

Direttiva Seveso: industrie a rischio di incidente rilevante e pianificazione territoriale

Convegno

Regione Abruzzo

L'Aquila – Palazzo Silone

23 ottobre 2007

**Governo del territorio e rischio di incidente rilevante:
dai “requisiti minimi” alla integrazione
nella pianificazione territoriale e urbanistica**

Arch. Rosario Manzo

Esperto in pianificazione del territorio e dell'ambiente

- 
- ✓ **La complessità e l'integrazione nel governo del territorio della pianificazione delle aree a rischio di incidente rilevante.**
 - ✓ **Il programma di accompagnamento per l'attuazione del D.M. 9 maggio 2001: la costruzione degli strumenti**
 - ✓ **Gli accordi per la pianificazione territoriale e urbanistica**
 - ✓ **Dai "requisiti minimi" alla integrazione del rischio tecnologico nel governo del territorio**

An aerial photograph of an industrial or urban area, showing a dense cluster of buildings with various roof structures, including flat roofs and gabled roofs. A prominent tall chimney is visible on the left side. The overall scene is hazy, suggesting a misty or overcast day. The text is overlaid on the upper portion of the image.

La complessità e l'integrazione nel governo del territorio delle aree a rischio di incidente rilevante.



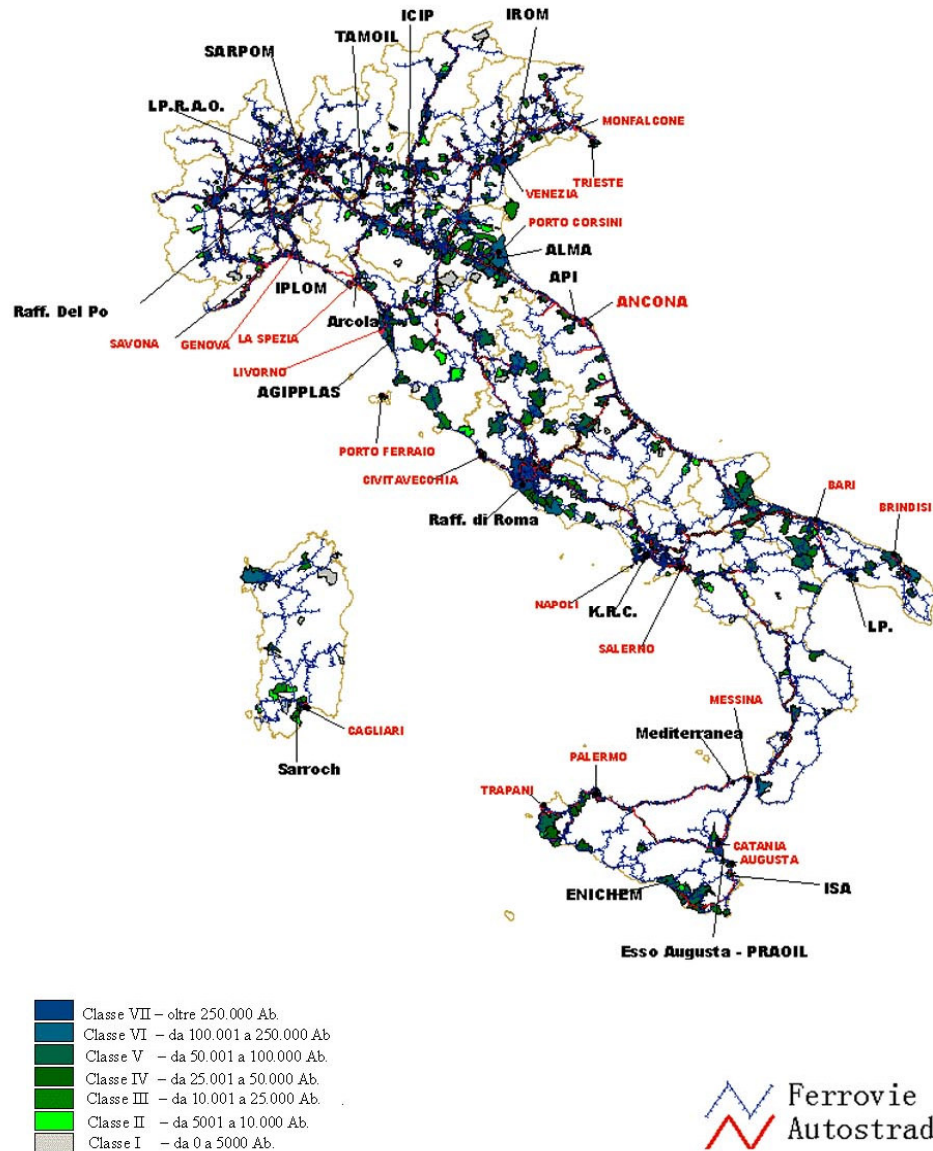
La **complessità territoriale** del rischio di incidente rilevante è messa in particolare evidenza se si correla a questo:

- l'antropizzazione;
- le infrastrutture della mobilità (reti e nodi);
- la distribuzione dei flussi di traffico misti;
- le aree di rilevanza paesistico - ambientale.

Questa complessità apre una **ulteriore e necessaria interlocuzione tra istituzioni, soggetti economici e sociali, cittadini**, per affrontare il tema della pianificazione in queste zone sensibili, dovendo considerare che **sono in gioco beni inestimabili**:

- la vita delle persone
- il sistema economico e produttivo locale e nazionale
- la coesione sociale
- la tutela dell'ambiente.

Fig.3 – Popolazione residente in comuni con notifiche di stabilimenti D.lgs 334/99 e ubicazione degli stabilimenti petrolchimici



S.I.T. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Di.Co.Ter., su dati Ministero Ambiente – A.N.P.A.

Fonte stabilimenti petrolchimici Ministero dell' Ambiente. servizio V.I.A.

La **distribuzione** del rischio tecnologico:

- nel nord è coerente e sovrapposta al modello di città “diffusa”;

- nelle aree del centro-sud, tende, a concentrarsi in zone dove è facilitato l'accesso e il trasporto delle merci.

La **localizzazione** degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante è legata:

- ai processi di antropizzazione;

- alla realizzazione delle **infrastrutture della mobilità.**

La condizione di “rischio” comporta la necessità di:

- **costruire un ragionamento più complessivo** sul tema del governo del territorio in ambiti di particolare sensibilità ambientale, infrastrutturale e sociale
- **creare un ambiente di sussidiarietà** tra le diverse amministrazioni, tra i molteplici livelli istituzionali e tra il settore pubblico e privato
- **rendere sinergiche le azioni nei settori coinvolti:**
Territorio – Industria - Ambiente - Economia - Società

Obiettivi condivisi nei diversi strumenti per la gestione del RIR:
(PTR e PPP regionale, PTC e PPC provinciale, PRG e PPC comunale, PEE,
...)

- 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**;
- 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;
- garantire le **condizioni di sicurezza territoriale, ambientale e dei contesti produttivi** al fine di mantenere e potenziare i livelli occupazionali e incentivare il miglioramento della qualità ecologica delle imprese.

An aerial photograph of an industrial complex, likely a steel mill, showing a dense arrangement of buildings, walkways, and structural elements. The image has a warm, yellowish tint. The text is overlaid on the upper portion of the image.

**Il programma di accompagnamento per
l'attuazione del D.M. 9 maggio 2001:
la costruzione degli strumenti**

Il tema della **pianificazione nelle aree RIR** ha rappresentato, nel 2001, una **novità nell'ambito della disciplina urbanistica**. Già nella predisposizione del DM 9 maggio sono state attivate **modalità sperimentali di costruzione della norma** (PTC Bologna).

Per **l'attivazione a regime del processo di revisione della strumentazione urbanistica e territoriale**, è stato promosso un **programma di accompagnamento** all'attuazione del D.M. 9 maggio 2001, basato su **due linee di azione principali**:

- ✓ l'istituzione di un **Comitato tecnico-scientifico nazionale** al quale è stata attribuita una specifica missione, articolata su più tematiche;
- ✓ la sottoscrizione di **accordi con istituzioni** (regionali, provinciali, locali) per l'implementazione della programmazione e della pianificazione del territorio con le tematiche del rischio tecnologico, partendo dagli adempimenti previsti dal D.M. 9 maggio 2001.

Il Comitato ha avuto per oggetto le seguenti attività:


- **fornire un supporto tecnico – giuridico integrato** alle Amministrazioni competenti per l'attuazione della normativa sulla pianificazione territoriale e urbanistica nelle aree a rischio di incidente rilevante;
- **promuovere la divulgazione della normativa**, nonché la raccolta, l'analisi e la restituzione delle informazioni sull'attuazione del D.M. 9 maggio 2001;
- **proporre e sistematizzare tematiche di particolare rilevanza**, da portare all'attenzione delle amministrazioni competenti al fine di coordinare e snellire le procedure di diverse discipline interessate;
- **incentivare l'informazione ai cittadini e ai gestori**, in materia di pianificazione del territorio e di rischio tecnologico, nonché promuovere la formazione dei tecnici e degli amministratori per l'adeguamento della conoscenza tecnico-scientifica nel settore;
- **raccogliere, analizzare e sistematizzare le esperienze, gli strumenti strategici e operativi utilizzati per la pianificazione territoriale e urbanistica**, in relazione alle diverse strumentazioni settoriali, con particolare riguardo alle aree di rilevanza nazionale;

Per supportare le iniziative intraprese **il Dipartimento ha ritenuto necessario costruire una serie di strumenti:**


- **lo svolgimento di un primo Convegno Nazionale**, nell'ottobre del 2002 e **la promozione di seminari e convegni tematici, tra cui quello sul regime transitorio**, svolto presso l'ISA del Ministero dell'interno nel novembre del 2003, la costante **partecipazione al VGR** dal 2002 al 2006;
- **la pubblicazione di due testi di commento*** sul D.M. 9 maggio 2001 e sulle diverse materie e tematiche correlate, con allegate le leggi e i provvedimenti normativi e amministrativi di diversi livelli istituzionali (comunitario, nazionale, regionale, enti locali);
- **la realizzazione di una pagina web**, dedicata al D.M. 9 maggio 2001, per costruire un *sistema di comunicazione e di informazione*, all'interno del sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (www.infrastrutturetrasporti.it/sites/seveso2/pages/sev_page_05.htm)
Tra le prime azioni in questo settore, è stata predisposta una indagine conoscitiva presso le Amministrazioni locali, le Province e le Regioni interessate dalla "Seveso II";
- **la sottoscrizione di un protocollo d'intesa con il Ministero dell'interno, Dipartimento dei VV.F., del soccorso pubblico e della Difesa civile** finalizzato a promuovere congiuntamente le attività di implementazione e diffusione delle tematiche relative alla pianificazione territoriale e urbanistica nelle aree interessate dal rischio di incidente rilevante, ai fini dell'attuazione del D.M. 9 maggio 2001;

* AA.VV. "Pianificazione del territorio e rischio tecnologico: il d.m. 9 maggio 2001" a cura di P.Colletta, R. Manzo, A.Spaziantè, CELID, Torino 2002.

AA.VV. "Governare il territorio e rischio tecnologico – Metodologie di intervento ed esperienze di attuazione del D.M. 9 maggio 2001, a cura di P. Colletta, R. Manzo, Roma, 2004

An aerial photograph of a dense urban area, likely an industrial district, with a prominent tall chimney on the left. The buildings are tightly packed, and the overall scene is hazy, suggesting a historical or archival photograph. The text is overlaid on the image.

**Gli accordi per la pianificazione
territoriale e urbanistica.**
(Genova, Modena, Napoli, Venezia)



Nel programma di accompagnamento promosso dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, sono stati stipulati quattro **accordi per la revisione dei piani territoriali di coordinamento delle province e dei prg di:**

Genova (e i comuni interessati della provincia)

Modena (e i comuni interessati della provincia)

Napoli (e i comuni interessati della provincia)

Venezia (e i comuni di Venezia e di Mira)

Per incentivare l'approvazione delle varianti agli strumenti territoriali e urbanistici per l'integrazione delle tematiche del controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante.

Nel caso di Modena, l'accordo è stato sottoscritto anche dalla **Regione** per la sperimentazione sul **“catasto degli stabilimenti”** e l'integrazione del sistema informativo territoriale.



Il modello di intervento è caratterizzato, come è stabilito nelle norme sulla pianificazione del territorio nelle aree a rischio di incidente rilevante:

- dalla **fase di analisi e di raccolta dei dati**;
- dalla **individuazione degli elementi territoriali e ambientali vulnerabili**;
- dalla **verifica della compatibilità** e, infine, dalla stesura delle norme indirizzate alle amministrazioni comunali e di quelle con effetto diretto.

Una seconda parte del modello d'intervento **prevede la predisposizione di uno studio di fattibilità, in uno o più comuni campione o su particolari tematismi**

Genova

- Impostazione metodologica conforme alla LUR e [inserimento della compatibilità delle infrastrutture di trasporto e tecnologiche](#);
- Revisione contestuale del PTC e dei PRG (Conferenza di pianificazione);
- Modello e analisi di fattibilità economico-finanziaria.

Modena

- Attuazione delle previsioni della Variante RIR al PTC in modo omogeneo e [unificazione destinazioni d'uso urbanistiche](#);
- Elaborato RIR “strutturale” e “operativo”, implementazione compatibilità ambientale;
- Processo di revisione delle previsioni RIR con metodi perequativi e compensativi.

Napoli

- Impostazione metodologica conforme al PTR e al progetto di PTC;
- Analisi della interazione tra rischi tecnologici e naturali, applicazione operativa della [fattibilità economico-finanziaria per un'area ecologicamente attrezzata](#);
- Preparazione del modello di concertazione con gli EE.LL. come processo di pianificazione strategica e prime analisi sulla programmazione 2007-2013 della UE

Venezia

- Impostazione metodologica conforme alla LUR, elaborato RIR integrato nel PAT (assetto) e nel PO (operativo);
- Processo di formazione elaborato RIR partecipato e contestuale al PTC, definizione invarianti territoriali;
- [Analisi multicriteria per delocalizzazione di uno stabilimento.](#)

An aerial photograph of an industrial city, likely Turin, Italy, showing a dense cluster of large industrial buildings and a prominent tall chimney. The image has a warm, yellowish tint. The text is overlaid on the upper portion of the image.

**Dai “requisiti minimi” alla integrazione
del rischio tecnologico
nel governo del territorio**

Le procedure di formazione del progetto di variante previste dal D.M. 9 maggio 2001 sono descritte nell'allegato al dm, al punto 5:

- **Fase 1:** *identificazione degli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili (...)*
- **Fase 2:** *determinazione delle aree di danno (...).*
- **Fase 3:** *valutazione della compatibilità territoriale e ambientale (...).*

Rispetto a questo schema e alle indicazioni dell'Allegato tecnico c'è chi...

... ha eluso il problema.

- 9 Fino all'introduzione dell'elaborato ERIR (Elaborato Rischi Incidenti Rilevanti) di cui al D.M. 9/5/2001 per le industrie denominate "Coop. Di Consumo (V.le Montegrappa 14) e L.D.L. (V.le Repubblica 10) non potranno essere consentiti interventi di ampliamento e/o trasformazione.

... lo ha considerato nelle fasce di "rispetto"

H - Aree a rischio di incidente rilevante

A seguito della predisposizione dell'elaborato tecnico, in conformità al D.M. 09.05.2001, è richiesto che nelle aree corrispondenti al reticolo idrografico del fiume Toce e del torrente Stronetta siano osservate le seguenti prescrizioni:

- obbligo alle aziende operanti in tale area ad attuare tutti i provvedimenti tecnici preventivi e protettivi al fine di garantire che un eventuale rilascio di sostanze pericolose per l'ambiente e/o tossiche per l'uomo possa essere confinato e recuperato su tutta la superficie del sito;
- tali misure devono essere identificate puntualmente da parte delle aziende interessate e riguardano la garanzia di impermeabilizzazione di tutte le aree critiche, la capacità di raccolta e convogliamento degli sversamenti, la possibilità di separazione e sezionamento delle linee di raccolta acque reflue e fognature, la disponibilità di serbatoi / vasche di raccolta liberi da essere utilizzati in emergenza.

... chi ha fatto ponderose analisi, per arrivare ad una formulazione normativa molto stringata senza prevedere altro ...

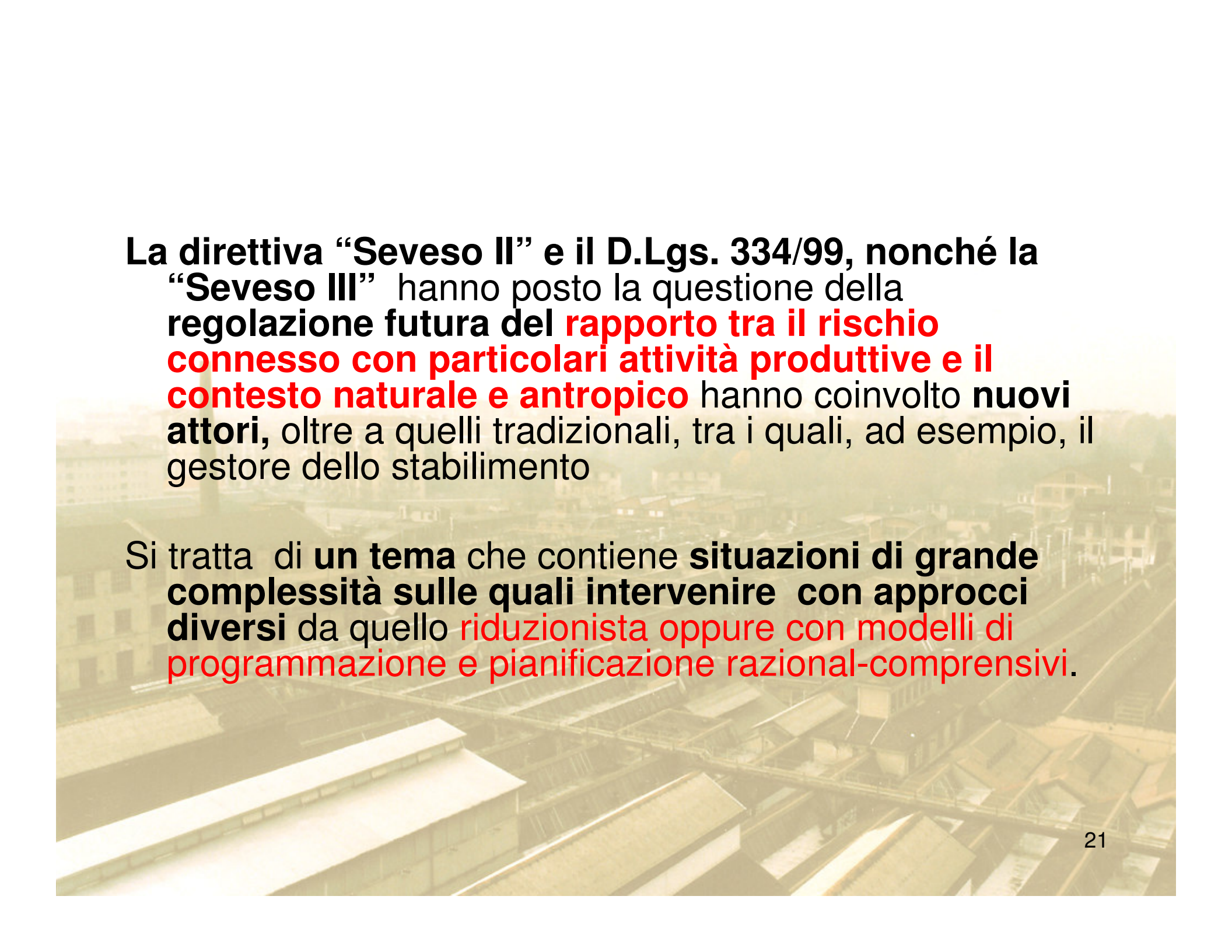
L'intento del DM 9 maggio 2001 è, viceversa, tramite le norme, gli strumenti, le prassi e i contenuti del “governo del territorio” di **costruire un “ponte”** tra diverse discipline:

- **la pianificazione territoriale e urbanistica**
- **il rischio tecnologico**
- **la tutela ambientale e paesistico-culturale**

Il D.M. 9 maggio 2001, regolamento di **requisiti minimi** per il “controllo dell’urbanizzazione” e quindi **suscettibile di integrazioni, modifiche e completamenti**, è il **primo passo per l’integrazione del rischio tecnologico nelle politiche integrate di sviluppo del territorio**

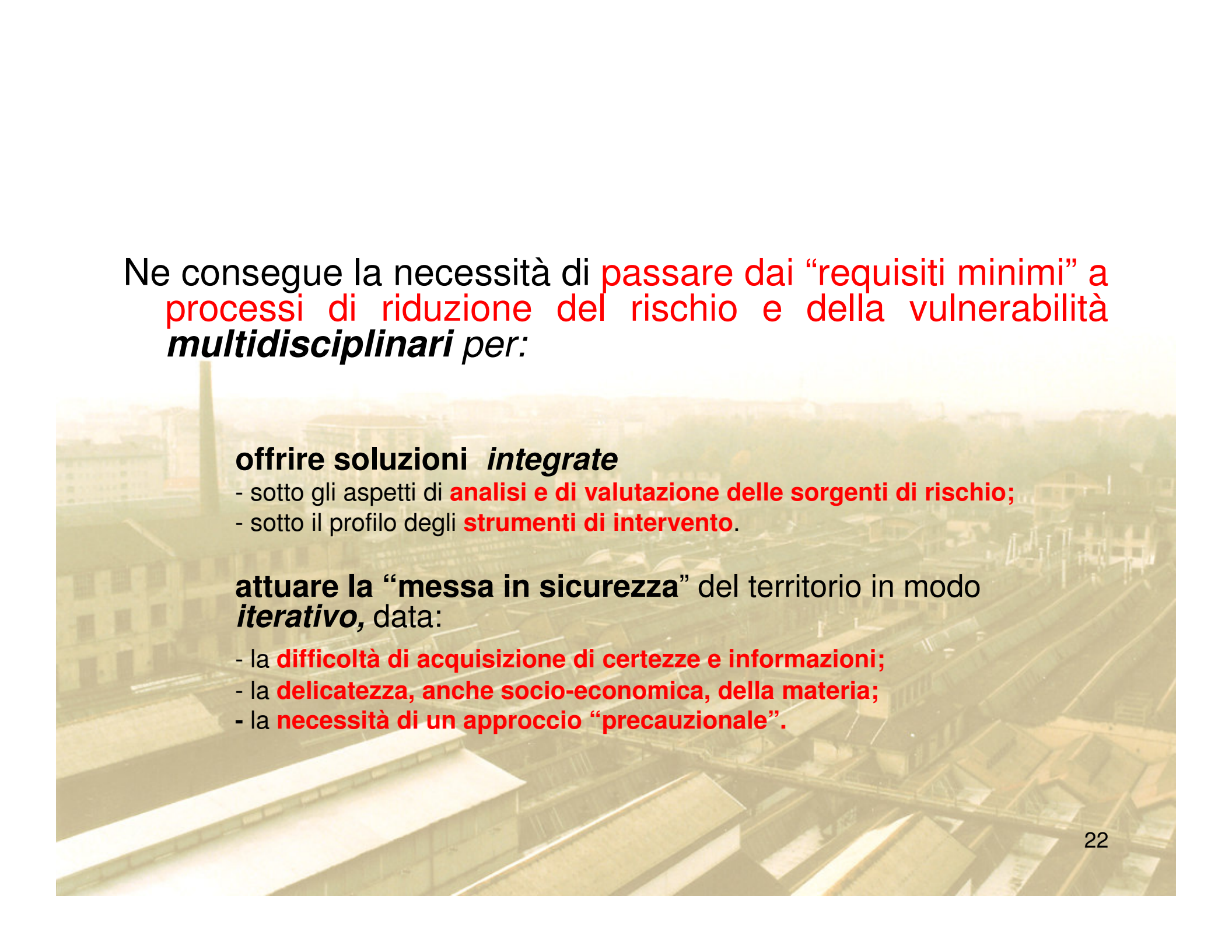
Le regole introdotte devono essere considerate **aperte ad una loro integrazione, completamento e modifica** in ragione della loro afferenza alla materia del **governo del territorio**, nella disponibilità legislativa concorrente da parte delle Regioni.

Un ruolo consistente per l'implementazione dei "requisiti minimi", può essere svolto proprio dagli **strumenti di pianificazione** i quali possono, **intervenire anche in modo "sperimentale"** per attuare **politiche di gestione del territorio** che considerino contestualmente le materie connesse come **l'ambiente, la difesa del suolo, la protezione civile.**

An aerial photograph of an industrial complex, possibly a refinery or chemical plant, with numerous buildings and structures. The image is heavily hazy, suggesting a smoggy or polluted environment. The text is overlaid on this background.

La direttiva “Seveso II” e il D.Lgs. 334/99, nonché la “Seveso III” hanno posto la questione della **regolazione futura del rapporto tra il rischio connesso con particolari attività produttive e il contesto naturale e antropico** hanno coinvolto **nuovi attori**, oltre a quelli tradizionali, tra i quali, ad esempio, il gestore dello stabilimento

Si tratta di **un tema** che contiene **situazioni di grande complessità sulle quali intervenire con approcci diversi** da quello **riduzionista oppure con modelli di programmazione e pianificazione razional-comprensivi.**



Ne consegue la necessità di **passare dai “requisiti minimi” a processi di riduzione del rischio e della vulnerabilità multidisciplinari per:**

offrire soluzioni *integrate*

- sotto gli aspetti di **analisi e di valutazione delle sorgenti di rischio;**
- sotto il profilo degli **strumenti di intervento.**

attuare la “messa in sicurezza” del territorio in modo *iterativo*, data:

- la **difficoltà di acquisizione di certezze e informazioni;**
- la **delicatezza, anche socio-economica, della materia;**
- la **necessità di un approccio “precauzionale”.**

Il tema si inserisce nella **evoluzione degli strumenti e delle politiche territoriali** più recenti che hanno:

- ricompreso **fattori di complessità nell'ambito della programmazione e della pianificazione territoriale;**
- prodotto un nutrito e consolidato numero di **strumenti dotati di caratteristiche integrate e complesse;**
- costruito un **metodo di pianificazione- programmazione** basato su di **sistema di prescrizioni, regolazioni e incentivazioni.**

Le modifiche introdotte all'articolo 12 della direttiva 96/82/CE dalla direttiva 2003/105/CE indicano agli Stati membri di:

- prevedere nella [...] **loro politica in materia di assetto del territorio e/o altre politiche pertinenti**, nonché nelle relative procedure di attuazione tengano conto della necessità, a lungo termine, di mantenere opportune distanze tra gli stabilimenti di cui alla presente direttiva da un lato e le zone residenziali, gli edifici e **le zone frequentate dal pubblico, le vie di trasporto principali, per quanto possibile, le aree ricreative e le aree di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dal punto di vista naturale**, dall'altro e, per gli stabilimenti esistenti, delle misure tecniche complementari a norma dell'articolo 5, per non accrescere i rischi delle persone.
- collaborare con la Commissione affinché, entro il 31 dicembre 2006 siano emanati, da parte della medesima [...] **orientamenti che definiscano 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 presente direttiva e le zone di cui al paragrafo 1. La definizione di tale base di dati tiene conto quanto più possibile delle valutazioni effettuate presso i gestori e di tutte le informazioni pertinenti, quali i vantaggi socioeconomici dello sviluppo e gli effetti mitiganti dei piani di sicurezza.**

Mandato del DECRETO LEGISLATIVO 21 settembre 2005, n.238 - Art. 23

Per le finalità di cui all'articolo 14, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 334 del 1999, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, dell'interno, della salute, delle attività produttive e per i beni e le attività culturali, previa espressa intesa con la Conferenza unificata, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono adottate **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 dagli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1, del citato decreto legislativo n. 334 del 1999, ad integrazione dei requisiti minimi di sicurezza stabiliti con il decreto adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 1, dello stesso decreto legislativo n. 334 del 1999.

Dette linee guida tengono conto della necessità di prevedere e mantenere opportune distanze tra gli stabilimenti e le zone residenziali, 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 gli istituti, i luoghi e le aree tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed individuano...

... inoltre:

- 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.

Osservazioni sintetiche circa lo stato di attuazione del D.M. 9 maggio 2001

A sei anni dall'entrata in vigore, il DM 9 maggio 2001 ha dimostrato di **poter essere attuato con facilità nelle regioni ove esiste una legislazione sul governo del territorio di recente formazione**, anche con significative implementazioni della normativa “minima” tramite gli strumenti di pianificazione.

In alcune regioni, in base a quanto suggerito dallo stesso DM, il **“controllo dell'urbanizzazione” è stato incardinato nell'ambito delle procedure di pianificazione ordinaria indipendentemente dall'ambito oggettivo** della direttiva “Seveso II”, considerando anche il **tema degli impianti esistenti**, nel caso di varianti agli strumenti di pianificazione.

Punti da mantenere:

- **livello “minimo” prescrittivo omogeneo** sul territorio nazionale;
- **funzione e struttura di “guida”** per la pianificazione nelle aree RIR;
- **flessibilità di utilizzazione** all’interno delle diverse L.U.R. e nel **processo ordinario di pianificazione**;
- forma di **“pianificazione strategica”**, integrabile dagli strumenti tipici del governo del territorio (PRG, PTCP);

Si vedano gli atti relativi al parere sugli argomenti delle “linee guida” del Comitato tecnico-scientifico nazionale http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/seveso2/pages/sev_page_05.htm

Punti **da migliorare**, sulla base dell'esperienza pregressa:

- **generalizzazione del metodo di verifica della compatibilità territoriale**, tenendo conto della classificazione delle destinazioni d'uso della disciplina urbanistica;
- **metodo di verifica della compatibilità ambientale**, tenendo conto delle declaratorie di tutela già definite dagli strumenti di pianificazione e dai vincoli esistenti, nonché della pericolosità degli stabilimenti;
- **semplificazione e unificazione** dello scambio e archiviazione delle informazioni;
- **definizione di processi, anche economici, per l'attuazione delle previsioni di pianificazione e dei programmi integrati di intervento**, con il coinvolgimento del gestore nelle forme di **perequazione e di compensazione fondiaria** laddove previste dalle LUR;
- definizione delle **aree "intorno" agli stabilimenti** ove agisce la normativa;
- **incentivazione del processo di pianificazione** in sostituzione del regime "transitorio", definizione dei **criteri di miglioramento edilizio degli immobili** potenzialmente interessati da scenari di danno;

Punti **da innovare**, in base all'esperienza pregressa:

- **inserimento del “rischio tecnologico”** nella struttura normativa regionale sul “governo del territorio”, e **differenziazione dei livelli** di pianificazione urbanistica anche per il RIR (strutturale / operativo-conformativo);
- **definizione di livelli di “messa in sicurezza”** da raggiungere tramite l'attuazione delle previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e conseguente applicazione dei principi di **perequazione e compensazione** a tutti i soggetti privati, inclusi i gestori;
- verifica degli **effetti e della sostenibilità socio-economica** delle misure di pianificazione delle aree a rischio di incidente rilevante (essendo applicabile la **direttiva sulla VAS** per la verifica della sostenibilità ambientale e implementata dalle legislazioni regionali (Emilia e Romagna- Valsat, Basilicata – bilanci territoriali).

Le considerazioni svolte conducono alla **implementazione “naturale” degli strumenti di pianificazione** che diano risposta ai “nuovi temi” della giustizia distributiva, non più solo con l’equa attribuzione del plusvalore fondiario e della rendita edilizia, ma anche alla:

- **difesa della società dai rischi** (naturali, tecnologici, sociali, economici)
- promozione **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.).

Ci sono gli elementi per considerare ormai possibile da parte di tutte le istituzioni 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**, partendo anche da un diverso punto di vista che considera la direttiva “Seveso” come una **specificazione del tema della sicurezza del territorio nell’ambito della regolamentazione del settore produttivo.**