

IL GOVERNO DEL TERRITORIO E IL RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE: IL D.M. 9 MAGGIO 2001.

Arch. PATRIZIA COLLETTA

Componente del gruppo di lavoro interistituzionale per la predisposizione del D.M. 9 maggio 2001

Via Germanico, 168 - 00192 ROMA

p.colletta@tin.it

Ad un anno dall'entrata in vigore del DM 9 maggio 2001 si ritiene opportuno affrontare i principali temi relativi all'applicazione della norma, in relazione alle innovazioni regolamentari e procedurali introdotte nei processi di governo del territorio dalla problematica del rischio di incidente rilevante, definendo le principali correlazioni tra le due discipline nel processo contestuale di riconformazione degli strumenti di pianificazione e di ricomposizione del rischio.

Uno dei punti più complessi e qualificanti nella definizione del rapporto tra stabilimenti industriali e contesto è, quindi, la definizione delle "regole" per il governo del territorio. Il primo passo è l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che consentano di programmare e gestire la risorsa territorio, secondo un principio di precauzione. Il tema è di grande attualità, in Italia e all'estero si sono verificati numerosi incidenti con conseguenze di diversa entità, ma che segnalano inevitabilmente la necessità di affrontare la materia in modo organico e sistemico a livello nazionale ed europeo. I contenuti del presente testo sono tratti, in parte, dal capitolo "La pianificazione nelle zone interessate dal rischio di incidente rilevante" redatto dall'autore, nell'ambito del testo, in corso di pubblicazione "Pianificazione del territorio e rischio tecnologico – il D.M. 9 maggio 2001", Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – DiCoTer e Politecnico di Torino – DIT.

L'ATTUALITÀ DELLA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO NELLE ZONE A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE IN EUROPA E IN ITALIA

L'incidente di Tolosa - l'esplosione della fabbrica AZF a tre chilometri dalla città - ha registrato un bilancio disastroso: 18 morti, una ventina di dispersi, 650 feriti, l'intera città, dalla periferia sino al centro, con finestre e vetrine infrante oltre che ingenti danni più in prossimità dell'esplosione; un milione e mezzo di abitanti in preda al panico avvolti da una densa nube di fumo.

L'evento ha messo tragicamente in evidenza la necessità di attuare in tempi brevi una seria politica di protezione della popolazione e di tutela dell'ambiente, così come sottolineato dal Parlamento Europeo: con una propria Risoluzione (n. B5 -0611, 612, 614 e 0615/2001), invita gli Stati membri ad una maggiore responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione del territorio, all'incremento delle politiche di sicurezza e di riduzione degli inquinamenti, alla conoscenza, alla diffusione e comunicazione reale delle situazioni di rischio esistenti.

Il Parlamento Europeo pone, inoltre, l'attenzione sia sulla rilevanza socio-economica della questione, riferendo "[...] che il settore della chimica occupa nell'Unione europea diversi milioni di persone, e in particolare 900.000 persone in Francia", sia sul tema degli attentati terroristici nell'ambito dello scenario internazionale, infatti "[...] i siti industriali classificati presentano rischi potenziali enormi, soprattutto nel caso in cui siano presi come obiettivo da malintenzionati, da quando la nostra società è ormai sempre più esposta a odiose minacce terroristiche".

Per delineare le prospettive di intervento tecnico, normativo e di investimenti pubblici e privati, ancora più interessanti, sono alcuni contenuti della risoluzione.

Il Parlamento europeo, infatti, chiede tra l'altro, alla Commissione e agli Stati membri una serie coordinata di azioni:

- il ripristino di una linea di bilancio per gli aiuti finanziari ai danneggiati da calamità naturali, tecnologiche e ambientali;
- il rafforzamento del coordinamento dei mezzi di protezione civile;
- l'orientamento verso una logica di "allontanamento del rischio", senza favorire, tuttavia, la tendenza a trasferire le produzioni a rischio verso Paesi con norme ambientali e sociali meno cautelative di quelle dell'Unione;
- il rafforzamento della "responsabilità giuridica degli industriali e delle autorità responsabili della gestione del territorio e del piano di occupazione del suolo".

Ma, soprattutto, sul tema del rapporto tra politiche di governo del territorio e rischio "Seveso" il Parlamento "[...] invita con urgenza gli Stati membri ad avviare una revisione profonda delle politiche di gestione del territorio e di urbanizzazione nelle vicinanze dei siti a rischio, tenendo anche conto della loro dimensione fisica, per evitare il ripetersi di catastrofi simili; considera che nel caso dei siti industriali a

rischio, il ricorso a procedure di concertazione fra autorità pubbliche e rappresentanti eletti, abitanti della zona, industriali e rappresentanti del personale dovrebbe consentire di riorganizzare questi siti in una prospettiva di sviluppo sostenibile, conciliando le preoccupazioni in materia di sicurezza, occupazione e ambiente”.

La declinazione di questi indirizzi, nell'ambito della revisione della Direttiva "Seveso II" è poi definita in base ad elementi prioritari quali:

- *il potenziamento delle norme di sicurezza e di controllo per prevenire gli incidenti di grave portata e limitarne le conseguenze per l'uomo e l'ambiente,*
- *l'ampliamento del campo d'applicazione della direttiva,*
- *il potenziamento delle norme per la riduzione del rilascio di rifiuti industriali nell'acqua e nell'atmosfera,*
- *l'estensione dei perimetri di sicurezza, anche retroattivamente,*
- *il miglioramento dell'informazione del pubblico sui rischi esistenti e sulle misure da prendere in caso di catastrofe,*
- *l'organizzazione di studi epidemiologici nelle zone situate presso stabilimenti pericolosi,*
- *il potenziamento del ruolo dei comitati di igiene e di sicurezza delle imprese interessate e maggiore considerazione del parere dei dipendenti e delle organizzazioni sindacali,*
- *le riflessioni sul ruolo dell'Istituto che si occupa a livello europeo del seguito dato alla direttiva Seveso II, il Major Accident Hazard Bureau (MAHB);*

Il rapporto del Ministero dell'Ambiente francese sulle cause dell'incidente di Tolosa e sulle motivazioni di un così grande impatto sul contesto circostante ha ribadito l'importanza di verificare le interrelazioni tra stabilimenti a rischio di incidente rilevante, tessuti residenziali e sistema delle infrastrutture e della mobilità.

Nella proposta di modifica della Direttiva "Seveso II" (Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 96/82/CE del Consiglio del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti, connessi con determinate sostanze pericolose) pur registrando gli incidenti di Baia Mare in Romania, di Enschede, nei Paesi Bassi e a Tolosa, in Francia, non si interviene sull'articolo 12, relativo al "Controllo dell'urbanizzazione".

Tuttavia, nel Progetto di parere provvisorio (2001/0257 (COD) del 3 aprile 2002 sulla proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti, connessi con determinate sostanze pericolose (COM(2001) 624 – C5-0668/2001 – 2001/0257(COD) della Commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia, destinato alla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori, si interviene in modo significativo. Si propone di aggiungere, infatti, il comma 1 bis, all'articolo 12: “[...] *Entro tre anni a partire dalla data di adozione della direttiva che modifica la direttiva 96/82/CE la Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, elabora orientamenti che definiscono una metodologia per la fissazione delle opportune distanze di sicurezza tra gli stabilimenti coperti dalla presente direttiva e le zone residenziali; gli edifici e le zone frequentate dal pubblico; gli altri stabilimenti industriali; le risorse naturali e gli spazi ricreativi; le altre zone di particolare interesse o particolarmente sensibili*”.

Se l'emendamento verrà approvato si dovrà aprire, di conseguenza, un lavoro di coordinamento e di convergenza, da parte delle Amministrazioni competenti nella materia della pianificazione del territorio degli Stati dell'Unione.

Tuttavia, questo lavoro si presenta molto delicato: come è noto, l'Unione Europea, in base al Trattato, non possiede competenze specifiche e formali nella materia della pianificazione territoriale e urbanistica. Non casualmente, nell'emendamento si parla di "orientamenti" da elaborare, da parte della Commissione con la "stretta" collaborazione degli Stati membri.

Tenendo conto di questa situazione, in particolare nel corso di questi ultimi dieci anni, si sono compiuti sforzi per trovare paradigmi di armonizzazione e di convergenza delle politiche di pianificazione spaziale dell'Unione Europea, da una parte per rendere coerenti le competenze settoriali della Commissione (ambiente, reti transeuropee, ...), e dall'altra per affrontare, in un quadro organico di “competitività bilanciata” dei territori e di "sostenibilità" ambientale, gli effetti dell'allargamento ad est dell'Unione.

Nel campo della pianificazione spaziale europea, occorre menzionare lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), approvato dai Ministri competenti in materia di assetto del territorio degli Stati dell'Unione, a Potsdam nel 1999, a seguito di circa dieci anni di elaborazioni per definire principi per un quadro organico di pianificazione spaziale, territoriale e geopolitica di livello europeo, da attuare per “adesione”, nell'ambito

degli Stati nazionali. Sempre nel 1999, a Tampere, furono adottate dodici azioni di promozione dello SSSE, finalizzate, tra l'altro, a costruire la "cornice" entro la quale coordinare le materie settoriali (ambiente, Trans european network, patrimonio culturale europeo, ...) previste nel Trattato.

In attesa delle ulteriori determinazioni europee, è evidente la necessità anche per l'Italia, nell'ambito di un ampio dibattito culturale sul tema, di attivare a partire dall'attuazione del D.M. 9 maggio 2001, strumenti e procedure amministrative per la pianificazione delle zone a rischio di incidente rilevante, tenendo tuttavia conto – come peraltro richiamato dal Parlamento europeo – della complessità e delle caratteristiche di intersettorialità delle problematiche, tra le quali il governo del territorio, il rischio tecnologico, la tutela della salute umana e della sostenibilità ambientale, nonché della rilevanza sociale della qualità e tutela dell'occupazione, di particolare evidenza in determinati ambiti territoriali, tra i quali, ad esempio, gran parte del territorio regionale della Lombardia, Marghera, Mantova, Ancona, Livorno, Siracusa-Priolo, ecc.

L'ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE NELLE ZONE A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE.

Il Decreto 9 maggio 2001, di attuazione dell'art. 14 "Controllo dell'urbanizzazione" del D.Lgs. 334/99, delinea l'inizio di un nuovo processo di pianificazione nel quale l'esistenza o la previsione d'insediamento dello stabilimento a rischio d'incidente rilevante, non potrà più essere considerata separata dai processi di pianificazione, regolata come somma delle destinazioni urbanistiche dei suoli, dei piani d'emergenza e in funzione del livello di sicurezza intrinseca dell'impianto ma dovrà essere affrontata complessivamente come fattore indifferibile e intrinseco dello sviluppo urbanistico e della programmazione territoriale.

Pertanto si configura una nuova equazione tra l'industria, il territorio e l'ambiente considerando la gestione della sicurezza dell'impianto industriale e i conseguenti impatti anche dal punto di vista della compatibilità territoriale e della sostenibilità ambientale, in relazione sia alla localizzazione dei siti sia per ciò che riguarda i processi produttivi. Significa anche affrontare il tema con strumenti e provvedimenti di programmazione e di gestione degli interventi che superano la sola valutazione e predisposizione delle misure per il risanamento del danno, in un'ottica, di prevenzione e di riduzione della probabilità di accadimento e di mitigazione degli effetti determinati dall'evento incidentale.

Il D.M. 9 maggio 2001 stabilisce "*i requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti*" e prevede l'individuazione delle aree interessate dagli effetti degli eventi incidentali ipotizzati con l'avvio della procedura di formazione e approvazione della variante al piano di coordinamento provinciale e agli strumenti di pianificazione urbanistica nei casi di:

- a) *insediamento nuovi stabilimenti;*
- b) *modifiche di cui all'art. 10 degli stabilimenti esistenti;*
- c) *nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti (...)*

Di conseguenza, la pianificazione territoriale ed urbanistica deve confrontarsi, oggi, non solo con temi della pianificazione settoriale (paesistica, di tutela ambientale, infrastrutturale e trasportistica, della prevenzione del rischio naturale) ma anche, con la problematica del rischio di incidente rilevante. Queste tematiche, vissute ed elaborate come separate, devono trovare regole condivise, metodi ed approcci interfacciabili, elaborazioni sinergiche con la pianificazione di carattere generale.

Per favorire questo processo di integrazione, il disposto normativo nel comma 3 dell'art. 1 recita "*le norme di cui al presente decreto sono finalizzate, inoltre, a fornire orientamenti comuni ai soggetti competenti in materia di pianificazione urbanistica e territoriale e di salvaguardia dell'ambiente, per semplificare e riordinare i procedimenti, oltre che raccordare le leggi e i regolamenti in materia ambientale con le norme di governo del territorio*".

Gli stessi processi di co-pianificazione e di programmazione territoriale complessa scontano, ancora oggi, le grandi differenze di approccio, nonché le difficoltà dal punto di vista procedurale e di attuazione. Piani settoriali a prevalente carattere vincolistico o di tipo operativo settoriale, nella pratica si evolvono in strumenti slegati dalla pianificazione di carattere generale per evidenti e stridenti conflitti di competenze, per la molteplicità dei soggetti preposti alle procedure autorizzative e decisionali, per l'incertezza delle fonti di erogazione finanziaria e la mancanza di coordinamento con la gestione economica per l'attuazione della pianificazione.

Nel D.M. 9 maggio 2001 è prevista la possibilità di utilizzare un modello di “sussidiarietà orizzontale” con il concorso sinergico delle istituzioni a tutti i livelli territoriali, al fine di legare il “decidere di fare” all’efficienza del soggetto più attivo, favorendo il concorso di tutti i soggetti istituzionali e non interessati.

L’obiettivo che risulta evidente è il superamento delle politiche di “vincolo” alle attività che si svolgono sul territorio, verso il raggiungimento, viceversa, di una politica integrata di sostenibilità ambientale e del raggiungimento dei massimi livelli di sicurezza perseguibili. Tale politica, che appare opportuno riferire alla programmazione e alla pianificazione di area vasta, può essere completata con una azione di “concertazione”, ormai consolidata all’interno della prassi del governo del territorio, tra le istituzioni e i soggetti sociali ed economici, con il fine ultimo di condividere le scelte in un tema delicato e complesso, come quello che implica la tutela della vita e della salute delle persone, la tutela ambientale, nonché la salvaguardia della qualità e dei livelli occupazionali.

Nel D.M. 9 maggio 2001 all’art. 3 si è fatto riferimento alla pianificazione d’area vasta per l’individuazione delle aree sulle quali ricadono gli effetti degli incidenti rilevanti e alla conseguente relazione con la programmazione territoriale, infrastrutturale e ambientale ritenendo appunto che il livello sovracomunale fosse il più adatto per recepire la complessità delle tematiche da affrontare e per le competenze di coordinamento a queste spettanti.

La potenzialità del ruolo delle Province, nell’ambito della *governance*, è espressa significativamente nel 35° rapporto del Censis (Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2001 - pg. 387 e segg) rappresentate come “funzione di potenziali centri di promozione della concertazione istituzionale” che si potrebbe esplicitare con almeno due funzioni strategiche: la prima nel ruolo di mediazione, da assumere nel processo di formazione dello strumento di pianificazione tra interessi locali contrastanti e la seconda, non meno rilevante, nella realizzazione di un quadro conoscitivo territoriale e ambientale con una economia gestionale e finanziaria da parte dei Comuni interessati al processo.

Si è ritenuto opportuno, inoltre, nel decreto affidare anche alla predisposizione di strumenti complessi o programmi integrati la fase d’avvio della programmazione territoriale.

Per la pianificazione urbanistica è prevista nell’Allegato Tecnico al D.M. 9 maggio 2001, la formazione di un Elaborato di Rischio Incidente Rilevante (RIR) che diventando documento di piano, indicando uso e destinazioni dei suoli, condiziona le scelte urbanistiche e amministrative attraverso le relative modifiche all’assetto del territorio, alle norme di attuazione dello strumento urbanistico e ai regolamenti prescrittivi connessi.

Il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici viene definito, in sintesi, nel punto 5 dell’Allegato al D.M. 9 maggio 2001. Si tratta di tre fasi preliminari per la formazione della variante al piano:

1. L’identificazione degli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili (cfr. punto 6.1 dell’allegato al D.M. 9 maggio 2001). Si tratta di una attività “ordinaria” nella progettazione di uno strumento urbanistico (in particolare con finalità “attuative”) nella quale, di norma, sono identificati in modo puntuale gli immobili e le relative destinazioni d’uso esistenti, la legittimità delle costruzioni, ecc. Un ulteriore elemento da considerare è dato dalla ricognizione della pianificazione esistente e non ancora attuata, che deve essere rivista alla luce della individuazione delle limitazioni previste dalla variante da adottare. Nello specifico occorre inoltre effettuare una analisi ancora più approfondita, eventualmente - laddove esistente un Sistema informativo territoriale (SIT) comunale - ricollegando anche le informazioni anagrafiche dell’area di osservazione ed esaminando anche i tempi d’uso degli immobili;

2. la determinazione delle aree di danno e la sovrapposizione delle medesime agli elementi territoriali e ambientali vulnerabili, (cfr. punto 6.2 dell’Allegato). Questa fase è ancora, in massima parte, di carattere ricognitivo. L’esito determina - rispetto al valore di soglia dello scenario incidentale - una matrice di compatibilità/incompatibilità degli immobili esistenti, nonché l’individuazione delle destinazioni d’uso ammissibili o meno all’interno delle aree di danno;

3. la valutazione della compatibilità territoriale e ambientale. (cfr. punto 6.3 dell’Allegato). Per identificare le categorie compatibili con la probabilità degli eventi e con le categorie di effetti degli incidenti, si tratta di applicare, in base ai dati reperiti¹, la tabella 3a del D.M. 9 maggio 2001. In tal modo

¹ Si ricorda che i dati relativi alle aree di danno, nel caso degli stabilimenti di cui all’articolo 8 del d.lgs.334/99, sono desunti dal Rapporto di sicurezza presentato dal gestore e valutato dall’Autorità competente ai sensi dell’articolo 21 del citato d.lgs. Nel caso degli stabilimenti di cui all’articolo 6 del d.lgs.334/99 le informazioni sono desunte dal Sistema di Gestione della Sicurezza (SGS) come previsto dal

si creano i presupposti in base ai quali viene costruita la normativa tecnica da adottare basata, sostanzialmente, sull'ammissibilità o meno delle destinazioni d'uso, come rubricate nella tabella 1.

Tuttavia, il processo di regolamentazione non può essere concepito "staticamente". Di fatto, si apre un conflitto tra la natura e i tempi dei procedimenti urbanistici e la maggiore velocità con la quale gli adeguamenti tecnologici e i nuovi insediamenti si realizzano.

Sotto questo aspetto, una possibile ricomposizione degli interessi può essere tentata utilmente attraverso una strategia concertata dall'amministrazione comunale, con la promozione anche di programmi integrati d'intervento.

Il D.M. 9 maggio 2001 e in particolare, l'allegato tecnico è stato concepito come una "guida" per chi pianifica il territorio, definendo criteri e modalità di verifica di compatibilità territoriale in riferimento alla destinazione e utilizzazione dei suoli nonché di compatibilità ambientale, seppure in forma non esaustiva, in relazione alla protezione delle persone e degli elementi naturali. I punti strategici per l'attuazione del decreto sono:

- la concertazione tra i diversi soggetti competenti in materia di pianificazione urbanistica e territoriale e le autorità competenti in materia di rischi di incidente rilevante;
- l'individuazione delle procedure e dei soggetti preposti alla raccolta e diffusione delle informazioni per il controllo dell'urbanizzazione.

LA PIANIFICAZIONE INTEGRATA: RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE E CRITICITÀ AMBIENTALE

Per quanto sinora detto, per la complessità delle tematiche e la molteplicità dei soggetti e delle variabili in gioco, la disciplina regionale di coordinamento delle materie interessate e di attuazione del DM 9 maggio 2001 deve poter consentire la formazione di strumenti normativi e procedurali contestuali di valutazione integrata e di pianificazione territoriale e urbanistica delle zone a rischio di incidente rilevante, con riferimento alle strategie e alla visione dell'area vasta. In tal senso e in ragione dell'attivazione di politiche di interventi per la "prevenzione del rischio" appare opportuno un intervento legislativo regionale che declini la formulazione dei criteri per l'individuazione dei requisiti minimi di sicurezza.

Le distanze per le quali applicare la normativa sul controllo dell'urbanizzazione dovrebbero essere considerate nel processo di pianificazione, come un primo indicatore o requisito della valutazione di compatibilità territoriale e di sostenibilità ambientale più complessiva e strategica, ricollegandola all'analisi dei fattori di pressione e della situazione di compromissione delle componenti ambientali, in relazione all'esistenza e allo svolgimento delle attività produttive e non una pura e semplice apposizione di vincolo al territorio.

La recente sentenza della Corte Costituzionale n° 407 del 10 luglio 2002, che ha dichiarato infondato il ricorso promosso dal Governo sulla Legge della Regione Lombardia n. 19 del 23 novembre 2001 "Norme in materia di attività a rischio di incidente rilevante" ha articolato, tra l'altro, anche l'aspetto dell'intervento concorrente delle Regioni in tale materia.

Infatti si legge nella sentenza [...] *l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).*

D.M. 9 agosto 2001 "Linee guida per l'attuazione del sistema di gestione della sicurezza", pubblicato nella G.U.R.I., Serie Generale, del 22 agosto 2000. In particolare, si richiama quanto contenuto nel comma 2 dell'articolo 7 del D.M. 9 agosto 2000: [...] *In ogni caso, le attività devono rendere disponibili le informazioni necessarie per la verifica del rispetto dei requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale, di cui all'art.14, comma 1 del decreto legislativo n.334 del 17 agosto 1999.*

Tra l'altro la Corte ritiene che: *"l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Anche nella fattispecie in esame, del resto, emerge dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente. A questo proposito occorre, innanzi tutto, ricordare che nei "considerando" della citata direttiva 96/82/CE si afferma, tra l'altro, che la prevenzione di incidenti rilevanti è necessaria per limitare le loro "conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", al fine di "tutelare la salute umana", anche attraverso l'adozione di particolari politiche in tema di destinazione e utilizzazione dei suoli"*.

La Corte inoltre svolge alcune considerazioni in ordine ai settori interessati dal D.Lgs. 334/99 componendo un quadro organico delle competenze ripartite:

- ... il decreto legislativo di recepimento n. 334 del 1999, dopo avere, all'art. 1, premesso che il decreto stesso contiene disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a "limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", all'art. 3, comma 1, lettera f), definisce "incidente rilevante" l'evento che "dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente". E gli stessi concetti vengono sostanzialmente ribaditi anche negli artt. 7, comma 1, e 8, commi 2 e 10, cosicché si può fondatamente ritenere, in riferimento alle norme citate, che il decreto in esame attenga, oltre che all'ambiente, anche alla materia "tutela della salute", la quale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra nella competenza concorrente delle regioni.

- ... rientra nella competenza concorrente regionale la cura degli interessi relativi alla materia "governo del territorio", cui fanno riferimento, in particolare, gli artt. 6, commi 1 e 2, 8, comma 3, 12 e 14 dello stesso decreto, i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di "controllo sull'urbanizzazione".

- Anche le competenze relative alla materia della "protezione civile" possono essere individuate in alcune norme del citato decreto, come, ad esempio, l'art. 11, l'art. 12, l'art. 13, comma 1 lettera c), comma 2 lettere c) e d), l'art. 20 e l'art. 24, le quali prevedono essenzialmente la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo "all'interno o all'esterno dello stabilimento".

- ... alcune norme, come, in particolare, i citati artt. 5, commi 1 e 2, ed 11 dello stesso decreto, sono riconducibili anche alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", egualmente compresa nella legislazione concorrente. In definitiva quindi il predetto decreto n. 334 del 1999 riconosce che le regioni sono titolari, in questo campo disciplinare, di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente.

La sentenza della Corte Costituzionale offre una lettura del D.Lgs.334/99 nella quale è possibile riconoscere un "sistema" complessivo di analisi e di valutazione degli scenari incidentali in relazione alle problematiche ambientali, alla presenza delle infrastrutture, al contesto territoriale e alla pianificazione di emergenza. Inoltre, si evince la possibilità di effettuare, in un'ottica di sostenibilità ambientale, valutazioni degli scenari incidentali esistenti e prevedibili, nell'ambito della pianificazione e della programmazione, con riferimento alle priorità delle diverse componenti e valori da tutelare, quali la vita e la salute umana, nel quadro più complessivo di sostenibilità ambientale, nonché di rischio e di impatto sull'ambiente.

Sono necessarie due condizioni preliminari, per sostenere la strategia di politica "attiva" integrata di sostenibilità ambientale e del raggiungimento dei massimi livelli di sicurezza perseguibili: la prima riguarda la condivisione delle responsabilità, attraverso un coinvolgimento diretto, delle istituzioni titolari della competenza di programmazione e pianificazione del territorio, degli imprenditori e in senso più ampio del mondo produttivo, delle rappresentanze sociali e sindacali e della popolazione; la seconda – tema costante nella disciplina urbanistica – si riferisce allo snellimento e alla riunificazione delle procedure di attuazione, in strumenti che consentano di attuare quanto previsto in tempi e con finanziamenti certi.

E' da tener presente che i tempi di elaborazione, adozione ed approvazione di un qualunque strumento di pianificazione, sia esso di programmazione e indirizzo che di attuazione, è superato dalla velocità dell'evolversi delle trasformazioni territoriali ma soprattutto dei processi di localizzazione e di

trasformazione delle attività industriali così come è urgente procedere ad una maggiore semplificazione con l'unificazione dei procedimenti, lo snellimento degli iter autorizzativi e una razionalizzazione che renda più efficienti il sistema dei controlli ambientali.

La prevenzione e la riduzione del rischio derivante dall'evento incidentale, in relazione al contesto territoriale, presuppone, per la complessità e specificità, la disponibilità dei dati territoriali, ambientali e di valutazione del sito e del rischio connesso, che oggi è un patrimonio disperso in innumerevoli sedi centrali e periferiche, tra varie istituzioni ed enti, a livello statale e locale.

La mappatura dei siti Seveso, che consente l'individuazione dell'ubicazione degli impianti, con l'indicazione delle caratteristiche e delle produzioni, del tipo e delle quantità di sostanze, degli effetti e dei rischi connessi all'attività così come desumibili dai rapporti di sicurezza, deve essere interfacciata con i parametri di tipo ambientale, urbanistici e infrastrutturali con il supporto di adeguati sistemi georeferenziati e con l'adeguamento delle scale grafiche necessarie per i vari livelli di approfondimento.

E' del tutto evidente il salto di qualità che è necessario compiere. Acquisire banche dati, cartografia digitalizzata georeferenziata e tematizzata, necessita di un enorme sforzo di raccordo e di standardizzazione e quindi di investimenti in risorse umane e finanziarie di notevole rilievo.

Un aspetto importante inerente l'assunzione dei dati di vulnerabilità territoriale riguarda la conoscenza dello stato effettivo del territorio, del patrimonio immobiliare abusivo o condonato e la relativa popolazione residente.

Il testo del Decreto, che ovviamente può solo rimandare alla disciplina di vigilanza e repressione dei fenomeni di abusivismo, fa un riferimento alla questione (art. 4 comma 4), stabilendo che, in fase di predisposizione degli strumenti urbanistici nonché delle concessioni edilizie, si deve in ogni caso tenere conto, secondo un principio di precauzione, degli elementi vulnerabili "esistenti" e di quelli previsti.

Un elemento di cui tenere conto è la complessità dell'assetto territoriale e dei tessuti insediativi nei quali sono ubicati la maggior parte degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

La situazione italiana, infatti, offre un quadro di riferimento dal quale si può desumere che la maggior parte degli stabilimenti industriali sono ubicati in aree fortemente antropizzate, determinando così situazioni di notevole aggravio del rischio; numerose sono le aree ad elevato rischio di incidente rilevante che insistono su zone urbanizzate densamente popolate e in presenza di nodi di scambio intermodali di grande rilevanza nazionale. Non meno importante è la questione del trasporto delle merci pericolose afferenti ai siti Seveso, che necessita di una riorganizzazione, in quanto arterie stradali, tratti ferroviari e aree portuali utilizzati per il trasferimento di tali merci lambiscono o attraversano i centri abitati.

Per quanto riguarda la semplificazione delle procedure, in base a quanto contenuto nel comma 3 dell'articolo 1 del D.M. 9 maggio 2001, sarebbe auspicabile una integrazione tra quelle relative all'accertamento dei rischi industriali e la valutazione delle situazioni di crisi ambientale, con un sostanziale snellimento delle fasi di istruttoria e di autorizzazione, in particolare per quanto riguarda la procedura VIA e IPPC.

La nuova disciplina, per le competenze spettanti alle Regioni, alle Province e infine ai Comuni, richiede l'adozione di strumenti normativi e procedurali radicalmente innovativi. L'avvio del processo integrato di valutazione per le situazioni di rischio nell'area vasta comporta un notevole sforzo per molti Enti; per carenza di riferimenti ed esperienze, per la complessità sociale ed economica che investe, per le ingenti risorse umane e finanziarie che richiede e, infine, per la mancanza di un reale coordinamento tra i soggetti istituzionale.

Su questo ultimo aspetto va segnalata l'iniziativa della Regione Veneto (Delibera G.R. del 14 settembre 2001, n.2331 "Decreto del Ministero dei lavori pubblici 9 maggio 2001. Pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante. Istituzione di un gruppo di lavoro") che ha formalizzato la costituzione di un gruppo di lavoro interassessoriale al fine di predisporre il coordinamento degli adempimenti degli Enti locali previsto dal D.M. 9 maggio 2001.

Infine perché si realizzi quel processo di pianificazione dinamico che si è delineato, è opportuno prevedere per l'approvazione dei piani territoriali e degli strumenti urbanistici il ricorso a strumenti di programmazione negoziata: in questo senso si è avviata l'esperienza della Provincia di Bologna, nell'ambito del processo d'approvazione del PTC, si è proceduto all'applicazione del decreto "sul controllo dell'urbanizzazione". L'esperienza del "tavolo istituzionale" promosso dalla Provincia di Bologna,

nell'ambito del protocollo d'intesa ANPA-UPI, con il Ministero dei lavori pubblici, la Regione Emilia e Romagna, l'ANPA, l'ARPA Emilia, il Comando provinciale dei VV.FF. e i Comuni interessati, ha consentito l'avvio dell'applicazione del D.M. 9 maggio 2001 nel quale, al punto 2 della premessa dell'Allegato, si suggerisce l'ipotesi di adottare *“processi e strumenti di copianificazione e concertazione che contestualmente definiscono criteri di indirizzo generale, di assetto del territorio e attivano le procedure di riconformazione della pianificazione territoriale e della pianificazione urbanistica.”*