

Per un progetto delle compensazioni ambientali. Il contributo di una visione sovralocale nelle procedure di valutazione della Città metropolitana di Torino

Original

Per un progetto delle compensazioni ambientali. Il contributo di una visione sovralocale nelle procedure di valutazione della Città metropolitana di Torino / Bonavero, Federica; Cassatella, Claudia. - ELETTRONICO. - (2023), pp. 137-144. (Intervento presentato al convegno XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica tenutosi a Brescia nel 23-24 giugno 2022).

Availability:

This version is available at: 11583/2979415 since: 2023-12-04T16:44:01Z

Publisher:

Planum Publisher

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

ATTI DELLA XXIV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
DARE VALORE AI VALORI IN URBANISTICA
BRESCIA, 23-24 GIUGNO 2022

09

Planning-Evaluation. Le valutazioni nel processo di pianificazione e progettazione

A CURA DI MARIA CERRETA, MICHELANGELO RUSSO



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-51-6

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2023
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

09

Planning-Evaluation. Le valutazioni nel processo di pianificazione e progettazione

A CURA DI MARIA CERRETA, MICHELANGELO RUSSO

ATTI DELLA XXIV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
DARE VALORE AI VALORI IN URBANISTICA
BRESCIA, 23-24 GIUGNO 2022

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di
Matematica - DICATAM, Università degli Studi di Brescia

COMITATO SCIENTIFICO

Maurizio Tira - Responsabile scientifico della conferenza Università degli
Studi di Brescia, Claudia Cassatella - Politecnico di Torino, Paolo La Greca -
Università degli Studi di Catania, Laura Lieto - Università degli Studi di Napoli
Federico II, Anna Marson - Università IUAV di Venezia, Mariavaleria Mininni -
Università degli Studi della Basilicata, Gabriele Pasqui - Politecnico di Milano,
Camilla Perrone - Università degli Studi di Firenze, Marco Ranzato - Università
degli Studi Roma Tre, Michelangelo Russo - Università degli Studi di Napoli
Federico II, Corrado Zoppi - Università di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Barbara Badiani, Sara Bianchi, Stefania Boglietti, Martina Carra, Barbara
Maria Frigione, Andrea Ghirardi, Michela Nota, Filippo Carlo Pavesi, Michèle
Pezzagno, Anna Richiedei, Michela Tiboni

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna - Ellisse Communication Strategies S.R.L.

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 09,
“Le valutazioni come parte del processo pianificatorio e progettuale”
Chair: Michelangelo Russo
Co-Chair: Maria Cerreta
Discussant: Enrico Formato, Michelangelo Savino

Ogni paper può essere citato come parte di Cerreta M., Russo M. (a cura di,
2023), La valutazione come parte del processo pianificatorio e progettuale,
Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica,
Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 09, Planum Publisher e Società Italiana degli
Urbanisti, Roma-Milano 2023.

A CURA DI MARIA CERRETA, MICHELANGELO RUSSO

7 **Planning-Evaluation.** **Le valutazioni nel processo di pianificazione e progettazione**

BENEDETTA BALDASSARRE, ELISA CONTICELLI, ANGELA SANTANGELO, SIMONA TONDELLI

- 16 **Rischio sismico e pianificazione urbanistica. Un modello di valutazione speditiva per il comune di Castelfranco Emilia**

SILVIO CRISTIANO

- 23 **La valutazione della salute urbana nelle scelte di piano, progetto e politiche del territorio: una proposta sistemica qualitativa e il quadro di riferimento italiano**

ILARIA DELPONTE, VALENTINA COSTA, SILVIA MOGGIA

- 35 **I SECAP e la valutazione della vulnerabilità nei confronti del rischio climatico - elaborazione di una metodologia semplificata per i Comuni liguri**

GIANFRANCO POZZER, DENIS MARAGNO

- 41 **Valutazione spaziale a supporto delle politiche di adattamento al cambiamento climatico: un approccio multi- criterio**

ELENA PAUDICE, TULLIA VALERIA DI GIACOMO, CHIARA FERRANTE

- 55 **Vagare tra i paesaggi fragili: nuovi strumenti di supporto per la tutela dei luoghi dell'abbandono e dell'aggressione**

PASQUALE DE TORO, ENRICO FORMATO, NICOLA FIERRO

- 62 **Territorializzare l'Agenda 2030. Un esperimento nel periurbano napoletano**

IRENE BIANCHI, GRAZIA CONCILIO, FRANCESCO FAGIANI, MICHELANGELO SECCHI

- 70 **Servizi urbanistici e innovazione digitale: uno sguardo sul contesto italiano**

ISRAA MAHMOUD, EUGENIO MORELLO

- 76 **Four years of Co-creation with stakeholders: What did we learn about its added value in Urban Planning? Insights from CLEVER Cities Milan three Urban Living Labs**

MARGHERITA PASQUALI, ROCCO SCOLOZZI

- 86 **Analisi causale stratificata come paradigma valutativo per i paesaggi montani delle Aree Interne italiane**

FRANCESCO ALBERTI, GIACOMO ROSSI

- 94 **Poli urbani generatori di traffico, mobilità sostenibile e pianificazione territoriale: uno studio della Città Metropolitana di Firenze per una possibile integrazione**

LUISA FATIGATI, GABRIELLA ESPOSITO DE VITA

- 102 **Un Patto eco-collaborativo per la città nolana**
-

-
- SILVIO CRISTIANO
- 108 Né d'uso né di scambio: breve ricognizione transdisciplinare su un valore altro delle risorse tangibili verso una valutazione della sostenibilità ambientale e dell'equità sociale in ambito territoriale
- ELISA CONTICELLI, MAURO FRANCINI, CAROLINA SALVO, SIMONA TONDELLI
- 119 Criteri e metodi per la densificazione e/o l'inverdimento dell'ambiente costruito
- ELENA MAZZOLA, PASQUALINO BOSCHETTO, ALESSANDRO BOVE
- 126 Valutazione della sostenibilità nelle certificazioni ambientali a scala urbana: comparazione tra GBC Quartieri e ITACA Scala Urbana
- SARA LODRINI, STEFANIA ANGHINELLI, SILVIA RONCHI
- 131 L'efficacia delle valutazioni ambientali a vent'anni dalla Direttiva 2001/42/UE
- FEDERICA BONAVERO, CLAUDIA CASSATELLA
- 137 Per un progetto delle compensazioni ambientali. Il contributo di una visione sovralocale nelle procedure di valutazione della Città metropolitana di Torino
- GIUSEPPE MAZZEO
- 145 Superare la divisione tra valutazione e piano. Criticità ed evidenze da due casi studio
- MARIELLA ANNESE, MARIA RAFFAELLA LAMACCHIA, ROCCO PASTORE, GIUSEPPE VOLPE
- 150 La programmazione strategica come strumento di innovazione: la sperimentazione di Regione Puglia
- GIULIA MARZANI
- 157 Valutare la circolarità alla scala urbana: il ruolo della Valutazione Ambientale Strategica
- DOMENICO PASSARELLI
- 162 Valutazione e forma di piano. Alla ricerca di un virtuoso rapporto
- FERDINANDO VERARDI
- 166 La valutazione della pianificazione strategica di area vasta
- FEDERICA GRECO, FRANCESCO ROTONDO
- 172 La pianificazione in materia portuale tra Autorità di Sistema e porti regionali
- DONATO DI LUDOVICO
- 179 Coerenza tra i livelli di pianificazione e i processi di Valutazione Ambientale Strategica
-

Per un progetto delle compensazioni ambientali. Il contributo di una visione sovralocale nelle procedure di valutazione della Città metropolitana di Torino

Federica Bonavero

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: *federica.bonavero@polito.it*

Claudia Cassatella

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: *claudia.cassatella@polito.it*

Abstract

Il contributo della compensazione ambientale quale principale strumento di risposta agli impatti sull'ambiente e sulla salute pubblica derivanti da attività antropiche non trova ancora una collocazione pienamente compiuta nel processo progettuale e decisionale che accompagna l'approvazione di un determinato piano, programma o progetto. Troppo spesso ridotte a mero adempimento burocratico ed affidate alla logica del caso per caso, le compensazioni ambientali scontano una definizione normativa sommaria e numerose difficoltà concettuali e operative. Allo stesso tempo, se ne intravede la potenzialità per contribuire a progetti ambientali che numerosi territori disegnano senza avere risorse per attuarli.

Attraverso alcune interviste a testimoni privilegiati (tecnici e funzionari pubblici coinvolti nei processi di VAS/VIA), la ricerca indaga limiti e prospettive delle compensazioni ambientali con l'obiettivo di fare il punto su quanto finora fatto ed appreso, per individuare possibili margini di innovazione. La Città metropolitana di Torino è utilizzata come caso di studio ed approfondimento.

Parole chiave: compensazioni ambientali, valutazione ambientale, copianificazione, Città metropolitana di Torino.

Introduzione

L'urgenza di una risposta concreta ai problemi del consumo di suolo, cambiamento climatico e deterioramento degli habitat, la gravità con cui questi si manifestano e la scarsità di risorse per affrontarli, sollecitano una rinnovata considerazione del tema delle compensazioni ambientali quale fondamentale fattore e leva di politica ambientale e sviluppo sostenibile, forte anche della recente introduzione della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali della Costituzione¹.

Il contributo della compensazione ambientale quale principale strumento di risposta agli impatti non evitabili sull'ambiente e sulla salute pubblica derivanti da attività antropiche, tuttavia, non trova ancora una collocazione pienamente compiuta nel processo progettuale e decisionale che accompagna l'approvazione di un determinato piano, programma o progetto. Il concetto di compensazione ambientale, infatti, è solo sommariamente disciplinato dalla normativa vigente in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali (VAS, VIA, VINCA, AIA, etc.), e non privo di ambiguità. Da ciò derivano difficoltà sia teoriche sia pratiche, in termini di quantificazione e qualificazione delle opere da realizzarsi: tipologie di intervento, aree di atterraggio, stima economica, monitoraggio degli interventi e manutenzione delle opere.

Attraverso alcune interviste a testimoni privilegiati, la ricerca qui presentata² indaga limiti e prospettive delle compensazioni ambientali con l'obiettivo di fare il punto su quanto finora fatto ed appreso, per individuare

¹ In base alle modifiche apportate dalla Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 alla originaria formulazione dell'art. 9, la Repubblica tutela – accanto al paesaggio e al patrimonio storico e artistico – l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Con la stessa legge sono state apportate modifiche anche al dettato dell'art. 41 che, nella nuova formulazione, dispone che l'iniziativa economica è libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

² “Ricerche applicate sui processi di VAS e sulle compensazioni ambientali nel territorio metropolitano di Torino”, Accordo di collaborazione tra Città metropolitana di Torino, Dipartimento Ambiente e Vigilanza Ambientale, e Politecnico di Torino DIST (Resp. scientifico Claudia Cassatella), 2021-2022.

possibili margini di innovazione. Troppo spesso ridotte a mero adempimento burocratico ed affidate alla logica del caso per caso, le compensazioni possono diventare il tassello di un più esteso progetto ambientale (sovralocale) verso cui far convergere ed integrare esigenze, processi e risorse del territorio, a partire da una moltitudine di atti formali ma sulla base di un quadro d'insieme condiviso e perseguibile nei tavoli e nelle sedi previste, in un sistema di governance metropolitana. In questa prospettiva, la Città metropolitana di Torino è un caso di studio ed approfondimento grazie all'esperienza maturata e alle sperimentazioni che sta portando avanti nell'ambito delle istruttorie di sua competenza e nella cornice dell'elaborazione del nuovo Piano Territoriale Generale Metropolitano.

Il primo paragrafo delinea la disciplina delle compensazioni ambientali, illustrando il modo in cui sono gestite e coordinate in Città metropolitana di Torino, il secondo presenta le interviste agli esperti condotte dagli Autori, mentre il terzo discute i risultati individuando le questioni nodali che configurano un programma di ricerca.

1 | Il contesto della ricerca: quadro normativo e tecnico-procedurale

L'introduzione del concetto di compensazione ambientale si deve in Italia al recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale delle direttive europee in tema di VIA - Valutazione di impatto ambientale (Direttiva 85/337/CEE), di VAS - Valutazione ambientale strategica (Direttiva 2001/42/CE) e delle altre procedure di valutazione e autorizzazione ambientale, VINCA - Valutazione di incidenza ambientale e AIA - Autorizzazione integrata ambientale. È sotto l'impulso della disciplina comunitaria, infatti, che le compensazioni sono entrate, in forma più o meno formalizzata e vincolante, nel quadro normativo ambientale (e poi urbanistico), come soluzione atta a perseguire la compatibilità delle trasformazioni territoriali attraverso contestuali interventi di qualità ambientale volti al riequilibrio degli impatti residui, non altrimenti evitabili o mitigabili (su definizioni e principi della compensazione ambientale: Malcevski, 2010 e Laniado, 2010).

Dopo vent'anni di regime transitorio³, le compensazioni trovano oggi il loro principale e generale riferimento normativo nella Parte seconda del Testo Unico dell'Ambiente (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), dove viene disposto che alla descrizione dei probabili effetti significativi del piano, programma o progetto sull'ambiente, si accompagni anche una descrizione delle misure previste per evitare, prevenire, ridurre e compensare gli eventuali impatti ambientali significativi e negativi. Secondo quanto stabilito dagli allegati VI e VII al decreto, queste ultime fanno parte dei contenuti essenziali dello Studio di Impatto Ambientale di VIA e del Rapporto Ambientale di VAS, e come tali sono elemento integrante del procedimento istruttorio di valutazione, verso cui gli interessi in gioco devono convergere ed essere contemperati.

A seguito dell'entrata in vigore del TU Ambiente, regioni e province autonome hanno adeguato e/o riordinato il proprio ordinamento alle disposizioni ivi contenute con diverse velocità e sensibilità, in qualche caso attraverso l'emanazione di organiche leggi regionali di recepimento, più spesso attraverso atti di indirizzo operativo e metodologico-procedurale (IPSRA, 2017), definendo le proprie competenze e quelle degli enti locali.

1.1 | Il ruolo della Città metropolitana di Torino

Il Piemonte è stato una tra le prime regioni italiane a dotarsi di una disciplina in tema di compatibilità ambientale e procedure di valutazione (L.R. 40/1998 e s.m.i.), e a sperimentare ed introdurre (L.R. 1/2007; L.R. 3/2013) le "conferenze di copianificazione e valutazione" come modalità partecipativa ordinaria per la formazione degli strumenti urbanistici, ai sensi della Legge urbanistica regionale (L.R. 56/1977 e s.m.i.). È in questa sede, e in quella delle conferenze di servizi relative ai progetti sottoposti a valutazione di impatto, che la Città metropolitana di Torino (CMT) contribuisce con pareri e contributi tecnici alla definizione delle compensazioni ambientali esprimendosi, a seconda del procedimento, in qualità di autorità competente o di soggetto con competenza ambientale. La struttura di riferimento nell'ente è l'Organo tecnico metropolitano, una struttura tecnico-consulativa interdisciplinare composta dalla Funzione Specializzata Valutazioni Ambientali (struttura fissa, cui spetta il compito del coordinamento tecnico dell'istruttoria), e dalle altre direzioni tecniche dell'ente, che vi intervengono in relazione alla specificità degli approfondimenti istruttori necessari (struttura flessibile).

³ Il recepimento è avvenuto, per la VIA, prima in via provvisoria, per mezzo dell'art. 6 della L. 349/1986 (istitutiva del Ministero dell'Ambiente) e poi – anche a seguito di una condanna della Corte di Giustizia Europea per inadempienza verso l'obbligo di recepimento della direttiva sulla VAS – in maniera organica con il D.lgs. 152/2006, entrato in vigore il 31 luglio 2007 e più volte modificato ed integrato.

Al momento in cui si scrive (giugno 2022), la CMT è impegnata nell'elaborazione del proprio Piano Territoriale Generale Metropolitano (PTGM), lo strumento di governo del territorio che una volta approvato andrà a sostituire il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale - PTC2 (Provincia di Torino, 2011), attualmente vigente. In questo contesto, la pubblicazione della Proposta tecnica di progetto preliminare di PTGM (Città metropolitana di Torino, 2021), e i primi risultati di alcune recenti sperimentazioni⁴ e azioni di sistema, confermano e rafforzano l'impegno della CMT in tema di compensazioni ambientali.

Le compensazioni sono state oggetto dell'attività istituzionale e di ricerca dell'ente sin dall'approvazione del PTC2, le cui norme tecniche di attuazione includono una direttiva (Art. 13 - Mitigazioni e Compensazioni) secondo la quale “gli impatti residuali, che non è possibile evitare e mitigare, dovranno essere oggetto di opportune compensazioni ambientali, culturali e sociali” da realizzarsi secondo appositi indirizzi, poi confluiti nelle Linee guida per le mitigazioni e compensazioni (Provincia di Torino, 2014).

Rispetto all'impianto normativo del piano vigente, il futuro PTGM si pone come obiettivo quello di raggiungere una maggiore capacità operativa, andando ad affrontare alcuni dei punti critici emersi durante l'applicazione del PTC2 e delle Linee Guida. Al fine di dotare la CMT di un più solido ed efficace quadro regolativo e procedurale, lo Schema di apparato normativo del PTGM (Art. 18), ribadisce la necessità di adottare opportune misure compensative ed introduce alcune novità volte a facilitarne la realizzazione. In particolare, il Catalogo degli Interventi di Riqualificazione e Compensazione (CIRCA), già in via di implementazione, diverrà lo strumento operativo attraverso cui censire – con la collaborazione delle amministrazioni e delle associazioni locali – aree suscettibili, in via prioritaria, di interventi di compensazione (riqualificazione e/o valorizzazione ambientale). Il catalogo prefigura quindi una condizione in cui sia possibile avere un quadro complessivo e spazializzato di “domande di compensazione”, da gestire a livello sovralocale. Sarà compito del Gruppo interdipartimentale Riqualificazioni e Compensazioni Ambientali, che dal 2020 opera presso la CMT, contribuire fattivamente al CIRCA e fornire supporto tecnico-scientifico ai tavoli di VIA/VAS.

2 | Il punto di vista dei soggetti esperti coinvolti nei processi di valutazione

Nonostante l'impianto normativo e operativo della concertazione, copianificazione e valutazione sia dunque ben radicato e sviluppato, nell'ambiente della pubblica amministrazione si avverte una diffusa insoddisfazione per il trascinarsi di alcuni nodi irrisolti e per la difficoltà di sfruttare in modo ottimale le opportunità offerte dalle compensazioni ambientali (risorse, opere) all'interno di processi segmentati. La ricerca che qui si presenta, svolta dal Politecnico di Torino DIST in accordo con la CMT, ha inteso dare voce ai soggetti esperti coinvolti in procedure di VIA/VAS al di fuori dei tavoli formali e dei ruoli che ognuno deve giocare in essi, per offrire una rappresentazione dei punti di attenzione e delle proposte di innovazione che verrà successivamente condivisa e discussa collettivamente.

2.1 | Le interviste di ricerca: nota metodologica

Nella primavera 2022 sono state effettuate una serie di interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati, nelle figure di tecnici e funzionari pubblici coinvolti nelle istruttorie e nei procedimenti amministrativi di valutazione/autorizzazione. È stato chiesto loro di fornire alcuni elementi di valutazione sullo stato di attuazione delle compensazioni ambientali nella VIA e nella VAS, per quanto di loro conoscenza e competenza, gli elementi critici e idee sulle possibilità di miglioramento dei processi. In particolare, le domande poste sono state le seguenti:

1. Quali sono le difficoltà più ricorrenti che il tuo ente/settore incontra nello svolgimento delle istruttorie o nella stesura del parere/provvedimento con riferimento al tema delle compensazioni ambientali?
2. Quali sono le misure di compensazione più frequentemente richieste dal tuo ente/settore e perché?
3. Esistono esperienze, metodi o tipologie di compensazione ambientale che finora non hai visto applicare ma che riterresti rilevante sperimentare? Quali difficoltà ci possono essere nel realizzarle?
4. Ti avvali di determinate linee guida/metodologie per la costruzione del parere? O ritieni ci siano esperienze-guida e buone pratiche che meritano di essere applicate? Se sì, quali?
5. Quali margini di innovazione sono possibili/auspicabili ai diversi livelli di governo del territorio (regionale, metropolitano, comunale)?

⁴ Si veda, ad esempio, l'esperienza del Piano delle Compensazioni Ambientali elaborato nell'ambito del Contratto di Fiume del bacino della Stura di Lanzo (Voghera e Destudio, 2019). e lo stesso Catalogo CIRCA.

Sono stati intervistati funzionari rappresentativi sia dei settori più direttamente coinvolti nelle procedure VIA/VAS della CMT, sia della Regione Piemonte (valutazioni ambientali, governo del territorio, paesaggio, biodiversità), sia di enti parco e di agenzie strumentali (ARPA Piemonte). Si è tentato di coinvolgere esperti con formazioni diversificate, essendo l'intersettorialità una delle esigenze più diffusamente sentite.

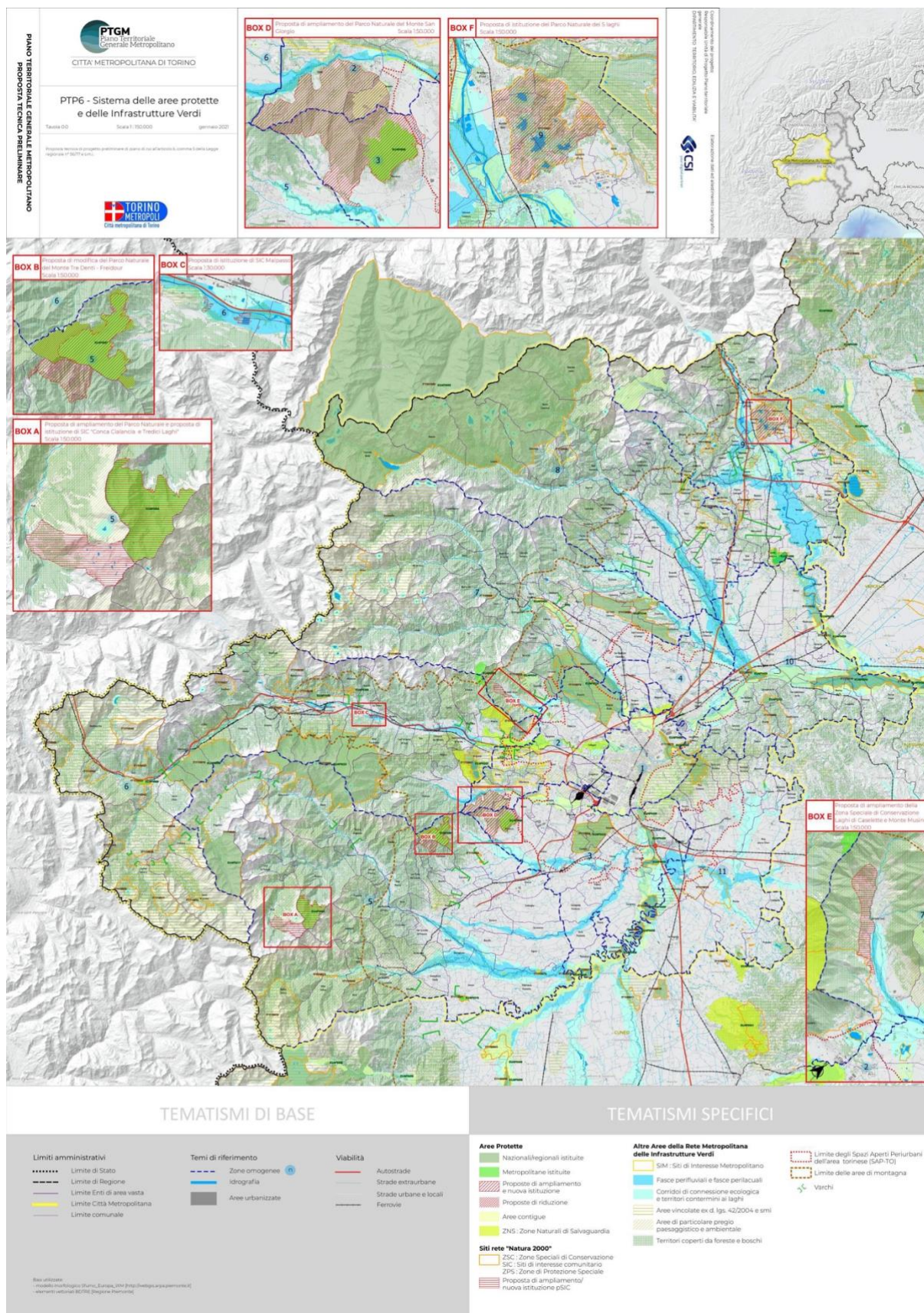


Figura 1 | Tavola PTP6 - Sistema delle aree protette e delle infrastrutture verdi: insieme alle aree del Catalogo CIRCA, sono individuate dal PTGM tra le aree in cui realizzare in via preferenziale le compensazioni ambientali.
Fonte: Città metropolitana di Torino, 2021.

2.2 | Le questioni emerse dalle interviste

Sollecitati a rispondere alle domande sopra riportate, gli intervistati hanno evidenziato alcune questioni ricorrenti e su cui pare esserci una buona condivisione, ed altre più specifiche o dubitative. Le discutiamo qui di seguito fornendo una sintesi per punti.

Sostanziale vuoto normativo

La difficoltà segnalata più di frequente dagli intervistati è il fatto di operare in una situazione di sostanziale vuoto normativo, in cui a fronte della mancanza di un solido riferimento legislativo per capire se, quali e quante compensazioni siano dovute, molto è lasciato alla sensibilità e alla capacità di collaborazione e contrattazione tra le parti coinvolte. Nell'attesa di una riscrittura dell'ordinamento regionale in materia di governo del territorio⁵, le sommarie indicazioni che sono contenute nelle varie determine e circolari non sono avvertite come sufficienti a legittimare l'azione amministrativa.

Trattando di compensazioni ambientali, è lo stesso articolato del D.lgs. 152/2006 ad utilizzare locuzioni come “se possibile” ed “eventuali”, e ad offrire dunque ampi margini di interpretazione. Ciò è vero tanto per la VIA – dove, nei migliori dei casi, norme settoriali fissano un tetto massimo di spesa per la compensazione, calcolato sulla base dei proventi o dei costi dell'opera (come nel caso degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili) – quanto più per la VAS – dove invece ogni decisione è demandata alla conferenza di copianificazione e valutazione. Stante l'inevitabile discrezionalità “tecnica” che ogni processo di valutazione sconta, un più specifico ed incisivo intervento del legislatore sarebbe utile a limitare il rischio di inerzie e resistenze (dovute ai maggiori oneri che le compensazioni necessariamente comportano) se non dubbi di opacità e legittimità nella stessa richiesta di compensazioni.

Incertezze definitorie e uniformità d'azione

La mancanza di una puntuale definizione della nozione di compensazione ambientale, fa sì che nella prassi si riscontrino difficoltà interpretative da parte degli operatori, che si traducono in due diversi ordini di casi in cui la sua ratio risulta compromessa: quelli in cui misure proprie del campo delle condizioni ambientali e delle mitigazioni sono ascritte invece al campo delle compensazioni; oppure quelli in cui le varie forme di compensazioni ambientali, paesaggistiche, territoriali, forestali, etc. sono intese come sinonimi. Accade così che in sede di istruttoria si assista da un lato alla proposta di meri accorgimenti tecnici/tecnologici di contestualizzazione territoriale dell'opera o area di trasformazione, dall'altro al tentativo di ampliare il campo degli interventi ben oltre quelli funzionali a produrre benefici per la salute e l'ambiente.

Inoltre, si osserva una tendenziale omogeneità nelle tipologie di misure compensative previste e realizzate che, quasi sempre, si sostanziano in interventi di forestazione e miglioramento boschivo (anche in aggiunta alle compensazioni propriamente forestali), con conseguente limitata applicazione del principio che vorrebbe le compensazioni “omologhe” rispetto agli impatti effettivamente generati sulle matrici ambientali. Rari, ad esempio, sono i casi in cui il consumo di suolo libero sia compensato con interventi di de-impermeabilizzazione o riqualificazione naturalistica di terreni in stato di abbandono/degrado.

Le compensazioni delle opere olimpiche sono state in più casi menzionate come rilevante esperienza applicativa⁶.

Esigenze di operatività e modelli metodologici

Secondo l'opinione degli intervistati, diverse sono le ambiguità e difficoltà applicative in ragione delle quali le compensazioni ambientali non hanno finora espresso la loro piena potenzialità, e che è necessario siano affrontate per dare maggiore incisività e operatività all'azione pubblica in questo campo.

Innanzitutto, l'assenza di metodi e modelli per la quantificazione e caratterizzazione delle compensazioni lascia incertezze tanto sul lato delle amministrazioni preposte alla valutazione del piano/programma o progetto (che non sanno fino a che punto spingersi), quanto su quello degli operatori (che non sanno che cosa aspettarsi o proporre). Applicazioni per fornire stime quantitative fortemente modellizzate (ad esempio

⁵ Il riferimento è alla Bozza di disegno di legge regionale “Disposizioni per il governo sostenibile e la valorizzazione del territorio”. Presentata a dicembre 2021, tra le varie innovazioni, dovrebbe contenere un articolo dedicato alle misure di compensazione ambientale. Nel frattempo, è intervenuta anche la L.R. 7/2022 “Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia” che, all'art. 35 detta norme in materia di compensazione del consumo di suolo, demandando a successivi provvedimenti della Giunta regionale la regolamentazione di dettaglio.

⁶ Sulla VAS del Programma olimpico “Torino 2006”, prima sperimentazione nazionale conforme alla procedura comunitaria: Brunetta e Peano, 2003; Gambino et al., 2006.

basate sulla stima dei servizi ecosistemici, come SimulSoil, o sulla stima della BTC) rappresentano esempi di sicuro interesse, ma nell'applicazione hanno mostrato i rischi di semplificare troppo gli aspetti in gioco.

3 | Indicazioni emergenti per un progetto delle compensazioni alla scala sovralocale

Quella delle valutazioni e compensazioni ambientali è sicuramente una materia complessa, regolamentata da una normativa parziale e frammentata, oltretutto in continua evoluzione. In quanto procedimenti amministrativi (Brambilla, 2010), VIA e VAS costituiscono la cornice procedurale entro cui le compensazioni sono incorporate (e spesso percepite come ulteriore appesantimento burocratico). È necessaria una visione che consenta di intercettare esigenze e progettualità del territorio e che sappia innescare, a monte, una dimensione “di sistema” entro cui collocare i singoli atti, superare le attuali inerzie ed allargare l'orizzonte dell'azione.

I singoli atti sono inevitabilmente condizionati dal singolo processo nella loro entità e ricaduta spaziale, dalla capacità di negoziazione degli attori, dalla visione politica e tecnica della singola amministrazione e del singolo proponente. Questo può risultare in misure frammentarie, o persino sovradimensionate rispetto alle esigenze locali (poiché commisurate all'intervento, più che alle specificità del luogo). Vi è una forte inibizione rispetto alla possibilità di far ricadere le compensazioni in amministrazioni diverse da quelle che ricevono l'opera che le genera, anche quando questa soluzione potrebbe avere vantaggi tecnici. Vi è, talvolta, l'imbarazzo di gestire risorse economicamente rilevanti, disponibili a tantum, su territori che non presentano progettualità proporzionate.

La creazione del Catalogo CIRCA da parte della CMT rappresenta il tentativo di censire le domande di riqualificazione o valorizzazione ambientale del territorio metropolitano. L'ipotesi è quella di poter attingere ad esigenze/progettualità espresse a priori, prima di arrivare alla trattativa.

Parallelamente, lo stesso territorio è interessato da numerosi progetti ambientali alla scala vasta. Sono da attuare strategie europee e nazionali (CE, 2012; Lipu e Politecnico di Milano, 2013), disegni di piani regionali quali la rete ecologica, quella paesistica multifunzionale, quella delle infrastrutture per la mobilità dolce, oltre ai programmi per energia, sviluppo rurale, etc. e progetti speciali, locali e non, come la Corona Verde di Torino (Regione Piemonte, 2012). La stessa pianificazione provinciale/metropolitana ha un disegno di rete ecologica e di infrastrutture verdi. Molti di questi disegni non hanno un immediato recapito operativo, essendo privi di schemi di finanziamento specifici. È logico interrogarsi sulla possibilità di utilizzo delle misure di compensazione per realizzare parti di questi progetti (o altri elaborati ad hoc) integrando esigenze, processi, risorse, a partire da una moltitudine di atti formali ma sulla base di un quadro d'insieme condiviso e perseguibile nei tavoli e nelle sedi previste. Un sistema di pianificazione (Magoni, 2010), valutazione e governance metropolitano che renda possibile una sorta di “perequazione” tra gli interventi via via disponibili.

Un'ipotesi di lavoro che sconta tutte le difficoltà già evidenziate, ma che può costituire almeno un orizzonte di ricerca, perché «ambiente chiede pianificazione» (Gambino, 1996). Si tratta di passare da un'ottica rimediale ad un'ottica progettuale e preventiva (Pileri, 2007), ipotesi discutibile sul piano della legittimità normativa. Se il consueto piano del discorso che genera la compensazione ambientale è basato sul *polluter pays principle* (o sul principio *Do No Significant Harm* che guiderà il PNRR), qui ci si sposta anche sul piano della riqualificazione e valorizzazione, piano che può trovare opportuna elaborazione alla scala intermedia.

Uno schema spaziale sovralocale, accompagnato da un sistema di governance che favorisca trasparenza, partecipazione e consenso, e da supporto tecnico, infatti può dare parziale risposta ad alcuni dei punti critici segnalati: tipi di interventi utili, localizzazione, entità. La fattibilità di tale ipotesi richiederà di approfondire modelli, modalità normativa, strumenti operativi (per la quantificazione).

Riferimenti bibliografici

- Brambilla P. (2010), “Aspetti giuridici della compensazione ambientale”, in *Valutazione Ambientale*, n. 18, pp. 50-59.
- Brunetta G., Peano A. (a cura di, 2003), *Valutazione ambientale strategica. Aspetti metodologici, procedurali e criticità*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- CE (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/81286>
- Città metropolitana di Torino (2021), *Proposta tecnica di progetto preliminare del Piano Territoriale Generale Metropolitano*.
- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale.

- Direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.
- Direttiva 2001/42/CE del parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.
- Gambino R. (1996), *Progetti per l'ambiente*, Franco Angeli, Milano.
- Gambino R., Mondini G., Peano, A. (a cura di, 2006), *Le olimpiadi per il territorio. Monitoraggio territoriale del programma olimpico di Torino 2006*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- ISPRA (2017), *Quadro delle normative regionali in materia di VAS, ruoli e attività delle agenzie ambientali e criticità riscontrate nelle applicazioni di VAS*.
- Laniado E. (2010), "Principi e caratteristiche dell'approccio compensativo", in *Valutazione Ambientale*, n. 18, pp. 41-43.
- Lipu, Politecnico di Milano (2013), *Contributi alla Strategia nazionale per la Biodiversità: il ruolo della compensazione ambientale*.
- L.R. n. 56 del 5 dicembre 1977, Tutela ed uso del suolo.
- L.R. n. 40 del 14 dicembre 1998, Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione.
- L.R. n. 1 del 26 gennaio 2007, Sperimentazione di nuove procedure per la formazione e l'approvazione delle varianti strutturali ai piani regolatori generali. Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo).
- L.R. n. 3 del 25 marzo 2013, Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia.
- L.R. n. 7 del 31 maggio 2022, Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia.
- Magoni M. (2010), "La compensazione ambientale nella pianificazione", in *Valutazione Ambientale*, n. 18, pp. 47-49.
- Malcevschi S. (2010), "Cosa si intende per compensazione ambientale", in *Valutazione Ambientale*, n. 18, pp. 38-40.
- Pileri P. (2007), *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Carocci, Roma.
- Provincia di Torino (2011), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale - PTC2*.
- Provincia di Torino (2014), *Linee guida per le mitigazioni e compensazioni. Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale - PTC2*.
- Rega C., Colombo M. (2011), "La VAS della Variante del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino (PTC2)", in *Valutazione Ambientale*, n. 19, pp. 36-39.
- Regione Piemonte (2012), *Corona Verde - Masterplan*. <https://www.coronaverde.it/wp/il-masterplan/#>
- Voghera A., Destudio M. (2019), "Il Piano delle Compensazioni Ambientali del fiume Stura di Lanzo. Sperimentazioni metodologiche", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 126, pp. 118-140.

Sitografia

- Città metropolitana di Torino, Catalogo degli Interventi di Riqualificazione e Compensazione Ambientale
<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/ambiente/risorse-idriche/progetti-ris-idriche/riqualificazione/catalogo-circa>
- Life SAM4CP, SimulSoil <http://www.sam4cp.eu/simulsoil/>

Riconoscimenti

Contributo sviluppato nell'ambito del progetto "Ricerche applicate sui processi di VAS e sulle compensazioni ambientali nel territorio metropolitano di Torino", Accordo di collaborazione tra Città metropolitana di Torino, Dipartimento Ambiente e Vigilanza Ambientale, e Politecnico di Torino DIST (2021-2022).