040 e 2050. La proposta è stata trasmessa alla Commissione europea il 25 settembre 20263 e la documentazione è stata resa disponibile sul sito ministeriale il 7 ottobre 2026, con il testo della bozza e una tabella di sintesi delle misure.

La trasmissione non ha chiuso il procedimento, poiché ora la Commissione dovrà esaminare la proposta e potrà formulare osservazioni in vista della versione definitiva attesa entro il settembre 2027, almeno secondo il percorso indicato dal MASE.

La sequenza mostra una tensione tipica dell'amministrazione ambientale contemporanea, da un lato, il Governo deve dimostrare che l'Italia dispone di un Piano credibile, finanziariamente sostenibile e coerente con il regolamento, dall'altro, che il Piano deve essere sufficientemente concreto da guidare le amministrazioni territoriali. Un documento troppo dettagliato rischierebbe però di irrigidire competenze e procedure mentre un documento troppo generale lascerebbe gli obiettivi al livello delle buone intenzioni.

5. La proposta italiana trasmessa nel 2026: contenuti, metodo e limiti

La proposta pubblicata dal MASE potrebbe essere letta su due piani differenti, il primo dei quali è rappresentato dal testo letterale del Piano, che ha definito il quadro, le priorità, il percorso di attuazione e il sistema di governance; il secondo piano è rappresentato dalla tabella delle misure, che sebbene utile in quanto sintetizza le informazioni tecniche trasmesse alla Commissione attraverso l'Extended Template, non rappresenta con una fonte normativa autonoma[ii].

Dato il carattere provvisorio del documento, va da sé che esso non sia giuridicamente rilevante. Le misure descritte nella bozza non diventano, per il solo fatto di essere inserite nella tabella, nuovi obblighi immediatamente opponibili al privato né tanto meno nuovi standard urbanistici comunali. Perché il documento produca effetti individuali occorre che ne sia data attuazione attraverso atti normativi, strumenti di pianificazione, autorizzazioni, contratti, programmi di finanziamento o altri provvedimenti idonei.

Il documento valorizza misure già esistenti e nuovi interventi in materia di ecosistemi terrestri, acque interne, mare e coste, agricoltura, foreste, impollinatori, connettività e città. Il rapporto fra misure nuove e misure già finanziate costituisce uno dei punti decisivi dato che l'inserimento nel Piano di attività già previste può essere utile per costruire una base di attuazione, ma non dimostra di per sé un incremento della capacità di ripristino.

La verifica dovrebbe infatti riguardare risultati, tempi, addizionalità, soggetti responsabili e risorse, come si evince più facilmente per quanto riguarda gli ecosistemi urbani, dove la questione è particolarmente evidente poiché la regola europea del *no-net-loss* si misura sul dato nazionale, ma l'urbanizzazione si manifesta attraverso decisioni locali e regionali.

Una superficie alberata eliminata per un'opera pubblica può essere compensata altrove sul piano quantitativo e tuttavia produrre una perdita netta di ombreggiamento, drenaggio, connettività o accessibilità in un quartiere densamente abitato. La proposta italiana dovrebbe perciò rendere trasparenti la scala nazionale, quella regionale, quella comunale e quella di area urbana o di quartiere.

Il verde urbano dovrebbe essere identificato non solo come superficie coperta da vegetazione, ma anche attraverso identificativi capaci di distinguere copertura arborea, età, stratificazione, continuità, accessibilità, capacità di infiltrazione, biodiversità e condizioni di manutenzione. Questo perché l'uso di un'unica metrica semplifica certo la rendicontazione, ma favorisce interventi cd cosmetici. Un parcheggio sostituito da una superficie di prato ornamentale non è automaticamente equivalente a un suolo naturale de-impermeabilizzato con specie coerenti, capacità di assorbimento e connessione con la rete ecologica[iii].

Dal punto di vista finanziario, il Piano avrebbe l'onere di stimare costi di progettazione, esproprio o acquisizione, bonifica, rimozione delle pavimentazioni, piantumazione, irrigazione iniziale, manutenzione, monitoraggio e sostituzione degli interventi falliti.

In tema, la proposta MASE richiama l'esigenza di individuare fonti di copertura, mentre la documentazione di attuazione ha prospettato anche l'utilizzo di risorse del Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 per misure urgenti nelle Regioni[iv].

La disponibilità di una fonte potenziale non equivale però a un finanziamento stabile per i bilanci comunali talché il principio di addizionalità dovrebbe essere verificabile, per evitare che le risorse ordinarie per il verde vengano semplicemente rinominate come spesa di ripristino.

Per quanto riguarda infine il monitoraggio, va detto che un sistema affidabile dovrebbe distinguere *output* e *outcome*. Piantare alberi è un output; la sopravvivenza, la crescita della copertura, la riduzione della temperatura superficiale, l'aumento degli impollinatori o il miglioramento dell'infiltrazione vanno considerati *outcome*. La responsabilità amministrativa dovrebbe essere quindi costruita su risultati ragionevolmente controllabili, non apparendo corretto imputare automaticamente al Comune ogni mancato attecchimento causato da siccità eccezionale o da un evento imprevedibile, altrettanto problematico sarebbe considerare concluso l'intervento al momento della consegna dei lavori.

Nel testo definitivo ci si aspetta che vengano chiariti cronoprogrammi, indicatori, soggetti responsabili, flussi informativi e meccanismi di correzione, in quanto la Commissione europea non valuta soltanto la bellezza del programma, ma la sua capacità di produrre miglioramenti progressivi in considerazione del fatto che la responsabilità dello Stato, in questo quadro, non può essere scaricata sui Comuni attraverso richieste di dati prive di standard, software, personale e finanziamenti.

6. Dottrina, urbanistica e scienza: quattro livelli di critica

Il Policy Brief dell'Università degli studi di Milano, *Il ripristino ecologico tra scienza, politica e società. Analisi del Regolamento europeo sul ripristino della natura (UE) 2024/1991*, rappresenta un punto di vista scientifico valido per compiere alcune riflessioni utili a comprendere il carattere trasformativo del regolamento in quanto esso avrebbe il merito di adottare un'impostazione interdisciplinare[v].

Sul piano giuridico, la questione principale risiede nella misura del rapporto fra vincolatività e flessibilità, poiché il regolamento introduce obiettivi misurabili, ma consente agli Stati di selezionare misure e priorità sulla base delle condizioni nazionali. La discrezionalità però non dovrebbe

trasformarsi in libertà di risultato poiché le scelte dovrebbero sempre essere motivate, fondate sui dati, dimostrarsi coerenti con gli obiettivi e valutabili in base ad appositi monitoraggi, facendo del piano nazionale un atto di programmazione ambientale con una componente tecnico-scientifica e una componente di responsabilità pubblica.

Sul piano applicativo, una delle difficoltà più evidenti è rappresentata dal divario fra la scala delle questioni interessate e l'effettiva capacità istituzionale disponibile in grado di affrontare il problema nella sua complessità.

A partire dalla raccolta dei dati che, infatti, si presenta frammentata in quanto le amministrazioni possiedono competenze e sistemi informativi diversi; i piccoli Comuni, per esempio, non dispongono di specialisti in ecologia urbana, cartografia, gestione del verde o progettazione europea con il rischio di tradurre la politica locale in una politica che prescrive un monitoraggio senza però finanziare la capacità di monitorare producendo più che altro adempimenti formali e non risultati.

In proposito la dottrina converge sulla necessità di superare la sola contabilità quantitativa. In particolare sul piano urbanistico, si insiste, sebbene con accenti diversi, sulla necessità di considerare il suolo come infrastruttura ecologica e non come semplice supporto all'edificazione. In particolare c'è chi ha sviluppato una critica alla crescita insediativa e all'impermeabilizzazione, sostenendo la centralità della depavimentazione e del progetto del suolo [vi], chi ha sottolineato il ruolo dell'urbanistica come pratica di coordinamento fra spazio, ecologia e decisione pubblica, e chi[vii] ha richiamato l'importanza della pianificazione territoriale e della qualità degli spazi urbani[viii].

Nella stessa discussione trova collocazione la posizione della Società italiana degli urbanisti per la quale il ripristino non può essere trattato come un settore separato, perché incide sulla forma urbana, sui margini, sulle infrastrutture e sulle disuguaglianze territoriali. Le categorie dell'urbanistica possono contribuire infatti all'attuazione concreta del piano definendo priorità spaziali, reti ecologiche, aree di trasformazione e criteri per la compensazione, ma il Piano non dovrebbe essere usato per introdurre, senza base legislativa e senza partecipazione, automatismi che modifichino la disciplina urbanistica vigente[ix].

Sul piano ecologico, nel *Policy Brief* citato[x] viene rappresentata l'esigenza di distinguere la superficie dall'effettiva funzionalità degli habitat e delle comunità biologiche. L'ecologia imporrebbe infatti attenzione alla qualità, alla connettività, ai tempi di risposta e agli effetti cumulativi, per cui l'indicatore più semplice non coincide necessariamente con quello più informativo. Per esempio, la crescita di copertura arborea può essere positiva, ma non sostituisce automaticamente la perdita di una zona umida, di un prato ricco di specie o quella di un corridoio fluviale.

Sul piano sociale e istituzionale[xi], da un lato evidenziano la rilevanza della governance, della partecipazione e delle forme di coordinamento, in quanto le misure di ripristino incidono su proprietà, usi agricoli, accessibilità, infrastrutture e valori immobiliari; dall'altro pongono l'attenzione sul fatto che la legittimazione non si esaurisce nella consultazione, richiedendo trasparenza sulle alternative, sui costi, sui benefici e sugli effetti distributivi.

Da un punto di vista prettamente giuridico occorre domandarsi se l'obbligo imposto dal piano sia chiaro e imputabile a soggetti determinati, dal punto di vista amministrativo occorrerebbe rispondere alla domanda se l'istituzione interessata abbia dati e capacità adeguati; da un punto di vista urbanistico invece occorrerebbe verificare se e in che termini l'intervento incida sulla struttura della città, tenendo conto che dalla prospettiva ecologica il risultato dovrebbe ripristinare la biodiversità e le funzioni ecosistemiche compromesse o perdute. Il dato che emerge da questa analisi porta a escludere una prospettiva ambientalista meramente dichiarativa al pari di un approccio tecnicistico incapace di considerare gli inevitabili conflitti territoriali e la molteplicità di interessi coinvolti.

7. ANCI e gli enti locali

La posizione ufficiale dell'ANCI è favorevole agli obiettivi europei di tutela della biodiversità e contrasto ai cambiamenti climatici, ma chiede che il Piano sia un alleato dei Comuni e non un catalogo di nuovi oneri. Nelle osservazioni trasmesse al MASE, ANCI ha proposto infatti modifiche organiche alla bozza e ha richiesto un confronto tecnico approfondito, tempi adeguati, strumenti operativi e meccanismi di aggiustamento.[xiixiiixiv]

In estrema sintesi il Piano non dovrebbe produrre automaticamente nuovi vincoli urbanistici non previsti dal diritto europeo, né determinare da solo l'illegittimità dei piani vigenti; gli obiettivi dovrebbero essere coordinati con la pianificazione ordinaria e con la distribuzione costituzionale delle competenze, ai Comuni devono essere assicurati dati, personale, assistenza tecnica e risorse. Infine la transizione dovrebbe essere accompagnata da un confronto stabile fra MASE, MASAF, ISPRA, Regioni, Conferenza unificata e rappresentanza comunale.

La richiesta di evitare effetti automatici sui piani urbanistici non va intesa come resistenza alla tutela ambientale, ma come espressione del principio di legalità e della necessità di una disciplina chiara e uniforme al fine di evitare che un obiettivo programmatico si trasformi, senzapassaggi normativi, in una causa generalizzata di invalidità degli atti comunali. Al tempo stesso, il Comune dovrebbe avere rilevanza in relazione all'adozione del Piano definitivo, in quanto gli obiettivi europei sono volti a orientare la qualità delle istruttorie e la progettazione delle opere pubbliche, nei limiti degli strumenti vigenti.

Se il destinatario della rendicontazione europea è lo Stato, il Comune non dovrebbe essere esposto a una responsabilità indistinta per il mancato raggiungimento di un obiettivo nazionale che dipende da molte amministrazioni e da fattori naturali. Nel rispetto del principio di trasparenza, al fine di garantire una corretta filiera di responsabilità in base ai rispettivi compiti, allo Stato spetta di definire gli standard e assicurare il coordinamento, alle Regioni e alle autorità competenti la raccolta e la validazione dei dati, mentre ai Comuni il compito di attuare le misure loro affidate e documentare risultati e criticità.

In questi termini si potrebbe affermare che la posizione ANCI differisca da quella di una parte della dottrina urbanistica soprattutto in quanto per gli urbanisti e gli studiosi del suolo prevale l'urgenza di ridurre impermeabilizzazione e consumo di suolo, mentre ANCI sottolinea, a ragione, l'esigenza di non aggravare le responsabilità degli enti locali senza adeguate risorse. Queste prospettive, sebbene differenti, non sono di certo incompatibili. Il conflitto potrebbe infatti sorgere quando si pretende di ottenere risultati ecologici attraverso obblighi locali non accompagnati da adeguata capacità amministrativa, oppure quando la richiesta di risorse viene utilizzata per rinviare ogni scelta concreta.

8. Il ruolo concreto dei Comuni

Il Comune non è l'autorità nazionale responsabile del Piano, ma è il luogo nel quale molte misure diventano visibili e verificabili attraverso la pianificazione nei PGT, PRG, PUG e strumenti equivalenti attraverso i quali possono essere individuate reti verdi e blu, aree di connessione, suoli da proteggere, superfici da de-impermeabilizzare, standard ecologici e criteri per la trasformazione delle aree dismesse. Il Piano nazionale non sostituisce questi strumenti, ma può fornire obiettivi, dati e priorità.

I regolamenti edilizi giocano un ruolo decisivo poiché attraverso di essi gli enti possono disciplinare superfici permeabili, alberature, drenaggio urbano sostenibile, gestione delle acque meteoriche, tetti e pareti verdi, cantiere e protezione degli apparati radicali, purché nel rispetto delle competenze e della legislazione sovraordinata, evitando che la piantumazione simbolica sia considerata equivalente alla tutela del suolo vivo.

I piani del verde, integrati con i piani di adattamento climatico e con la gestione delle acque, se privi di censimento, budget e manutenzione, sono destinati a restare documenti descrittivi. Laddove invece questi strumenti tengano conto delle isole di calore, del rischio idraulico, delle scuole, degli anziani e delle aree con minore accesso alla natura essi possono invece diventare strumenti di salute pubblica e di equità territoriale.

Infine le opere pubbliche come strade, piazze, parcheggi, scuole, impianti sportivi, cimiteri e aree dismesse dovrebbero essere ripensati secondo soluzioni basate sulla natura. La scelta più efficace non consiste necessariamente, è stato detto, nel rimuovere l'asfalto; occorrerebbe invece valutare accessibilità, sicurezza, servizi essenziali e alternative tecniche. Nei progetti più complessi è necessario coordinare Comune, gestore del servizio idrico, autorità di bacino, proprietari e operatori economici.

Per quanto riguarda gli appalti, occorre rivalutare i criteri ambientali minimi, poiché i CAM ove correttamente applicati possono senz'altro sostenere l'uso di materiali, progettazioni e manutenzioni coerenti con il ciclo dell'acqua, la biodiversità e la riduzione dell'impermeabilizzazione. Certo è che il criterio ambientale deve essere tradotto in capitolati misurabili indicando specie più adatte a sopravvivere in città, substrati, periodi di impianto, garanzie di attecchimento, irrigazione iniziale, sostituzione e indicatori di risultato.

In ogni caso, ogni Comune dovrebbe conoscere almeno la superficie di verde urbano, la copertura arborea, le aree impermeabili, i suoli potenzialmente de-impermeabilizzabili, la continuità ecologica, la proprietà, la manutenzione e i rischi climatici. Queste informazioni, che ad oggi non sono sempre disponibili, dovrebbero essere georeferenziate e interoperabili, così da consentire il confronto con dati regionali, ISPRA e MASE. Quindi occorre considerare i costi iniziali della conoscenza quale condizione necessaria dell'efficienza futura, poiché senza una baseline 2024, l'obiettivo di assenza di perdita netta resta difficilmente verificabile.

Le trasformazioni del verde urbano non sono immuni da conflitti, poiché, lo si è ricordato, un parcheggio può essere utile per persone con disabilità, lavoratori e commercio; lo stesso spazio può essere indispensabile per il drenaggio o l'ombreggiamento. Una partecipazione della cittadinanza anticipata e informata consente di discutere alternative, non soltanto di commentare un progetto già deciso. La partecipazione, tuttavia, rappresenta un costo anche in ordine di tempo e di certo non sostituisce la responsabilità tecnica e politica dell'amministrazione.

Un'attenzione specifica deve essere infine riservata ai Comuni di minori dimensioni.

La disciplina europea è uniforme, ma la capacità di predisporre cartografie, affidare servizi di monitoraggio e seguire bandi non lo è. Il principio di adeguatezza, letto insieme alla leale collaborazione, richiederebbe forme di assistenza sovracomunale quali centrali di progettazione presso le unioni di Comuni o le città metropolitane, repertori regionali di capitolati, piattaforme interoperabili e procedure di gara aggregate. In questo caso non si tratterebbe di annichilire l'autonomia comunale, bensì di renderla effettiva. Un piccolo Comune può conoscere meglio di ogni altro il proprio territorio, ma è molto probabile che non abbia il personale per trasformare quella conoscenza in una banca dati conforme agli standard nazionali.

Infine vale ricordare che la capacità amministrativa comprende anche la gestione dei contratti che in questi casi non si limita alla predisposizione del bando al collaudo ma prevede anche l'individuazione di un soggetto responsabile delle cure colturali, in grado di verificare le soglie di attecchimento e gli interventi sostitutivi. Nel caso di opere finanziate con fondi statali o europei, la rendicontazione dovrebbe distinguere spesa sostenuta, opera realizzata e risultato ecologico. Questa distinzione è importante per evitare che la chiusura contabile del progetto coincida con la sua conclusione sostanziale poiché una piantumazione non attecchita può essere formalmente eseguita e, nello stesso tempo, ambientalmente fallita.

Il tema del post intervento, merita una riflessione anche in ordine alla manutenzione ordinaria che richiede un cambio di prospettiva culturale poiché cura di un'area ripristinata non consiste necessariamente in una maggiore frequenza di taglio o nella sostituzione delle specie spontanee con essenze ornamentali. Occorre adattare la manutenzione agli obiettivi ecologici fissati, prevedendo sfalci differenziati, difficili da far accettare alla cittadinanza, protezione del suolo, gestione dell'acqua e controllo delle specie invasive. Il Comune deve essere messo in grado per questo di spiegare ai cittadini perché un'area apparentemente meno ordinata può essere più ricca di biodiversità e più utile alla regolazione climatica.

9. Effetti pratici, rischi distributivi e condizioni di successo

Il primo effetto pratico è rappresentato dalla necessità di contabilizzare in modo più preciso il verde urbano e la copertura arborea. Il secondo dall'integrazione degli obiettivi ecologici nelle decisioni urbanistiche e nelle opere pubbliche. Il terzo riguarda i bilanci e la manutenzione, poiché ogni intervento di ripristino produce costi nel tempo, e l'omessa manutenzione può vanificare il risultato.

Un saldo nazionale positivo può nascondere perdite locali; un saldo comunale positivo può nascondere la perdita di un quartiere vulnerabile; una compensazione comunale può essere ecologicamente inadeguata se collocata lontano dall'area trasformata. Per questa ragione, il Piano dovrebbe richiedere una rendicontazione multilivello e criteri di equivalenza ecologica e funzionale. La compensazione non dovrebbe essere una licenza per trasformare qualsiasi area.

In questo contesto anche gli effetti sociali meritano di essere attentamente valutati. La sostituzione di parcheggi con aree verdi può migliorare la vivibilità, ma deve essere accompagnata da politiche di mobilità, accessibilità e tutela delle persone vulnerabili. La riqualificazione ambientale può aumentare i valori immobiliari e generare espulsione degli abitanti se non è accompagnata da politiche abitative.

Sul piano della proprietà, l'obiettivo europeo non comporta una generalizzata espropriazione né una sospensione della funzione economica dei suoli; può però incidere sulla conformazione dei diritti attraverso pianificazione, vincoli, autorizzazioni e incentivi. L'articolo 42 della Costituzione consente limiti alla proprietà privata per la funzione sociale; l'articolo 41 richiede che l'iniziativa economica non si svolga in contrasto con ambiente e salute, ogni limitazione quindi dovrà rispettare legalità, proporzionalità, ragionevolezza e adeguata istruttoria.

Il successo del Piano dipende da molti fattori tra cui giocano un ruolo decisivo: condizioni verificabili quali dati aperti e interoperabili, obiettivi territorialmente disaggregati, priorità basate su rischio climatico, vulnerabilità sociale e valore ecologico, coordinamento con i bacini idrografici, finanziamenti pluriennali, manutenzione garantita, indicatori di risultato, partecipazione effettiva, verifica degli effetti distributivi.

Per evitare forme di *greenwashing* istituzionale equivalenti al fallimento dell'operazione si dovrebbero evitare mere contabilizzazioni dei metri quadrati; compensazioni non equivalenti; prevalenza di misure già esistenti ma non attuate; rinvio alle sole buone pratiche volontarie; frammentazione amministrativa; assenza di personale; esclusione delle periferie; trasferimento dei costi sui cittadini più vulnerabili.

La stessa attenzione deve essere posta al cosiddetto *beewashing*, quando la protezione simbolica degli impollinatori viene comunicata attraverso arnie, fioriere o iniziative isolate senza valutare pesticidi, habitat, continuità e disponibilità di risorse alimentari.

Anche la dimensione temporale deve entrare nella valutazione giuridica. Un titolo edilizio o un progetto approvato in conformità alle regole vigenti non diventa automaticamente illegittimo perché il Piano nazionale successivo individua una priorità di ripristino. Tuttavia, nei procedimenti ancora aperti, l'amministrazione deve considerare il quadro normativo sopravvenuto, la disponibilità di alternative e gli effetti cumulativi. La motivazione non può ridursi alla formula secondo cui l'area è classificata edificabile; occorre infatti dare conto, quando pertinente, delle funzioni ambientali, del drenaggio, della copertura arborea e della coerenza con gli obiettivi di pianificazione.

Ne deriva un effetto di progressivo innalzamento della qualità istruttoria. Il regolamento non attribuisce al Comune un potere generale di veto, ma aumenta l'importanza delle informazioni ambientali nella decisione. Nei casi di maggiore impatto, la mancata conoscenza del dato o l'omessa considerazione di alternative può esporre l'atto a contestazioni non perché violi direttamente l'articolo 8 del regolamento, ma perché risulti carente di istruttoria, illogico o non coordinato con gli obblighi ambientali applicabili.

Un'analoga cautela riguarda gli incentivi. Premialità edilizie, riduzioni degli oneri, contributi e partenariati pubblico-privati possono sostenere la de-impermeabilizzazione e la rinaturalizzazione di aree private, ma l'incentivo deve essere condizionato a risultati misurabili e a obblighi di mantenimento. In mancanza, il Comune rischia di finanziare interventi inizialmente virtuosi che vengono abbandonati dopo pochi anni. In proposito sarebbe quindi opportuno prevedere garanzie, verifiche intermedie e clausole di restituzione o sostituzione, calibrate sul principio di proporzionalità.

Infine, anche la cooperazione intercomunale può essere decisiva. Le reti ecologiche, i bacini idrografici, le fasce fluviali e i sistemi di mobilità non seguono infatti i confini amministrativi. Un Comune può migliorare il proprio verde urbano, ma la continuità biologica può interrompersi nel territorio confinante; così un altro Comune può de-impermeabilizzare una piazza, ma il rischio idraulico dipendere dall'intera valle in cui insistono altre amministrazioni. Il Piano nazionale dovrebbe quindi incentivare accordi fra Comuni, unioni e città metropolitane, collegando gli obiettivi del ripristino ai piani territoriali di area vasta e ai contratti di fiume, accompagnando questi strumenti da adeguate risorse.

10. Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, si potrebbe affermare che il Regolamento (UE) 2024/1991 abbia introdotto una grammatica nuova nel diritto ambientale europeo. La natura non è soltanto da proteggere nei luoghi residui, ma da riportare verso condizioni di funzionalità e resilienza per cui gli obiettivi non riguardano soltanto la politica, ma assumono caratteristiche misurabili poiché la responsabilità non galleggia più soltanto in ambito amministrativo, ma è verificabile attraverso dati e rapporti scientifici.

Il Piano italiano rappresenta un'opportunità, la cui efficacia appare inversamente proporzionale alla distanza fra enunciazioni e attuazione. Alla proposta trasmessa nel 2026, ancora sottoposta al vaglio della Commissione, restano da chiarire priorità, indicatori, soggetti responsabili e soprattutto entità delle risorse messe a disposizione. Il decreto legislativo n. 80/2026 ha predisposto il quadro nazionale di riferimento, ma non può da solo colmare il divario fra obiettivi europei e capacità territoriale.

Il coinvolgimento dei Comuni non può essere puramente consultivo poiché gli enti locali, per la buona riuscita del piano, devono certo poter partecipare alla costruzione dei dati, alla scelta delle priorità e alla progettazione degli interventi, ma non sarebbe accettabile un trasferimento implicito di obblighi privi di risorse, personale e competenze.

La responsabilità deve essere accompagnata da adeguatezza istituzionale.

Questa conclusione deve essere ulteriormente precisata alla luce del parere della Sottocommissione VAS, che, pur esprimendo un giudizio favorevole sull'impianto generale del PNR, aveva richiesto un rafforzamento metodologico e operativo del Piano. In particolare, era stata indicata la necessità di una maggiore definizione delle misure, soprattutto per gli ecosistemi urbani, l'integrazione della verifica climatica nelle valutazioni ambientali, l'analisi della coerenza con gli altri piani e dei possibili conflitti, la costruzione di scenari alternativi, compresa l'opzione zero, nonché la definizione di misure di mitigazione e compensazione. Il parere aveva inoltre richiesto indicatori di contesto, di processo e di risultato, valori iniziali e target misurabili, soggetti responsabili, tempi, risorse e procedure di correzione del monitoraggio[xv].

Nella versione del Piano qui considerata tali indicazioni non risultano adeguatamente tradotte in una disciplina attuativa verificabile. Restano in particolare non sufficientemente chiariti il rapporto con gli strumenti urbanistici, paesaggistici e di bacino, il collegamento fra consumo e degrado del suolo e rischio idrogeologico, la valutazione degli effetti cumulativi e socio-sanitari, la tutela dei siti Natura 2000, la definizione delle responsabilità territoriali e la copertura finanziaria del monitoraggio. Non si tratta di lacune meramente redazionali in quanto l'assenza di una baseline, di target territoriali e di un soggetto chiaramente responsabile rende difficile stabilire se un intervento abbia prodotto il risultato promesso e chi debba correggerlo quando ciò non accada.

Il parere VAS non costituisce, di per sé, un nuovo vincolo urbanistico né sostituisce la decisione dell'autorità competente. Esso segnala però le condizioni conoscitive e procedurali necessarie perché il Piano possa essere considerato una scelta amministrativa effettiva e non un documento di indirizzo. Il Piano definitivo avrebbe dovuto, o dovrebbe ancora, rendere pubblica una matrice di recepimento delle osservazioni, indicando per ciascuna criticità la misura adottata, l'amministrazione responsabile, il termine di attuazione, la fonte finanziaria e l'indicatore di verifica. Senza questa trasparenza, il rischio è che le indicazioni della VAS restino prive di conseguenze operative e che l'attuazione venga rinviata alle successive revisioni, quando le decisioni territoriali più rilevanti saranno già state assunte.

La condizione minima è dunque una grammatica davvero comune, capace di sostenere un linguaggio in grado di tradurre in azioni concrete la misurazione del verde urbano, la copertura arborea, il suolo vivo, l'impermeabilizzazione, la connettività, la biodiversità e la manutenzione secondo indicatori condivisi. Per questo occorrono finanziamenti pluriennali, monitoraggio pubblico, dati aperti e valutazione della qualità ecologica degli interventi. Il risultato non può essere misurato soltanto dall'estensione dell'area dichiarata ripristinata.

In estrema sintesi, a seconda dell'approccio appaiono due modelli.

Nel primo, il Piano assume i connotati di un adempimento nazionale che contabilizza misure, rinvia ai territori e distribuisce responsabilità senza mezzi. Nel secondo, assume i caratteri di un'infrastruttura di cooperazione istituzionale in cui lo Stato definisce obiettivi e standard, Regioni e autorità di bacino integrano la pianificazione, i Comuni traducono gli obiettivi in progetti e regole, le comunità partecipano facendo sentire le proprie esigenze e i risultati sono verificati e misurati nel tempo.

A parere di chi scrive, però, solo questo secondo modello potrebbe rendere effettivo il ripristino della natura come politica effettiva di biodiversità, clima, salute e qualità urbana nel senso auspicato dall'Unione europea e dalla nostra carta costituzionale.

---

[i] Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, *Il Piano Nazionale di Ripristino (PNR) dell'Italia*, pagina istituzionale e documentazione collegata, https://www.mase.gov.it/portale/il-piano-nazionale-di-ripristino-pnr-dell-italia, cfr. la tabella delle misure come sintesi dell'"Extended Template" tecnico trasmesso alla Commissione.

[ii] MASE, *Il Piano Nazionale di Ripristino (PNR) dell'Italia*, cit., con riferimento alla tabella delle misure quale sintesi dell'"Extended Template" trasmesso alla Commissione europea.

[iii] A. Maestroni, *La depavimentazione del suolo, tra valenza ambientale e conflitto urbano, RGA Online*, 1° settembre 2026.

[iv] MASE, *Attuazione del regolamento sul ripristino della natura in Italia*, documento di attuazione, https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/nrr_implementation_in_italy_it-pdf.

[v] P. Catenaccio, E. Ciscato, F. Ficetola, L. Ilahiane, F. Itolli, E. Parisi, D. Rubolini, P.C.M. Tremolada, S. Valaguzza, N. von Jacobi, *Il ripristino ecologico tra scienza, politica e società. Analisi del Regolamento europeo sul ripristino della natura (UE) 2024/1991*, Policy Brief, Milano University Press, Milano, 2025, DOI: 10.54103/milanoup.271.

[vi] P. Pileri, *Dalla parte del suolo. L'ecosistema invisibile*, Laterza, Roma-Bari, 2024.

[vii] E. Formato, *Nuovi standard: boschi, radure e altre terre comuni*, in Diritti in città, 2021, pp. 137-146, https://hdl.handle.net/11588/880769.

[viii] I. Zetti, C. Fontana, E. Tarsi, A. Testi, *Ecosistemi collettivi. Uno strumento per mappare i servizi ecosistemici di supporto alla partecipazione nell'ambito dell'European Green Deal*, in Atti della XXV Conferenza nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti, 2024, pp. 197-200, https://flore.unifi.it/handle/2158/1363774.

[ix] G. Brunetta, A. Casu, E. Conticelli, S. Lai (a cura di), *Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di rigenerazione urbana e dei territori*, *Atti della XXV Conferenza nazionale SIU – Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio*, Cagliari, 15–16 giugno 2023, vol. 4, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, 2024, pp. 10–16.

[x] F. Ficetola e D. Rubolini, cfr. nota 5.
[xi] S. Valaguzza e N. von Jacobi, cfr. nota 5.
[xii] Associazione nazionale dei Comuni italiani, *PNR Natura, avviata dal MASE la consultazione sul Piano Nazionale di Ripristino*, 14 maggio 2026, https://www.anci.it/pnr-natura-avviata-dal-mase-la-consultazione-sul-piano-nazionale-di-ripristino/.
[xiii] ANCI, *Ambiente, Anci: Piano ripristino natura sia un alleato dei Comuni, serve confronto con il Ministero*, 2026, https://www.anci.it/ambiente-anci-piano-ripristino-natura-sia-un-alleato-dei-comuni-serve-confronto-con-il-ministero/.
[xiv] ANCI, *Piano nazionale di ripristino della natura, le proposte di modifica di ANCI alla bozza del Piano*, 2026, con documento tecnico allegato, https://www.anci.it/piano-nazionale-di-ripristino-della-natura-le-proposte-di-modifica-di-anci-alla-bozza-del-piano/.
[xv] Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, Sottocommissione VAS, *Parere n. 17 del 27 maggio 2026 – Valutazione Ambientale Strategica del Piano Nazionale di Ripristino della Natura. Rapporto preliminare*, ID_VIP 14643, pp. 1-86.