

**IL PROCESSO DI FORMAZIONE DELLE “LINEE GUIDA” SULLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA, IN ATTUAZIONE DEL RECEPIMENTO DELLE MODIFICHE DELL’ART.12 DELLA DIRETTIVA “SEVESO II”**

*Il pensare é uno dei massimi piaceri concessi al genere umano - B. Brecht*

Arch. Gaetano Fontana

Capo del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli AA.GG.

*Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli AA.GG.*

Via Nomentana, 2 – 00161 Roma

e-mail: [gaetano.fontana@infrastrutturetrasporti.it](mailto:gaetano.fontana@infrastrutturetrasporti.it)

Arch. Rosario Manzo

Esperto in pianificazione territoriale e urbanistica - Coordinatore del Comitato tecnico-scientifico per l’attuazione del D.M. 9 maggio 2001.

*Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli AA.GG.*

Via Nomentana, 2 – 00161 Roma

e-mail: [rosario.manzo@infrastrutturetrasporti.it](mailto:rosario.manzo@infrastrutturetrasporti.it)

## **SOMMARIO**

Il testo analizza le tematiche della pianificazione delle aree a rischio di incidente rilevante, attraverso una lettura più ampia della sola dotazione strumentale impostata dalla direttiva “Seveso II”. Infatti, per la definizione delle politiche di assetto e di governo del territorio, anche nel caso di queste aree “fragili” occorre avere una visione completa sia degli scenari della coesione territoriale in ambito europeo, che della prospettiva di rivisitazione della normativa nazionale sul governo del territorio.

Vi sono alcuni aspetti critici, sui quali occorre una riflessione approfondita, circa la formazione delle “Land use guidance planning” in corso di elaborazione, nell’ambito delle attività di implementazione della direttiva “Seveso II”. Infatti, i processi di assetto e di governo del territorio – dovendo tenere conto della potestà degli Stati membri – sono sicuramente più articolati, complessi ed efficaci dell’approccio “tecnicista” impostato dalle LUP guidance.

Con il recepimento delle modifiche introdotte all’art.12 della direttiva “Seveso II”, che prevede l’emanazione di *linee guida in materia di assetto del territorio* per la formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale si è raggiunto un significativo punto di arrivo di un processo di attuazione e di accompagnamento delle norme introdotte con l’approvazione del DM 9 maggio 2001. Tale processo è stato messo in atto attraverso la costituzione del Comitato tecnico-scientifico nazionale per l’attuazione del medesimo DM e con gli accordi con le Province di Genova, Venezia, Modena, Napoli e con i comuni di tali province.

Oggi, dopo il lavoro svolto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il contributo dei diversi soggetti istituzionali e non, si può considerare ormai maturo e completo, in Italia, il passaggio dai “requisiti minimi” sul “controllo dell’urbanizzazione” alla integrazione del rischio tecnologico nell’ambito delle politiche economiche, sociali e ambientali del governo del territorio, per risolvere la difficile gestione della convivenza tra gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante e il contesto sociale e ambientale in cui si inseriscono.



## **1. GLI SCENARI DELLA COESIONE TERRITORIALE IN EUROPA E LA RIFORMA NAZIONALE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO: NUOVI QUADRI DI RIFERIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA PIANIFICAZIONE DELLE AREE A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE**

Negli ultimi anni, sia a livello europeo sia in ambito nazionale, si sono configurati e sono ancora in corso di ulteriore avanzamento alcuni elementi di grande rilevanza per l'assetto del territorio, i quali possono incidere, in modo significativo, anche per quanto riguarda la pianificazione del territorio nell'ambito delle aree a rischio di incidente rilevante.

Già dal 1999, con l'approvazione del documento [1] relativo allo Schema di sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) venivano posti alcuni temi relativi alla "armonizzazione" volontaria delle politiche degli Stati membri della UE per l'assetto del territorio, ivi incluse alcune tematiche ad esso connesse (popolazione e densità demografica, economia, trasporti, ambiente,...). Una delle questioni di maggiore rilevanza poste, all'attualità, dall'implementazione dello SSSE è quella del rafforzamento della *governance* con l'introduzione della componente territoriale della medesima. Un successivo e significativo passo in avanti, sotto questo profilo, è costituito dal Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale "Un nuovo partenariato per la coesione – convergenza, competitività, cooperazione" il quale oltre a riprendere i temi relativi alla coesione sociale ed economica, introduce in modo esplicito la "coesione territoriale" che esprime, tra l'altro, una maggiore propensione alla "vicinanza" delle politiche macroeconomiche della UE ai cittadini europei.

Il processo di revisione dello stato della coesione [2] è finalizzato ad informare le politiche di allocazione dei fondi strutturali per il periodo post 2006 e per la formazione di processo *strategico* di programmazione e di pianificazione concertato tra U.E. e Stati nazionali, che si concretizza in "Quadri strategici nazionali". Lo scopo è favorire interventi strutturali più mirati sugli orientamenti strategici dell'Unione, concentrare maggiormente l'azione sulle regioni più svantaggiate, garantire un maggior decentramento e un'attuazione più snella, trasparente ed efficace degli interventi.

Tra i molti settori e priorità di intervento, sia per la "convergenza" che per la "competitività" degli Stati e per l'incremento dell'occupazione, assume un valore strategico quello della valorizzazione dell'ambiente e della prevenzione dai rischi e, all'interno di queste opzioni sono messi in risalto – per entrambe le finalità prioritarie – la riqualificazione delle aree industriali dismesse e la prevenzione dai rischi naturali e tecnologici. Da questo ne discende un interesse concreto verso la formazione di strategie, programmi e piani che, in riferimento ai Fondi strutturali, possano configurare un quadro di esigenze di intervento, nell'ambito dell'assetto e della pianificazione del territorio [3].

Tale quadro può essere rivolto, quindi, anche a implementare in modo significativo gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica con le previsioni relative alle aree a rischio di incidente rilevante. Non meno importante è l'obiettivo di costruire ipotesi di attuazione dei medesimi strumenti tramite programmi integrati e complessi, con particolare riguardo alla risoluzione di tematiche relative ad aree vaste o comunque di livello sovracomunale e alle aree di rilevante situazione di rischio e di crisi ambientale. In particolare, in questo campo, data l'esigenza di attivare processi dinamici di riconfigurazione del territorio è possibile riferirsi ai metodi della pianificazione strategica e agli strumenti di valutazione di sostenibilità economica, sociale e ambientale delle scelte adottate per verificare quale siano le soluzioni migliori.





Lo *spatial planning*, richiamato nello SSSE è uno degli elementi che implementa la strategia di Lisbona per la competitività e l'attrattività dei territori degli Stati membri dell'Unione Europea. Tra i fattori da considerare emerge quello della distribuzione geografica delle disuguaglianze economiche e sociali sulle quali una attenta politica di governo del territorio deve intervenire affinché anche i territori più svantaggiati, in termini di accessibilità ma anche in valori ambientali degradati e per situazioni di rischio naturale e tecnologico possano avere delle possibilità di miglioramento, di crescita e di sviluppo.

Lo "spazio fisico", quindi, assume la funzione di "infrastruttura di contesto" entro il quale devono essere programmati, progettati ed attuati le trasformazioni necessarie per creare un ambiente di vita e di lavoro più coeso, attrattivo ed equilibrato. Questo tema è ampiamente sviluppato nelle Linee Guida Strategiche (LGS) per la Programmazione 2007-2013 elaborate dalla CCE [4], che accolgono pienamente le indicazioni, di *policy* e programmatiche, che emergono dallo SSSE – *Schema di sviluppo dello spazio europeo*. Sotto questo aspetto occorre tenere in considerazione non solo il rafforzamento e la qualificazione delle reti infrastrutturali, ma anche – come già individuato dallo SSSE – lo sviluppo policentrico delle città per assicurare uno sviluppo equilibrato al territorio europeo, nonché per incrementare l'attrattività del nostro sistema territoriale e infrastrutturale.

Nel caso delle aree interessate dal rischio di incidente rilevante, oltre alla necessità di recuperare competitività esiste il tema di rendere tale recupero equilibrato rispetto alle potenzialità del territorio e dell'ambiente naturale di contesto. Occorre, quindi, promuovere processi di pianificazione territoriale e urbanistica di *alta* qualità, strettamente riconnessi, ad esempio, alle tematiche della accessibilità e della sicurezza della logistica dei luoghi di produzione, in generale, e ancora di più per quanto riguarda le industrie a rischio di incidente rilevante, che costituiscono un settore importante nel contesto economico italiano. Sotto questo aspetto, meriterebbe un approfondimento il tema della convergenza tra politiche di riqualificazione territoriale e adozione di politiche comunitarie per la sostenibilità e sui sistemi di gestione ambientale<sup>1</sup>

Esiste una specificità del contesto italiano, rispetto al settore manifatturiero, che può essere rappresentato da alcuni elementi caratteristici [5] già, peraltro, posti in evidenza nella maggior parte delle analisi effettuate e nei documenti prodotti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti<sup>2</sup>, nel percorso di integrazione del rischio tecnologico nelle politiche di governo del territorio. Tali elementi caratteristici sono:

---

<sup>1</sup> In questo senso, è di particolare interesse l'attivazione di alcune amministrazioni italiane per l'adozione di del sistema di ecogestione e audit EMAS (Regolamento n.761/2001/CE) di visione "territoriale" e collegata ai diversi settori di gestione amministrativa.

<sup>2</sup> Confronta, in merito alle questioni relative al rapporto tra territorio, localizzazione delle industrie a rischio di incidente rilevante, infrastrutture di trasporto, in relazione alle tematiche generali sulla formazione del D.M. 9 maggio 2001 e sulla sua applicazione, sulla complessità territoriale e sui ruoli istituzionali:

- le relazioni presentate per il Convegno VGR 2002 che configurano un quadro organico interpretativo nell'immediata emanazione del D.M. 9 maggio 2001. G. Fontana, *Il D.M. 9 maggio 2001: politiche di riqualificazione del territorio nelle aree a rischio di incidente rilevante*; R. Manzo, *I Programmi integrati e il controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante*; P. Colletta, L. Novella, R. Manzo, *La pianificazione del territorio, le infrastrutture di interesse nazionale e il rischio di incidente rilevante: il D.M. 9 maggio 2001*.
- le relazioni presentate per il Convegno VGR 2004 che rappresentano una prima valutazione dello stato di





## Ministero delle infrastrutture

- a) *una ridotta dimensione della maggior parte delle aziende manifatturiere,[...] che comporta una dispersione delle attività produttive e una conseguente promiscuità tra zone industriali e zone residenziali, che rende necessario lo sviluppo di strumenti avanzati per la valutazione del rischio sul territorio;*
- b) *uso industriale o promiscuo di infrastrutture civili ad elevata vulnerabilità. La dispersione geografica delle attività produttive, anche in relazione alle caratteristiche fisiche del territorio italiano, di fatto crea una estesa rete di trasporto di sostanze pericolose [...];*
- c) *localizzazione delle competenze in materia autorizzativi e di controllo del rischio industriale. [...] l'Italia ha attribuito alle amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni) molte competenze autorizzative relative alle attività industriali, nonché le funzioni di controllo del rischio industriale e in particolare del rischio di incidente rilevante [...];*
- d) *forte diffidenza della popolazione rispetto agli aspetti ambientali e di sicurezza delle nuove iniziative industriali. L'Italia è forse uno dei paesi dell'Unione Europea in cui è più forte la preoccupazione della popolazione rispetto agli effetti della salute e sulla sicurezza di nuove attività industriale [...]*

I quattro punti sopra riportati forniscono una ulteriore conferma della necessità di mettere in correlazione le diverse politiche di gestione economica, sociale e ambientale delle trasformazioni del territorio, con una visione non limitata alla settorialità e alla specificità di intervento ma, viceversa, costruendo una forte *governance* tra le istituzioni e i soggetti coinvolti. Appare necessario, infatti, coniugare una politica nazionale e una strategia regionale che insieme possano operare contestualmente sull'eccellenza economica e sulle misure di coesione, anche in termini di "sicurezza del territorio".

La *governance* territoriale per le politiche di coesione 2007-2013 è orientata, oltre ai temi di grande rilevanza (reti progettuali, sistemi di città e di territori, ecc.), anche dall'assunto di strutturare politiche rivolte a temi di accrescimento qualitativo dell'offerta territoriale, nei quali si possono includere anche le attività rivolte alla pianificazione del territorio nelle aree interessate da stabilimenti "Seveso", sviluppando le strategie per la competitività, la coesione e, infine, per la creazione di un nuovo partenariato istituzionale, sociale ed economico.

Per la competitività del Sistema – paese, infatti, occorre rafforzare la sicurezza dei territori, sostituendo alla cultura del rischio quella della precauzione e dello sviluppo sostenibile. Ciò è molto pertinente con le tematiche relative alla pianificazione del territorio nelle aree a rischio di incidente rilevante.

---

attuazione del DM 9 maggio 2001. G. Fontana *L'attività di accompagnamento istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'attuazione del D.M. 9 maggio 2001*; R. Manzo *Strumenti e metodi del "governo del territorio" applicati al tema della pianificazione delle aree a rischio di incidente rilevante, nell'attuazione del D.M. 9 maggio 2001*; P. Colletta *Evoluzione tecnico-normativa della valutazione della compatibilità territoriale e ambientale nell'attuazione del D.M. 9 maggio 2001 relativo ai "requisiti minimi" per la pianificazione nelle aree a rischio di incidente rilevante*; P. Colletta, R. Manzo *Considerazioni sulle modifiche introdotte all'articolo 12 della direttiva "Seveso II" dalla direttiva 2003/105/CE, in relazione al tema dell'assetto del territorio nell'ambito della Unione Europea.*



**V EDIZIONE-2006**

**VALUTAZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO  
negli Insediamenti Civili ed Industriali**

Palazzo dei Congressi  
Pisa, 17- 19 Ottobre 2006



Per la coesione territoriale, tra le molte strategie necessarie, occorre individuare e promuovere azioni specifiche rivolte alle parti più fragili e/o critiche del territorio nazionale: le periferie urbane, le aree a più forte tensione abitativa, gli insediamenti produttivi in abbandono, le aree della “dispersione insediativa”, i paesaggi minacciati ecc. Tra questi territori “fragili” possiamo certamente includere anche le aree interessate dal rischio di incidente rilevante.

Per un nuovo partenariato istituzionale, sociale ed economico è necessario sperimentare nuovi modelli di cooperazione interistituzionale e di partenariato sociale ed economico, verticale e orizzontale, sui temi dei diritti di cittadinanza e della “valorizzazione sociale”: il diritto alla casa, i nuovi bisogni di accoglienza e tutela, i servizi residenziali per la terza età, i supporti logistici e strumentali alle attività produttive a debole valore aggiunto, come l’artigianato, le produzioni tradizionali, il commercio equo e solidale ecc. Ancora, in questa sperimentazione è sicuramente possibile inserire le tematiche della vulnerabilità territoriale e ambientale.

Ma per trovare una “chiave di volta” alle strategie sopra elencate, occorre costituire il luogo strumentale entro il quale i diversi attori istituzionali e non, possano concorrere alla definizione degli obiettivi, dei programmi, delle azioni e di quanto altro necessario per intervenire in modo globale sui diversi aspetti interconnessi determinati dalla presenza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante in un determinato contesto territoriale, economico, sociale ed ambientale. Su questo, è possibile attivare un vero e proprio “Progetto di territorio” che rappresenta uno degli esiti più importanti delle “prove di innovazione” promosse nel nostro Paese da almeno quindici anni: Programmi complessi, Patti Territoriali, Patti per l’occupazione, Progettazione integrata territoriale, Programmi innovativi, ecc.

*Infatti [...] Un Progetto di territorio mette l’accento sugli elementi necessari alla condotta dell’operazione, immagina gli snodi decisionali con i quali sarà necessario misurarsi, anticipa le scelte da compiere. Un Progetto di territorio identifica uno spazio a più dimensioni: (a) una visione al futuro; (b) una volontà collettiva; (c) un sistema di valori condiviso e (d) delle direttrici d’azione a medio termine.*

*Sul piano dei contenuti operativi, un Progetto di territorio si pone l’obiettivo di estendere la funzionalità dell’integrazione territoriale, inseguendo due principali finalità: (a) innalzare le potenzialità economiche e sociali e prima ancora la riconoscibilità e la capacità di autogoverno di alcuni ambiti strategici della trasformazione; (b) ridurre il rischio che risultino penalizzati, o fortemente limitati rispetto alla potenziale utilità sociale, gli investimenti pubblici in reti infrastrutturali e in opere connesse, che, nel tempo, hanno interessato questi territori.*

*La logica dell’azione organizzativa propria di un Progetto di territorio assume alcuni obiettivi fondamentali: (a) individuare un insieme di opere infrastrutturali e di servizi di pubblica utilità a finanziamento pubblico o in regime di project financing, che possano costituire la filigrana riconoscibile del marketing territoriale rivolto al capitale privato; (b) costruire in tempi certi e con procedure esplicite un processo di attrazione negoziata di operatori e di investimenti privati; (c) individuare una procedura concertata con le amministrazioni pubbliche, di differente livello, responsabili rispettivamente per la gestione del territorio, per la realizzazione e la gestione delle reti, per lo sviluppo economico, che possa dare credibilità al programma e al partenariato. [6]*

Pur nella sua descrizione generale, appare evidente come si tratti di una prospettiva di gestione delle criticità,





ma anche delle opportunità di un territorio, che struttura un processo perseguibile anche nel caso delle aree interessate dal rischio di incidente rilevante. Tale processo trova la sua naturale collocazione, in ambito nazionale, all'interno delle regole generali del governo del territorio.

Nella scorsa legislatura, infatti, si è registrata la continuazione del dibattito disciplinare e istituzionale per la riforma del governo del territorio, già attivato verso la fine degli anni '90. Uno dei punti di interesse, nel testo del disegno di legge ormai decaduto (AS N. 3519 - *Principi in materia di governo del territorio*) riguardava proprio l'obiettivo della sicurezza del territorio, da raggiungere tramite politiche di riqualificazione territoriale. Nel testo si prevedeva [...] *“allo scopo di rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, superare situazioni di degrado ambientale e urbano”,* la possibilità di *“promuovere la rilocalizzazione di insediamenti esposti ai rischi naturali e tecnologici e la riqualificazione ambientale dei territori danneggiati”* associando, quindi, alle politiche di governo del territorio anche quelle della “messa in sicurezza” del medesimo, nonché del recupero del degrado e del dissesto ambientale pregresso, tramite istituti giuridici volti a regolare l'equa distribuzione del plusvalore fondiario e della rendita edilizia.

Si tratta, in realtà, di temi di discussione che riguardano istituti e strumenti già presenti in molte realtà regionali, come la suddivisione dello strumento urbanistico in una parte strutturale e in una operativa, la perequazione urbanistica e territoriale, la compensazione e il trasferimento dei diritti edificatori.

Un quadro nazionale omogeneo di riferimento relativo alle politiche integrate del governo del territorio di potrebbe segnare un notevole passo in avanti per i processi e gli strumenti di gestione del territorio e, di conseguenza, anche per le tematiche relative alla pianificazione delle aree a rischio di incidente rilevante che ne costruiscono una parte integrante. In via generale, quindi, appare indispensabile una riapertura del dibattito sulla legge nazionale. Al di là delle posizioni di diverso segno politico, è presumibile, infatti, che l'attenzione verso la riforma del governo del territorio non venga meno e interessi, tra l'altro, anche il complesso rapporto tra governo del territorio e coerenza delle scelte di gestione dell'ambiente e della sicurezza del territorio stesso.

## **2. IL RECEPIMENTO NEGLI STATI MEMBRI DELLA UNIONE EUROPEA DELLE LINEE GUIDA SULLA “LAND USE PLANNING”: TEMI DI RIFLESSIONE PER LE POLITICHE DI ASSETTO DEL TERRITORIO IN ITALIA.**

Per completare il ragionamento circa il corretto rapporto tra direttiva “Seveso II” e norme sul governo del territorio nelle aree a rischio di incidente rilevante, è da commentare l'attività di riflessione, a livello europeo, sulla quale si devono evidenziare alcuni aspetti di notevole perplessità. Si tratta della seconda edizione<sup>3</sup> delle “land use planning guidance”, elaborate dal Centro di ricerca comune di Ispra, avvalendosi del TWG5, composto da rappresentanze tecniche degli Stati membri.

---

<sup>3</sup> European Commission – Joint Research Centre - Institute for the Protection and Security of the Citizen - Hazard Assessment Unit “Land Use Planning Guidance” Edited by M. D. Chistou & M. Struckl, 2005





## *Ministero delle infrastrutture*

Una delle delicate questioni aperte circa l'implementazione delle politiche relative all'assetto del territorio degli Stati membri sulle tematiche relative al rischio tecnologico è rappresentato dalle norme del Trattato. La materia è disciplinata dall'art.175, che conferisce al Consiglio europeo il potere di adottare "le misure in materia di assetto del territorio e di utilizzazione dei suoli" deliberando "all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento Europeo, del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni", con una procedura sostanzialmente derogatoria rispetto a quella prevista dal comma 1 del medesimo articolo. Se, da una parte, è da tenere presente che la produzione legislativa comunitaria non può prescindere – anche in base agli stessi obiettivi generali del Trattato – dall'obiettivo di assicurare la salvaguardia e la tutela in campo ambientale, in linea con le primarie finalità espresse dall'art. 174, dall'altra non possono essere esercitate dalla Commissione poteri nelle materie non devolute alla Unione Europea.

Sul tema dell'assetto del territorio e della città, tuttavia, è notevole la produzione da parte della UE di documenti molto significativi. La Commissione, infatti, ha elaborato diversi studi e analisi, che si sono spesso conformati come documenti programmatici, idonei, in un processo di adesione volontaria di principi condivisi, a fornire delle "linee guida" sulle strategie da adottare nel settore della pianificazione dello Spazio europeo. Tra questi, si cita, ad esempio, il "Libro verde sull'ambiente urbano" del 1990, il documento relativo alle "Prospettive per lo sviluppo urbano nelle Comunità europee" del 1997, nonché i primi tentativi di coordinare le politiche e le scelte in tema di pianificazione territoriale ed urbanistica dei territori di confine tra Stati membri con i documenti Europa 2000 ed Europa 2000+ predisposti dalla Commissione rispettivamente nel 1991 e nel 1994.

In questo campo, come già ricordato, il passo significativo è stato compiuto con l'approvazione, nel 1999, dello "Schema di sviluppo dello spazio europeo" il quale, tra i molti temi e argomentazioni, assume i principi dello sviluppo sostenibile e la *governance* come due elementi di particolare significato per l'assetto del territorio, con un orientamento in linea con i diversi documenti della Unione Europea sullo sviluppo "equilibrato" degli Stati membri. Il processo di approvazione dello SSSE, durato circa dieci anni, è stato sviluppato tramite l'adesione volontaria dei Ministri europei competenti per l'assetto del territorio (per l'Italia, il Ministro dei lavori pubblici, oggi delle infrastrutture e dei trasporti), attraverso la formazione di un "Comitato di sviluppo dello spazio europeo".

In esito allo SSSE è stato condiviso dagli Stati membri il progetto di costruzione dell'Osservatorio dello spazio europeo ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) che sta producendo diversi documenti particolarmente approfonditi sia sulle condizioni del territorio europeo (compresi i paesi in allargamento) sia sulle politiche di pianificazione e di assetto del territorio e sulla loro comparazione tra i diversi Stati membri. Tra questi, il progetto 2.3.2. "Governance of territorial and urban policies from EU to local level" tratta, in modo comparato tra gli Stati membri, alcune questioni essenziali per la corretta gestione dei processi di implementazione – applicabile anche al caso della pianificazione nelle aree a rischio di incidente rilevante - delle politiche e degli strumenti di pianificazione del territorio: la *governance* "territoriale", la copianificazione e la partecipazione dei cittadini alle scelte sul territorio e sull'ambiente, la sussidiarietà "orizzontale" e "verticale", ecc. Quello che si rileva, sostanzialmente, conferma la notevole diversità di approccio e di maturazione di questi principi all'interno degli ordinamenti degli Stati membri e, quindi, anche una diversa natura delle soluzioni e degli strumenti utilizzabili.

Questa metodologia, in linea con le attribuzioni della Unione Europea, potrebbe consentire di ricondurre alla sua matrice fondamentale e corretta anche la questione relativa alle linee guida sulla "land use planning"



**V EDIZIONE-2006**

**VALUTAZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO  
negli Insediamenti Civili ed Industriali**

*Palazzo dei Congressi  
Pisa, 17- 19 Ottobre 2006*



delle aree interessate dalla presenza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante. Infatti, l'approccio settoriale impostato dalle direttive "Seveso" – le quali, ovviamente, mirano, in primo luogo, a definire con la massima puntualità le regole per la gestione del rischio tecnologico – trova una forte limitazione nella complessità, nell'articolazione e nella discrezionalità propria dei processi di assetto del territorio che sono, spesso, il risultato di strategie economiche e sociali di più ampio respiro.

Uno dei presupposti per l'assunzione di decisioni per lo sviluppo e la trasformazione del territorio, inoltre, è la completezza e l'affidabilità del quadro informativo relativo alla situazione di rischio per le persone e per l'ambiente: ma la natura stessa del problema – cioè l'eventualità che si possa verificare un incidente – e la variabilità degli effetti potenziali in ragione di una moltitudine di variabili, rende, in sintesi, poco credibile un approccio solo "tecnicistico" al tema del rischio di incidente rilevante, nell'ambito delle scelte di governo del territorio.

Il quadro sopra rappresentato deve essere tenuto in conto qualora si volesse costruire un processo di diffusione delle linee guida europee sulla "land use planning", anche per sensibilizzare le istituzioni e la società civile su questa tematica. La grande differenziazione tra gli Stati membri sulla legislazione e sulle politiche di sviluppo e trasformazione del territorio consiglierebbe, una volta approvate le linee guida, l'individuazione di più strategie di informazione e conoscenza delle tematiche relative alla pianificazione delle aree a rischio di incidente rilevante, misurate e adattate alle diverse realtà degli Stati membri. Da questo punto di vista, è utile tenere presente che le linee guida riportano i diversi approcci impostati dagli Stati membri e possono rappresentare, in realtà, più un quadro di esigenze che indicazioni vincolanti o una forma di "armonizzazione" tra gli Stati.

Il nodo della questione rimane, tuttavia, nelle modalità e nelle pratiche con le quali si introducono, nel "sistema" normativo dei diversi Stati membri e negli strumenti di livello istituzionale e ambito territoriale differenziato, le regole di conformazione del diritto di proprietà e per le modalità di trasformazione del territorio, in funzione della presenza del rischio tecnologico.

Questo tema è particolarmente delicato in Italia. Infatti, da una parte esiste, ormai da più di trenta anni, il trasferimento alle Regioni dei poteri di pianificazione mentre, dall'altra, è in corso di discussione la modifica alcune delle leggi – in particolare quella sul governo del territorio – che regolano la materia. Dal 2001, anno di approvazione del DM di completamento della regolamentazione della pianificazione delle aree a rischio di incidente rilevante, vi sono state alcune significative esperienze ed evoluzioni che possono consentire, oggi, a seguito delle modifiche introdotte all'articolo 12 della direttiva "Seveso" di strutturare un processo di progressiva assegnazione di ruoli, competenze, responsabilità ai diversi soggetti istituzionali, che concorrono alla definizione dello sviluppo del territorio e dell'economia, nonché per la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e dell'ambiente.

### **3. IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2003/105/CE E I TEMI RELATIVI ALLE POLITICHE DI ASSETTO DEL TERRITORIO IN ITALIA. LE LINEE GUIDA SULLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA DELLE AREE A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE.**

Con il D.lgs. 21 settembre 2005, n.238 è stata recepita la direttiva 2003/105/CE attraverso la modifica e l'integrazione del D.lgs. 334/99. Con le modifiche sono state introdotte diverse novità che riguardano le categorie di sostanze e di lavorazioni incluse nell'ambito di applicazione della "Seveso II", i processi di





comunicazione ai cittadini, il rafforzamento della partecipazione dei lavoratori alla formazione dei piani di emergenza interna, nonché della comunicazione sulle misure di sicurezza ai cittadini, alcuni obblighi per la formazione dei lavoratori. Inoltre, la Commissione deve elaborare entro il 31 dicembre 2006, in stretta collaborazione con gli Stati membri, orientamenti che definiscono una base di dati tecnici, inclusi i dati relativi ai rischi e gli scenari di incidenti, da utilizzare per valutare la compatibilità tra gli stabilimenti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva e le zone circostanti.

Rispetto al tema trattato si può affermare che le finalità generali delle politiche di governo del territorio con le quali orientare gli strumenti di pianificazione e più in generale tutta da dotazione strumentale per la gestione del territorio e dell'ambiente, nonché per la sicurezza delle persone e per lo sviluppo dei livelli produttivi, possono essere così sintetizzate [7]:

1. *garantire la sicurezza delle persone presenti negli immobili potenzialmente interessati dagli effetti degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, nonché preservare il capitale fisso sociale;*
2. *garantire la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, paesistico-ambientali presenti nel contesto potenzialmente interessato dagli effetti degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante;*
3. *garantire le condizioni territoriali, ambientali e di sicurezza dei contesti produttivi al fine di mantenere e potenziare i livelli occupazionali anche premiando il miglioramento della qualità ecologica delle imprese.*

Tra le molte e significative novità, oltre alle modifiche testuali dell'art.14 del D.Lgs. 334/99, si prevede che siano adottate delle *linee guida in materia di assetto del territorio* per la formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. Le tematiche da trattare riguardano, in particolare, il rapporto tra gli stabilimenti "Seveso" "gli edifici e le zone frequentate dal pubblico, le vie di trasporto principali, le aree ricreative e le aree di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dal punto di vista naturale, nonché tra gli stabilimenti e i luoghi e le aree tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42". In particolare, le linee guida riguardano:

*a) gli elementi che devono essere tenuti in considerazione nel quadro conoscitivo relativo allo stato del territorio, delle componenti ambientali e dei beni culturali e paesaggistici, interessati da potenziali scenari di incidente rilevante;*

*b) i criteri per l'eventuale adozione da parte delle regioni, nell'ambito degli strumenti di governo del territorio, di misure aggiuntive di sicurezza e di tutela delle persone e dell'ambiente, anche tramite interventi sugli immobili e sulle aree potenzialmente interessate da scenari di danno;*

*c) i criteri per la semplificazione e l'unificazione dei procedimenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, ai fini del controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante.*

Questa previsione rappresenta un significativo punto di arrivo del processo di attuazione e di





## Ministero delle infrastrutture

accompagnamento<sup>4</sup> delle norme introdotte con l'approvazione del DM 9 maggio 2001, messo in atto attraverso la costituzione del Comitato tecnico-scientifico nazionale<sup>5</sup> per l'attuazione del medesimo DM e con gli accordi con le Province di Genova, Venezia, Modena, Napoli e con i comuni di tali province.

Il DM 9 maggio 2001 resta, in ogni caso, il riferimento fondamentale ed essenziale per la pianificazione delle aree a rischio di incidente rilevante, proprio per la sua connotazione di "requisito minimo" per il "controllo dell'urbanizzazione" nelle zone interessate dalla presenza di stabilimenti "Seveso".

La formazione delle linee guida da adottare ai sensi dell'art.23, comma 2 del D.lgs. 21 settembre 2005, n.238, alla luce delle esperienze sopra menzionate e ormai consolidate consente di riprendere la discussione in merito alla ottimizzazione dei processi di "messa in sicurezza" delle aree a rischio di incidente rilevante, attraverso i più recenti e innovativi istituti del governo del territorio, tenendo conto delle diverse regolamentazioni regionali in tale ultima materia.

Le azioni svolte nell'ambito del programma di accompagnamento [8], i protocolli di intesa con le province, ma anche l'analisi delle diverse esperienze realizzate dalle regioni, dalle province e dai comuni [9], e il contributo fornito dal Comitato tecnico-scientifico nazionale per l'attuazione del DM 9 maggio 2001, hanno fornito gli elementi per elaborare i contenuti delle Linee guida in materia di assetto del territorio, per la formazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e delle relative procedure di attuazione per le zone interessate da stabilimenti soggetti alla direttiva "Seveso" implementando i "requisiti minimi" previsti dal DM 9 maggio 2001. Infatti, [10] *l'intento è duplice*:

- *mettere a fattor comune tra Stato, regioni, province, comuni, soggetti istituzionali e non, le esperienze realizzate nel ambito della pianificazione territoriale e urbanistica delle aree a rischio di incidente rilevante;*
- *contribuire, per la parte relativa al governo del territorio, ad un ulteriore progresso dei metodi e degli strumenti per la "messa in sicurezza" del territorio da mettere a disposizione dei soggetti destinatari delle normative, soprattutto intervenendo sulla vulnerabilità territoriale e ambientale.*

<sup>4</sup> Le attività e le notizie riguardanti il programma di accompagnamento per l'attuazione delle norme sulla pianificazione del territorio e il rischio tecnologico sono contenute nella pagina web nel sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ([http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/seveso2/pages/sev\\_page\\_05.htm](http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/seveso2/pages/sev_page_05.htm))

<sup>5</sup> Il Comitato tecnico - scientifico per l'attuazione del D.M. 9 maggio 2001 e per le tematiche ad esso connesse, è stato costituito con decreto n. 3965/2002 del Capo del Dipartimento CoTer - MIT. Il Comitato tecnico-scientifico è composto dai rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti - Di.Co.Ter.; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Direzione generale I.A.R.; Ministero dell'interno; Ministero delle attività produttive; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile - Servizio rischio industriale e Servizio sismico; ISPESL; Agenzia Protezione Ambiente e servizi Tecnici - APAT; Regione Piemonte; Regione Lombardia; Regione Lazio; UPI - Unione Province Italiane; ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani; Confindustria; Federchimica; Assogasliquidi; Unione Petrolifera; Assocostieri; ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili; CGIL; CISL; UIL. Al Comitato, inoltre, partecipa l'ARPAT - Agenzia regionale per la protezione ambientale Toscana. Con DD. N.786/2005 è stato formato un gruppo tecnico di lavoro interdipartimentale sul tema del rapporto tra la pianificazione territoriale e urbanistica e il trasporto delle merci pericolose. Con DD N.1695/Segr/2005 il Comitato tecnico-scientifico è stato integrato con i componenti del Ministero dell'interno - Dipartimento PS al fine di trattare le tematiche relative alla sicurezza dei porti e nei centri urbani ove insistono impianti e stabilimenti costieri di oli minerali.





Molti dei temi da trattare nelle linee guida – riferiti alle modalità, ai metodi e agli strumenti per l’implementazione della pianificazione territoriale e urbanistica nelle aree a rischio di incidente rilevante ad integrazione del DM 9 maggio 2001 – possono costituire il presupposto per la costruzione di un “sistema” disciplinare, tecnico e culturale di riferimento, sulla base del quale, in riferimento al principio di sussidiarietà ed adeguatezza delle istituzioni, è possibile strutturare le *politiche in materia di assetto del territorio* nonché quelle relative al [...] *controllo dell’urbanizzazione, destinazione e utilizzazione dei suoli e/o in altre politiche pertinenti* [...] come richiesto dalla direttiva 2003/105/CE al fine di [...] *prevenire gli incidenti rilevanti e limitarne le conseguenze*.

Le considerazioni svolte in questa sede conducono alla implementazione “naturale” degli strumenti di pianificazione – intesi come prefigurazione strategica del futuro, voluto migliore del passato – verso funzionalità e strumenti di risposta ai nuovi temi della giustizia distributiva: non più solo una equa attribuzione del plusvalore fondiario o della rendita edilizia, ma anche la difesa della società dai rischi (naturali, tecnologici, sociali, economici, ...) e lo sviluppo delle opportunità per il territorio (allocazione dei finanziamenti nazionali ed europei, incrementi della produzione e delle capacità di “accessibilità”, attrattività e capacità di competere dei territori a livelli internazionali, ecc.).

Ciò può permettere di considerare ormai maturo e completo, in Italia, il passaggio dai “requisiti minimi” sul “controllo dell’urbanizzazione” alla integrazione del rischio tecnologico nell’ambito delle politiche economiche, sociali e ambientali del governo del territorio, per risolvere la difficile gestione della convivenza tra gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante e il contesto sociale e ambientale in cui si inseriscono.

#### **RIFERIMENTI:**

[1] Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo – Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell’Unione Europea, approvato dal Consiglio informale dei Ministri responsabili dell’assetto del territorio a Potsdam nel maggio del 1999.

[2] European Commission, *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation*, Third report on economic and social cohesion, Lussemburgo (2004)

[3] Commissione delle Comunità Europee – Comunicazione della Commissione “Terza relazione intermedia sulla coesione: verso un nuovo partenariato per la crescita, l’occupazione e la coesione” – Bruxelles, 17 maggio 2005 - COM (2005) 192 def. [SEC (2005) 632]

[4] Commissione delle Comunità Europee – Comunicazione della Commissione “Politica di coesione a sostegno della crescita e dell’occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013” Bruxelles, 5 luglio 2005 COM (2005) 299  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm)

[5] “Piattaforma tecnologica italiana sulla sicurezza industriale” – Documenti di lavoro della II riunione organizzativa per la definizione dell’Agenda strategica di ricerca, Bologna, 28 febbraio 2006





**Ministero delle infrastrutture**

[6] Verso il disegno strategico nazionale – Il contributo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale ed i servizi tecnici generali, Atti di preparazione del “Quadro strategico nazionale” per la programmazione dei Fondi strutturali 2007 – 2013, ottobre 2005

[7] Comitato tecnico-scientifico nazionale per l’attuazione del DM 9 maggio 2001 – Note introduttive alla discussione della riunione plenaria del 7 marzo 2005

[http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/seveso2/pages/documents/riunini-comitato/07\\_03\\_2005/resoconto\\_07\\_03\\_05.pdf](http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/seveso2/pages/documents/riunini-comitato/07_03_2005/resoconto_07_03_05.pdf)

[8] AA.VV. *Pianificazione del territorio e rischio tecnologico - commento al decreto del Ministero dei lavori pubblici 9 maggio 2001 - Requisiti minimi di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio d’incidente rilevante, in attuazione dell’articolo 14 del D.lgs. 17 agosto 1999, n.334* a cura di P.Colletta, R.Manzo, A. Spaziante.

Ministero delle infrastrutture e trasporti - Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, degli affari generali e del personale - Politecnico di Torino – DIT, Roma, 2002.

[9] AA.VV. *Governo del territorio e rischio tecnologico. Metodologie di intervento ed esperienze di attuazione del D.M. 9 maggio 2001* a cura di P.Colletta, R.Manzo,

Ministero delle infrastrutture e trasporti - Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale e i servizi generali, - DICOTER – ARPAT, Firenze, 2004.

[10] Comitato tecnico-scientifico nazionale per l’attuazione del DM 9 maggio 2001 – Note introduttive alla discussione della riunione plenaria del 24 febbraio 2006

[http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/seveso2/pages/documents/riunini-comitato/24\\_02\\_2006/Discussione\\_linee\\_guida.ppt](http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/seveso2/pages/documents/riunini-comitato/24_02_2006/Discussione_linee_guida.ppt)



**V EDIZIONE-2006**

**VALUTAZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO  
negli Insediamenti Civili ed Industriali**

*Palazzo dei Congressi  
Pisa, 17- 19 Ottobre 2006*