

IL D.M. 9 MAGGIO 2001: POLITICHE DI RIQUALIFICAZIONE DEL TERRITORIO NELLE AREE A RISCHIO DI INCIDENTE RILEVANTE.

Arch. Gaetano Fontana
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capo del 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@mail.ilpp.it

Il testo affronta alcuni argomenti importanti per l'attuazione del DM 9 maggio 2001, nel contesto delle discipline del "governo del territorio", del rischio tecnologico e naturale, di tutela dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali: il coordinamento della pianificazione territoriale e urbanistica nel settore del rischio tecnologico; il ruolo dei soggetti istituzionali, il raccordo tra le discipline coinvolte; il partenariato e la sussidiarietà istituzionale; la promozione e l'assistenza istituzionale per l'attuazione del DM 9 maggio 2001.

In particolare, si profila la necessità di operare verso una sinergia di azioni dei soggetti istituzionali e non interessati all'applicazione della norma, con riferimento alla esperienza del Di.Co.Ter. in materia di programmazione e pianificazione "concertata" e in relazione alla prossima attivazione dei "Programmi di riabilitazione urbana" previsti dall'art.27 del "collegato infrastrutture".

PREMESSA

Il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 9 maggio 2001, d'intesa con il Ministro dell'Ambiente, il Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato e il Ministro dell'Interno, sui "Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale e urbanistica per le aree interessate da stabilimenti a rischio d'incidente rilevante, in applicazione dell'articolo 14 del D.lgs. n.334/99 di recepimento della Direttiva europea "Seveso II" propone nuovi temi da affrontare sia nella materia del "governo del territorio" che del "rischio tecnologico"

Lo schema di decreto è stato elaborato da un gruppo tecnico di lavoro ¹istituito presso la Conferenza Stato-Regioni, al quale, oltre ai Ministeri concertanti hanno partecipato le Regioni Basilicata (capogruppo della materia "urbanistica") Piemonte (capogruppo della materia "rischio tecnologico") Lombardia, Lazio e l'ANPA. Il processo di costruzione del provvedimento si è giovato, inoltre, di una serie di incontri e di audizioni con le rappresentanze delle istituzioni locali (ANCI e UPI) e delle Associazioni di categoria (Confindustria, Federchimica, Unione Petroli, Assogasliquidi, ANCE).

L'entrata in vigore del decreto sul controllo dell'urbanizzazione - che nella sua versione definitiva è composto da una parte "normativa" di pochi articoli e da un allegato metodologico, di cui si riporta una sintesi in appendice - ha messo in luce l'importanza dell'innovazione che si è introdotta nell'ordinamento urbanistico.

Le norme hanno reso obbligatoria da circa un anno – *per almeno 700 comuni e per quasi tutte le Province e le Regioni* – l'attivazione di una serie di adempimenti, di varia natura, tra i quali i più importanti sono l'adozione delle varianti ai piani territoriali e ai piani urbanistici, che devono essere implementati dal cosiddetto "elaborato dei Rischi Incidenti Rilevanti - RIR" per rendere compatibile - se possibile - la presenza di stabilimenti a rischio d'incidente rilevante con gli insediamenti residenziali e con l'ambiente.

¹ Il gruppo tecnico, coordinato dall'arch. R. Manzo per il Ministero dei lavori pubblici – DiCoTer, era formato da: ing. R. Scialdoni (Ministero dell'ambiente, coadiuvato dal dott. A. Fardelli, dal dott. P. Ceci e dalla dott.ssa M. Loddoni); ing. C. Aprile (Ministero dell'interno, coadiuvato dall'ing. P. De Nictolis); ing. G. Orsini (Ministero dell'industria, commercio e artigianato, con il supporto dell'ing. L. Montevicchi), poi sostituito dall'ing. A. Vioto e dall'ing. G. De Masi; arch. P. Colletta (ANPA); ing. P. Ariano e arch. G. Ferrero (Regione Piemonte); Arch. A. Balsebbere (Regione Basilicata); ing. G. Rotondaro (Regione Lombardia); ing. A. Gualtieri (Regione Lazio).

L'ing. G. Macchi ha collaborato nelle specifiche parti di "rischio di incidente rilevante" dell'allegato al D.M. Ai lavori, almeno nella parte iniziale, hanno partecipato la dott.ssa L. Floridi del Dipartimento per la protezione civile – PCM e la dott.ssa G. Martini – Servizio sismico nazionale – PCM.

Il Ministero dei lavori pubblici si è avvalso del supporto della prof.ssa A. Spaziantone del Politecnico di Torino – DIT

Un particolare ringraziamento va alla dott.ssa S. Parilla della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza Stato-Regioni per il suo difficile lavoro di coordinamento istituzionale.

Il D.M. 9 maggio 2001 tenta, tenendo conto della complessità della problematica, di costruire un “ponte” tra due discipline che raramente hanno dialogato: il rischio tecnologico e la pianificazione territoriale e urbanistica, termini, questi ultimi, riuniti nel novellato Titolo V della Costituzione sotto la dizione “governo del territorio”.

Gli urbanisti – amministratori e tecnici - dovranno, quindi, “affacciarsi” sul sistema complessivo - impostato prima dalla Direttiva “Seveso I” e adesso dalla “Seveso II” - dei meccanismi, dei processi e delle procedure attinenti al rischio tecnologico. Allo stesso modo, i professionisti che si occupano di rischio tecnologico dovranno acquisire elementi circa gli strumenti, i metodi, le filosofie di intervento nel campo del “governo del territorio”, disciplina che pur avendo una origine molto lontana e una matrice “sociologica”, non può che adeguarsi progressivamente alle modifiche, sociali, economiche e istituzionali della società.

Inoltre, occorre tenere presente le altre componenti di rischio naturale e di concentrazione antropica che possono esaltare ancora di più gli effetti derivanti dallo scenario incidentale: l’approccio complessivo non può che essere *multidisciplinare* e offrire soluzioni *integrate* sia sotto gli aspetti di analisi e di valutazione delle sorgenti di rischio, sia sotto il profilo degli strumenti di intervento.

Ed è anche il caso di sottolineare come ci si trovi in un campo nel quale è necessario l’adeguamento *iterativo*: la difficoltà di acquisizione di certezze, ma, soprattutto, vista la delicatezza della materia, la necessità di procedere in modo “precauzionale”, consigliano di avviare innanzitutto la ricognizione dello stato di fatto, anche sulla base di “semplificazioni” tecniche, come, ad esempio, l’immediata mappatura di rischio anche con la sola localizzazione degli stabilimenti, procedendo poi progressivamente ad una maggiore definizione del contesto territoriale e della presenza di fattori di rischio

Per questa serie di motivi, esiste l’esigenza di costruire strumenti di valutazione e di intervento integrato nelle aree a rischio di incidente rilevante per mettere in correlazione la prevenzione e la gestione del rischio con il contesto territoriale, cioè la relazione tra pianificazione territoriale e urbanistica, scenari di incidenti rilevanti, pianificazione di emergenza esterna, informazione ai cittadini e, infine, soccorso alla popolazione colpita da un evento tragico.

Un tema di rilievo, messo in evidenza dal D.M. 9 maggio 2001, è sicuramente quello della metodologia di natura “probabilistica” di determinazione delle aree di danno, in relazione alle specifiche attribuzioni “deterministiche” della disciplina del governo del territorio.

Gli scenari incidentali e gli effetti sul territorio circostante gli stabilimenti rappresentano, da una parte, l’*input* informativo per attivare le procedure di variante territoriale e urbanistica e, dall’altra, l’elemento centrale della metodologia di applicazione della norma, tesa tra due assiomi contrastanti:

- la necessità di formule e meccanismi per definire con “certezza” i limiti all’edificazione o le misure di tutela ambientale, tipica dell’approccio deterministico della pianificazione del territorio;
- l’approccio probabilistico del rischio, sia tecnologico che naturale.

Nel corpo del provvedimento, oltre alla pianificazione urbanistica, sono rilevanti almeno altri due aspetti: la pianificazione d’area vasta come strumento di copianificazione e di coordinamento tra amministrazioni comunali; il programma integrato come processo di “ricomposizione” di interessi contrapposti: lo sviluppo industriale e la protezione dagli effetti dell’incidente rilevante sulla popolazione e sull’ambiente.

Il D.M. 9 maggio 2001 definisce i [...] *requisiti minimi in materia di pianificazione territoriale, con riferimento alla destinazione ed utilizzazione dei suoli*, requisiti correlati alla necessità di ... *mantenere le opportune distanze tra stabilimenti e zone residenziali*, nonché di prevenire gli incidenti rilevanti e di limitarne le conseguenze.

Si tratta, come è evidente, di un provvedimento che incide profondamente sulla materia urbanistica e territoriale e, contestualmente, obbliga ad operare un coordinamento con la disciplina del rischio disegnata nel D.lgs.334/99.

Di fatto, gli aspetti relativi alla disciplina “Seveso”, in Italia, fino ad oggi non sono mai stati trattati in modo organico ed integrato sia nella pianificazione territoriale che in quella urbanistica. Ciò per un approccio di “emergenza” al problema, piuttosto che sulla base di fattori di integrazione tra le scelte di localizzazione di

aree industriali - tema peculiare della disciplina urbanistica - ed effetti di tali scelte sui tessuti edilizi, sulle persone e sull'ambiente nell'ipotesi di evento incidentale.

Un aspetto rilevante previsto dal DM 9 maggio 2001, è la molteplicità dei soggetti coinvolti nell'attuazione del provvedimento: gli amministratori e i tecnici competenti nelle materie dell'urbanistica e del rischio tecnologico. La regolamentazione riguarda anche il gestore e - come è usuale nella disciplina urbanistica - l'intera popolazione del comune coinvolta.

La Regione è chiamata, ai sensi dell'art.2 del decreto, a coordinare il procedimento di localizzazione delle aree da destinare agli stabilimenti a rischio d'incidente rilevante con quanto previsto dal Regolamento di individuazione delle aree industriali ai sensi del D.P.R. 447/98. Ma il compito più importante della Regione è l'armonizzazione delle normative in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela ambientale con quelle derivanti dal d.lgs.334/99

Le Province, attraverso il potere di pianificazione d'area vasta e dei settori specifici di tutela paesistico-ambientale, possono compiere una azione di sussidiarietà "orizzontale" nei confronti degli enti locali chiamati ad attuare la parte più complessa della norma, la revisione della pianificazione urbanistica, con gli effetti conformativi della proprietà privata.

L'esperienza del DiCoTer, nell'ambito della pianificazione "complessa" e "integrata" offre la possibilità, a tutti soggetti istituzionali e non, di utilizzare strumenti per costruire processi partecipati, di natura partenariale e sussidiaria, partendo dai seguenti elementi:

- l'obiettivo della "riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale" in termini ampi, che tenga conto della complessità della situazione nella quale si interviene;
- la presenza di pluralità di funzioni, che tende a superare definitivamente la logica tradizionale delle programmazioni di settore, ancorate ad una sostanziale monofunzionalità per considerare la "complessità" urbana e territoriale;
- la pluralità degli attori e delle risorse che concorrono alla definizione dei "programmi complessi".

IL RUOLO DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA NEL SETTORE DEL RISCHIO TECNOLOGICO E NATURALE

Il D.M. 9 maggio 2001, in attuazione dell'articolo 14 del D.Lgs.334/99, ha regolamentato, attraverso la definizione di criteri minimi di compatibilità territoriale e ambientale, la presenza degli stabilimenti "Seveso" nel contesto urbanizzato, utilizzando gli strumenti propri della pianificazione territoriale e urbanistica.

Si tratta di un campo disciplinare nuovo.

Gli strumenti di questa disciplina disponibili per conformare processi e metodi efficienti ed efficaci, sono:

- la pianificazione urbanistica, con la sua finalità principale di conformazione della proprietà e di attuazione degli interventi pubblici;
- la pianificazione d'area vasta come strumento di copianificazione e di coordinamento tra amministrazioni comunali, con finalità di programmazione e di pianificazione di area vasta;
- il programma integrato come processo di "ricomposizione" di interessi diversi e, tuttavia, correlati, quali lo sviluppo economico e produttivo e la tutela delle persone e dell'ambiente.

Questi strumenti possono contribuire a mettere in relazione, a controllare, a promuovere e coordinare le diverse attività che si svolgono sul territorio. I presupposti disciplinari del "governo del territorio" tendono oggi a ricomprendere e a correlare le tematiche settoriali e a portare a sintesi le strategie di interventi in una determinata area. E' il caso, quindi, di continuare ad implementare la normativa e di fornire interpretazioni operative, attraverso la conoscenza e l'esperienza che si farà, per costruire il *ruolo* della pianificazione nel settore del rischio tecnologico

E' necessario introdurre elementi di valutazione strategica delle azioni per la prevenzione del rischio anche in senso più ampio di quello previsto dalla Seveso II, mettendo in relazione, in particolare:

- le infrastrutture della mobilità;
- gli elementi vulnerabili territoriali e ambientali;
- il rischio sismico, idrogeologico e di esondazione.
- la tutela dei beni ambientali e paesistici;

Per quanto attiene il sistema della mobilità è importante prevedere, in ambito nazionale e regionale, interventi di gestione e di “specializzazione” su ferro e via mare dei vettori di trasporto delle merci pericolose, per separare, il più possibile, questi traffici a “rischio” dalla mobilità ordinaria. Sotto quest’ultimo aspetto va ricordato che il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) dedica un ampio spazio alla possibilità di utilizzare vettori ferro-mare per il trasporto delle merci pericolose. Tenendo conto dello stato attuale e dei potenziamenti di tali modalità di trasporto previsti nel PGTL, particolare importanza assume lo sviluppo degli strumenti telematici per il tracciamento e il controllo a distanza dei vettori che trasportano merci pericolose.

IL RUOLO DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI - REGIONE, PROVINCIA, CITTÀ METROPOLITANA, COMUNI

Il DM 9 maggio 2001 riporta alcune “esortazioni”, che riguardano, in particolare, il ruolo e i compiti delle Regioni. Non poteva essere altrimenti, essendo il decreto una norma regolamentare applicativa dell’art.14 del D.Lgs.334/99.

La norma (art.1, comma 3) si pone l’obiettivo di [...] *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 a raccordare le leggi e i regolamenti in materia ambientale con le norme di governo del territorio.*

All’articolo 2, comma 1, si prevede che le [...] *Regioni assicurano il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela ambientale con quelle derivanti dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n.334 e dal presente decreto, prevedendo anche opportune forme di concertazione tra gli enti territoriali competenti, nonché con gli altri soggetti interessati.*

Queste esortazioni dovrebbero essere lette con lo stesso peso di una norma vincolante: nell’ambito delle specifiche attribuzioni, le Regioni possono utilizzare la propria competenza normativa, regolamentare, di promozione e di finanziamento per risolvere concretamente sia le difficoltà dovute al sovrapporsi delle normative di settore, sia per formare un quadro di azione *complessivo* e di supporto ai vari Enti, coinvolti nell’applicazione della normativa

Non si tratta di “semplici” varianti agli strumenti urbanistici, piuttosto che ai piani territoriali. La partita in gioco è di livello più alto: si tratta di creare un raccordo efficiente, concreto e realmente utilizzabile, tra le regole complesse del “governo del territorio”, l’ambiente, il paesaggio e il rischio naturale e tecnologico. E’ evidente che l’obiettivo da raggiungere integra la ricerca di una migliore qualità del territorio, il raggiungimento di livelli di sicurezza più alti possibile e lo sviluppo produttivo.

Una apparente “aporia strutturale” dalla quale, tuttavia, occorre uscire.

ALCUNI TEMI APERTI.

I ruoli istituzionali

Per la concreta attivazione dei processi di riconformazione territoriale e urbanistica, ma anche per una più coerente visione complessiva della legislazione e delle normative attinenti il governo del territorio e la tutela ambientale e dei beni culturali, il DM 9 maggio 2001 richiama le competenze delle Regioni derivanti dall’art.117 della Costituzione e dal D.Lgs.112/98, nonché le attribuzioni alle Province e alle città metropolitane alle quali *spettano le funzioni di pianificazione di area vasta, per indicare gli indirizzi generali di assetto del territorio.* Infatti sotto questo aspetto si è ritenuto che *il territorio provinciale, ovvero l’area metropolitana, debba costituire [...] l’unità di base per il coordinamento tra la politica di gestione del rischio ambientale e la pianificazione di area vasta, con la specifica missione di ricomporre le scelte locali rispetto ad un quadro coerente di livello territoriale più ampio.*

I soggetti coinvolti, in prima linea, sono le Amministrazioni comunali, le quali [...] *devono adottare gli [...] adeguamenti ai propri strumenti urbanistici, in un processo di verifica iterativa e continua, generato dalla variazione del rapporto tra attività produttiva a rischio e le modificazioni della struttura insediativa del comune stesso.*

Appare evidente la stretta interdipendenza tra tutti i soggetti istituzionali indispensabile per dare seguito alla pianificazione del territorio nelle aree a rischio di incidente rilevante.

La contestualità della pianificazione territoriale e della pianificazione urbanistica

Tra le questioni aperte risalta la necessità di contestualizzare e di ottimizzare i processi e i contenuti delle pianificazione territoriale con quelle urbanistica. Il DM sottolinea, infatti, la “missione” specifica del PTC, il quale [...] *deve tendere a riportare a coerenza, in termini di pianificazione sovracomunale, le interazioni tra stabilimenti, destinazioni del territorio e localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione.*

Sono quindi prefigurate diverse modalità di attivazione delle procedure di riconformazione dei PTC e dei PRG, secondo processi tradizionali “sequenziali”, ovvero in base all’attivazione del processo da parte dei Comuni che può prevedere l’uso del PTC come strumento, in parte, “ricognitivo” della normativa adottata e della situazione di rischio evidenziate.

Tuttavia la natura iterativa del confronto tra la disciplina urbanistica delle aree interessate dal rischio di incidente rilevante e le previsioni di coordinamento della pianificazione territoriale necessita della costruzione di un *quadro conoscitivo completo e contestuale*, nell’ambito di una azione di *governance*, suggerisce 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.*

L’implementazione della normativa nazionale.

Il D.M. 9 maggio 2001 determina requisiti minimi, per tutto il territorio nazionale, in ordine alla prevenzione del rischio e alla tutela della salute dei cittadini, ai sensi dell’art.32 Cost., ma anche alla luce dei nuovi rapporti istituzionali disegnati dalla riforma del Titolo V della Costituzione. La recente sentenza della Corte Costituzionale n.407 del 10 luglio 2002, esprime con chiarezza i termini delle potestà di intervento legislativo “concorrente”, in una materia composta da settori “trasversali” e sinergici.

La nozione “requisiti minimi” consente alle Regioni un ampio potere legislativo e normativo di implementazione e di modifica della norma, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato in relazione alle condizioni specifiche delle singole realtà locali, ma anche - e soprattutto - per scelte che possono essere adottate in funzione del principio di precauzione.

RACCORDO TRA LE DISCIPLINE DEL “GOVERNO DEL TERRITORIO”, AMBIENTALI-PAESISTICHE, DEL RISCHIO E DELLE EMERGENZE

Il nodo essenziale è rappresentato dal raccordo dei sottoelencati elementi di regolamentazione delle attività, economiche e sociali, presenti sul territorio:

- il “governo del territorio”;
- la tutela ambientale e paesistica;
- il rischio tecnologico e naturale;
- la gestione delle emergenze e della protezione civile;

Per poter governare la complessità che caratterizza la società occidentale contemporanea non si può più pensare di gestire un problema per “settori” separati e con strumenti orientati e specifici. Si tratta di una scelta che comporta una ricaduta in termini di eliminazione di sovrapposizione delle competenze e di acquisizione di un reale coordinamento degli interventi, soprattutto per le aree di rilevanza nazionale.

Trovare meccanismi di semplificazione non significa tagliare brutalmente controlli e verifiche; vuole dire trovare la strada, il percorso migliore, più efficiente e più efficace, per raggiungere l’obiettivo prefissato della sicurezza: nel tema del rischio d’incidente rilevante questo appare indispensabile.

IL PARTENARIATO E LA SUSSIDIARIETÀ TRA LE ISTITUZIONI PER UNA POLITICA DI INTERVENTO INTERDISCIPLINARE.

I fattori di complessità delle problematiche trattate suggeriscono:

a) l'opportunità di costruire un ragionamento più complessivo sul tema del governo del territorio in ambiti di particolare sensibilità, in quelle aree dove si deve intervenire con priorità e dove le Istituzioni, in primo luogo, devono sentire l'obbligo di costruire delle ipotesi di risanamento complessivo e coordinato;

b) la necessità di creare un *ambiente* di sussidiarietà tra le diverse funzioni delle amministrazioni, tra i diversi livelli istituzionali e tra il settore pubblico e privato per operare in termini di "concentrazione" nei luoghi dove esistono tematiche di grande riflesso per la salute e per la sicurezza dei cittadini.

c) la costruzione di una politica di integrazione dei settori coinvolti.

Allo stato attuale, alcuni strumenti potrebbero essere utili anche per gestire gli interventi di ricomposizione del rischio, in una logica interdisciplinare, di partenariato istituzionale e, soprattutto, di sussidiarietà finanziaria.

Si tratta, in particolare:

- dell'articolo 25, comma 10, della legge 448 del 28.12.2001 (Finanziaria 2002) che istituisce un fondo per *l'adozione di programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio*, presso il Ministero dell'interno, dicastero nel quale opera la Direzione generale per la protezione civile che è competente in materia di rischio di incidente rilevante. L'ambito di intervento di tale fondo, del quale dovranno essere previste le opportune forme di attivazione, da adottare con Regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 400/88, su proposta del Ministro dell'interno, è rivolto all'intero territorio nazionale, con particolare riguardo alle aree dell'obiettivo 1, all'Abruzzo e al Molise e ai territori confinanti con le aree dell'obiettivo 1 dove si registra un tasso di disoccupazione maggiore o uguale alla media nazionale (fonte ISTAT 2000);

- del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 18 settembre 2001, n.468 (Pubblicato nel S.O. n.10/L alla G.U.R.I. n.13 del 16 gennaio 2002) con il quale è stato emanato il regolamento relativo al "*Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale*" ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n.426. In tale DM sono identificati gli interventi di "interesse nazionale" di: Venezia (Porto Marghera), Napoli orientale, Gela, Priolo Gargallo, Manfredonia, Brindisi, Taranto, Cengio e Saliceto, Piombino, Massa e Carrara, Casal Monferrato, Litorale Domizio – Flegreo ed Agro Aversano, Pitelli (Spezia), Balangero, Pieve Vergone. In alcuni dei predetti siti sono compresenti, oltre al degrado ambientale, anche situazioni di rischio di incidente rilevante, nonché scenari di disagio sociale ed economico.;

- dell'art.27. del "collegato infrastrutture" di recente approvazione, nel quale si propone, con il termine "Programma di riabilitazione urbana", una dizione ampia ed onnicomprensiva di interventi per la *riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e per il miglioramento dell'accessibilità urbana*, che devono essere *promossi dagli enti locali, d'intesa con gli enti e le amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio*. La "Riabilitazione urbana" non rappresenta un'altra sigla che si aggiunge a quelle già note dei PriU, dei PRU, dei PRUSST dei Contratti di Quartiere e di URBAN. Dopo circa dieci anni di costruzione degli strumenti innovativi della pianificazione integrata o complessa, finalizzata alla creazione di "attrezzature" per la riqualificazione urbana e territoriale, occorre pensare ad una evoluzione genetica: *una nuova disciplina che sintetizzi e metta a sistema le interrelazioni tra le azioni fisiche e le azioni immateriali di governo della città e del territorio che sia "trasversale" sia nell'ambito istituzionale, sia per le materie sulle quali intervenire. La complessità attuale non consente più di limitare e "separare" i nostri campi di azione.* Questa necessità di integrazione è ancora più evidente e urgente nelle aree a rischio di incidente rilevante.

Appare evidente la necessità e la possibilità di integrare gli strumenti predetti per massimizzare gli effetti di recupero e di riqualificazione antropica e ambientale, in aree in situazioni di degrado ambientale e di rischio tecnologico, nonché di emergenza sociale ed economica. E' quindi indispensabile, per attuare questa strategia integrata, *l'attivazione di un intervento coordinato da parte delle diverse amministrazioni dello Stato*, che coinvolga, oltre al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero

delle attività produttive, le Regioni, le Province, le Aree metropolitane e gli EE.LL. interessati dalla materia, ma anche il mondo della produzione dei settori chimico, petrolchimico e del gas liquido.

Si tratta di un tema particolarmente sentito in Europa, soprattutto nelle aree a forte sviluppo economico e tecnologico. Il recente incidente di Tolosa – a seguito del quale la Commissione ha emanato una apposita risoluzione che riapre anche il tema del controllo dell'urbanizzazione - ha riattivato il dibattito intorno ai possibili interventi da effettuare per limitare o eliminare il rischio, in relazione alla forte antropizzazione del territorio europeo.

Per tale motivo, potrebbe essere costruita una proposta italiana per la formazione di un programma comune, cofinanziato dai Fondi strutturali (o, nel caso di paesi in pre-annessione dal Fondo di coesione) al quale possono aderire gli Stati membri per consolidare le prassi e tendere all'*armonizzazione* delle norme di settore, attraverso un approccio pragmatico ed operativo.

Una diversa metodologia – ad esempio, tramite l'adozione di una direttiva della Commissione – sarebbe certamente rifiutata dagli Stati, in quanto la pianificazione territoriale non è materia della U.E., ai sensi del Trattato. Ne è prova l'emendamento proposto alla revisione della Direttiva Seveso II, all'articolo 12 il quale prevede che [...] *Entro tre anni a partire da [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.*

LA PROMOZIONE E L'ASSISTENZA PER L'ATTUAZIONE DEL D.M. 9 MAGGIO 2001

L'applicazione della normativa prevista dal D.M. 9 maggio 2001, in correlazione con le discipline dei diversi settori coinvolti impone anche un altro obiettivo strategico: quello della diffusione delle metodologie e degli strumenti applicativi. Le azioni istituzionali che si possono compiere sono molteplici: dalla formazione dei tecnici, in particolare delle Amministrazioni coinvolte, alla predisposizione di una politica di intervento integrata per la ricomposizione del rischio di incidente rilevante.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha messo a punto un programma, aperto a suggerimenti e alla partecipazione operativa delle Amministrazioni, delle associazioni di categoria, dei sindacati, degli Ordini professionali composto da varie attività, tra le quali, oltre all'apertura di una pagina web, la pubblicazione di una monografia di commento al D.M. 9 maggio 2001, dal titolo "Pianificazione del territorio e rischio tecnologico" che verrà consegnata a tutti i soggetti interessati alla materia, in primo luogo agli Assessorati alla pianificazione e all'ambiente delle Regioni e degli Enti territoriali. Si tratta di un testo distinto in due parti: nella prima, il taglio è decisamente "manualistico" ed interpretativo di alcuni passaggi del decreto che sono stati sintetizzati, nella norma, per ovvi motivi di conformazione legislativa; nella seconda parte, viceversa, sono affrontati temi e problemi applicativi e di correlazione con le altre normative di settore, come, ad esempio la Valutazione d'impatto ambientale, la pianificazione d'emergenza esterna, ecc., grazie al contributo dei soggetti istituzionali e non coinvolti a vario titolo.

E' stata proposto, inoltre, alle Amministrazioni che hanno partecipato alla stesura del D.M. di "stabilizzare" il gruppo tecnico di lavoro che ha formato lo schema di provvedimento, per "assistere" l'attuazione della norma.

E' evidente che sul tema in argomento ci si deve aspettare una grande partecipazione di tutti i soggetti che, a diverso titolo, si occupano della materia: le Amministrazioni centrali; le Regioni e gli enti territoriali; il Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco; l'APAT e le ARPA; i centri di ricerca; l'ISPESL; l'Istituto Superiore della Sanità.

In conclusione, il Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli AA.GG. ritiene che la pianificazione delle zone a rischio di incidente rilevante non può essere sottovalutata e deve essere affrontata, viceversa, con tutti i mezzi e le capacità disponibili dei soggetti istituzionali e non, coinvolti

Si tratta, infatti, di questioni che mettono in gioco beni inestimabili: la vita delle persone, il sistema economico e la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Allegato

La struttura del decreto 9 maggio 2001

Il decreto 9 maggio 2001 è strutturato in sei articoli e in un allegato. Tale scelta è il risultato di una valutazione da parte del Gruppo Tecnico per poter esplicitare al meglio i diversi temi trattati, costruendo una "guida" per la pianificazione nelle aree a rischio di incidente rilevante.

L'articolo 1 riprende l'ambito di applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 334/99, ovvero:

- a) insediamenti di stabilimenti nuovi;*
- b) modifiche degli stabilimenti di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334;*
- c) nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti, quali ad esempio, vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali, qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante.*

L'articolo 2 detta norme di coordinamento riguardo alla disciplina regionale, la quale deve rendere compatibile le leggi di natura urbanistica con quelle derivanti dalle competenze regionali in materia di tutela dell'ambiente e di rischio "Seveso", nonché in merito all'applicazione del d.P.R. 447/98 (regolamento per la realizzazione di impianti produttivi).

L'articolo 3 richiama la competenza provinciale o delle aree metropolitane, ove costituite, per l'identificazione degli "elementi territoriali vulnerabili", nell'ambito dei P.T.C. e la loro correlazione con le previsioni dello strumento d'area vasta nell'ambito delle attribuzioni alla Provincia e alle Aree metropolitane di cui al decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 267.

L'articolo 4 riguarda la pianificazione urbanistica e rappresenta il nucleo centrale del provvedimento. In sostanza, in base alla metodologia e alle indicazioni contenute nell'allegato tecnico al decreto, il piano urbanistico identifica le aree sottoposte ad una specifica regolamentazione, riguardanti la compatibilità delle destinazioni d'uso con il progressivo attenuarsi degli effetti di uno scenario di rischio, come individuato dall'analisi di rischio, per singola tipologia d'incidente (*radiazione termica stazionaria, variabile o istantanea, onda di pressione, proiezione di frammenti, rilascio tossico*)

E' da notare come, in ogni caso, non si limita, ovvero si azzera, l'indice di fabbricabilità, ma si introducono "distanze di sicurezza" senza comprimere la potenzialità edificatoria. Ciò è possibile, in particolare per le zone industriali che, in genere, sono tenute al rispetto dei rapporti di copertura, ai limiti edilizi e al reperimento degli standard urbanistici, di norma all'interno del lotto industriale preassegnato.

Per rendere compatibile lo stabilimento con il contesto circostante, l'amministrazione è esplicitamente invitata a promuovere un programma integrato d'intervento o altro strumento equivalente, che riguardi in termini più generali la compatibilità dello stabilimento con le attività insediate o da insediare.

Qualora le zone di rischio interessino comuni limitrofi a quello ove è localizzato lo stabilimento è previsto l'obbligo di coinvolgere tutti gli enti locali, al fine di attivare la modificazione dei relativi strumenti urbanistici e territoriali.

Tutte le informazioni, le documentazioni, la normativa e la cartografia relativa alla disciplina urbanistica delle aree a rischio d'incidente rilevante è riportata in un Allegato tecnico allo strumento urbanistico, i cui contenuti specifici sono riportati nell'Allegato al decreto.

L'articolo 5 norma, con riferimento al più vasto ambito dei provvedimenti "Seveso II" la qualità e il ciclo delle informazioni necessarie al pianificatore per assumere le decisioni di modificazione o integrazione del piano urbanistico.

L'articolo 6 richiama espressamente alcune fattispecie della "Seveso II" riguardanti, rispettivamente le "aree ad alta concentrazione di rischio" e i "porti industriali e petroliferi". In tale ultimo caso, il decreto si occupa di definire la coerenza delle localizzazioni di stabilimenti a rischio all'interno dei Porti, in area demaniale, con le previsioni urbanistiche esterne al Porto stesso.

L'allegato si struttura come segue.

- 1. Premessa**
- 2. Pianificazione territoriale**

3. **Pianificazione urbanistica**
 - 3.1. **Elaborato tecnico “Rischio di Incidenti Rilevanti” RIR**
4. **Programmi integrati**
5. **Fasi del processo di adeguamento degli strumenti urbanistici**
6. **Individuazione e disciplina delle aree da sottoporre a specifica regolamentazione**
 - 6.1. **Individuazione degli elementi territoriali e ambientali vulnerabili**
 - 6.1.1. *Elementi territoriali vulnerabili*
 - 6.1.2. *Elementi ambientali vulnerabili*
 - 6.2. **Determinazione delle aree di danno**
 - 6.2.1. *Valori di soglia*
 - 6.2.2. *Aree di danno*
 - 6.3. **Criteri per la valutazione della compatibilità territoriale e ambientale**
 - 6.3.1. *Compatibilità territoriale*
 - 6.3.2. *Depositi di GPL e depositi di liquidi infiammabili e/o tossici*
 - 6.3.3. *Compatibilità con gli elementi ambientali*
7. **Informazioni relative al controllo dell’urbanizzazione**
 - 7.1. **Informazioni fornite dal gestore**
 - 7.2. **Valutazioni fornite dall’autorità di cui all’articolo 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334.**

Cap.1: premessa.

La premessa descrive gli obiettivi del provvedimento e i ruoli che i soggetti e le autorità competenti (Regione, Provincia e Città metropolitane, Comuni) sono chiamate ad assumere ai fini dell’attivazione e della conclusione del processo di adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

Cap.2: pianificazione territoriale.

Sono specificati alcuni elementi di correlazione tra la pianificazione d’area vasta come definita dall’articolo 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 e la localizzazione degli stabilimenti a rischio d’incidente rilevante. Si rileva l’importanza della promozione di strumenti di co-pianificazione e di concertazione per risolvere situazioni di aree di crisi che comprendono più comuni interessati dagli scenari di rischio.

Cap.3: pianificazione urbanistica.

La pianificazione urbanistica costituisce la parte essenziale del provvedimento, in quanto attraverso la procedura descritta al capitolo 5, il piano regolatore (nelle sue varie denominazioni regionali) viene implementato di una specifica regolamentazione relativa alla compatibilità delle destinazioni d’uso in relazione alle aree di danno, individuate in base alle informazioni del gestore (nel caso di stabilimenti a rischio “minore”, di cui agli articoli 6 e 7 del d.lgs.334/99) ovvero in base alle valutazioni della Autorità competente (ex art.21 del citato d.lgs.) nel caso di stabilimenti a rischio “maggiore” come identificati all’art.8 del d.lgs. predetto. Nel capitolo sono indicati i contenuti dell’allegato tecnico, che costituisce parte integrante del piano urbanistico. E’ da precisare che nel caso di stabilimenti a “basso rischio” (a cui fanno riferimento gli articoli 6 e 7 del d.lgs.334/99) la procedura di aggiornamento viene attivata solo nel caso in cui – in base ad autocertificazione del gestore – gli effetti dell’incidente superano i limiti dell’area dello stabilimento e interessino aree circostanti. In tale caso, la procedura è attivata dalle informazioni prodotte dal gestore, che possono essere rettifiche in sede di visita ispettiva.

Viceversa, nel caso di stabilimenti ad “alto rischio” (art.8 del d.lgs. 334/99) la procedura di aggiornamento è attivata solo dopo l’istruttoria dell’Autorità competente alla valutazione dei documenti prodotti dal gestore.

Cap.4: programmi integrati

Nel capitolo sono tratteggiati i punti essenziali dei programmi integrati, variamente declinati nelle normative regionali. Si evidenzia che tale strumento sembra essere particolarmente utile per risolvere la complessità delle situazioni, in relazione alla compresenza di una pluralità di soggetti, pubblici e privati (tra cui anche i gestori, spesso non abituati a ragionare in termini “urbanistici” sul complesso tema della compatibilità tra il proprio stabilimento e le destinazioni d’uso ammissibili).

Cap.5: fasi del processo di adeguamento degli strumenti urbanistici

Il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici viene definito in tre fasi di *identificazione degli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili*, di *determinazione delle aree di danno* e di *valutazione della compatibilità territoriale e ambientale*.

Cap.6: individuazione delle aree da sottoporre a specifica regolamentazione

Il capitolo 6 espone il procedimento e le tabelle necessarie per identificare gli elementi territoriali e ambientali vulnerabili. Per quanto riguarda gli elementi territoriali, queste sono individuate con categorie di vulnerabilità decrescente da A ad E. La categoria F rappresenta il generatore del rischio d'incidente rilevante, ed è, pertanto, sostanzialmente compatibile con se stessa. La vulnerabilità può essere determinata, per tipologie non comprese nella categorie da A ed E, tenendo conto, tramite la valutazione di altri elementi (numero di presenze e ore di permanenza, periodi esposizioni, luoghi aperti o chiusi, ...).

Per l'ambiente, dato lo stato dell'arte circa la valutazione degli effetti dello scenario incidentale sulle componenti aria, acqua, suolo e sottosuolo, la vulnerabilità viene espressa con un metodo "qualitativo" di valutazione del *danno significativo* o del *danno grave*, riferito alla possibilità di portare a conclusione gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale in un periodo, rispettivamente, inferiore o superiore a due anni. Nel caso di potenziali impatti (danno significativo) devono essere introdotte nello strumento urbanistico o territoriale opportune prescrizioni. Se, viceversa, il danno presumibile è grave, il nuovo stabilimento o la modifica con incremento del rischio è incompatibile.

Per gli stabilimenti esistenti, se esiste incompatibilità ambientale il comune può, oltre alla possibilità di introdurre misure e prescrizioni di natura edilizia ed urbanistica di mitigazione degli impatti, richiedere al gestore misure tecniche complementari di sicurezza, ai sensi del comma 6 dell'art.14 del d.lgs.334/99.

Cap.7: informazioni relative al controllo dell'urbanizzazione.

Il capitolo definisce, da una parte, le informazioni che devono essere fornite dal gestore, dall'altra le valutazioni che devono essere prodotte dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 21 del d.lgs.334/99, ai fini della attivazione delle procedure di aggiornamento e per la formazione dell'allegato tecnico. E' il caso di precisare che tali informazioni e valutazioni non aggiungono nuove incombenze sui gestori, ma sono solamente aggregazioni di informazioni già prodotte.