



COMUNE DI VENEZIA

Direzione Centrale Sviluppo del Territorio e Mobilità

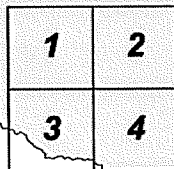


Variante parziale al PRG per regolamentare l'urbanizzazione delle aree di danno soggette a "Rischio di incidente rilevante (RIR)".
Adozione delibera Consiglio Comunale n. 119 del 04/10/2004
Approvazione delibera Giunta Regionale del Veneto n.1907 del 08/07/2008 (art. 50 c.3, L.R. 61/1985)

Elaborato B : Relazione Illustrativa

Elaborato C : Regolamento per l'urbanizzazione delle aree soggette a rischio di incidenti rilevanti

ORIGINALE



CentroDoc



ME336

0186.05.4.0.00.1 - ME336

strumento

Variante parziale al PRG per regolamentare l'ur

elaborato

Elaborato B - C

fase / rev

documento

approvazio / 0 Elaborato B - Elaborato C

comune di venezia - urbanistica - centro documentazione

Il Dirigente di Area
Arch. Oscar Giratto

ELABORATO B: RELAZIONE ILLUSTRATIVA



0. Premessa

L'approccio alla pianificazione urbanistica individua sempre più spesso la concertazione come strumento indispensabile per creare, nella previsione di trasformazioni del territorio, un equilibrio sostenibile con la tutela dei valori ambientali storici e sociali su cui queste vanno ad incidere.

Le cautele e gli obblighi posti dal DM 9 maggio 2001, riguardano aspetti, di questo equilibrio estremamente delicati e complessi tra i quali: la necessità di gestire interessi legittimi tra loro contrastanti e l'obbligo di porre in essere una pianificazione territoriale "dinamica".

0.1 Il diritto alla tutela dei livelli occupazionali e della struttura sociale e il diritto alla tutela dell'ambiente, della salute e della sicurezza, rappresentano interessi forti e legittimi della società che, se non trovano equilibrio tra loro, generano pressioni sui soggetti istituzionali responsabili della pianificazione che si tramutano in conflitti talvolta drammatici.

Infatti si possono rappresentare alcuni esempi quali:

- le scelte relative alla creazione di infrastrutture per migliorare la mobilità e che incidono sull'equilibrio paesistico ed ecologico del territorio;
- gli interventi riguardanti l'impiantistica tecnologica del territorio, necessaria a garantire un adeguato livello di approvvigionamento energetico e comunicativo, ma nei cui confronti si genera una generalizzata repulsione;
- la localizzazione di impianti speciali indispensabili ma indesiderati.

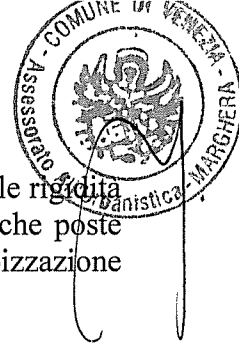
Il rapporto con questi tipi di conflitto è ormai divenuta una costante con cui le Amministrazioni Locali devono fare i conti anche nel caso di interventi urbanisticamente poco rilevanti, in quanto i livelli di invasività e di percezione del pericolo derivante dalle trasformazioni e dagli interventi sul territorio, ha evidentemente superato (in alcuni casi infranto) non solo la soglia dell'equilibrio territoriale, ma anche quella dell'equilibrio sociale.

In questo quadro risulta evidente come la concertazione tra i soggetti che, di volta in volta, si trovano ad esigere o a subire le scelte, diventi strumento indispensabile per praticare un corretto governo del territorio che ormai ha introdotto tra gli obiettivi generali della pianificazione, il principio della perequazione tra i costi, anche passati, della trasformazione del territorio ed il "risarcimento" dovuto in termini di riqualificazione urbana e ambientale.

Nel caso di Venezia il tema della pianificazione territoriale in presenza di impianti produttivi pericolosi, posto dal DM del 2001, ma anche gli effetti più largamente indotti dal generarsi dei rischi, si inseriscono sulla complessità ambientale ed insediativa del suo territorio. Va infatti considerato, al fine di un corretto approccio alla problematica, che anche le infrastrutture di accesso stradale, ferroviario, navale ed aereo alla zona industriale (attraverso cui passano enormi quantità di prodotti industriali e con essi i rischi di incidenti rilevanti) sono tutte interne alla città e al delicato ecosistema lagunare su cui essa si è nel tempo sviluppata.

0.2 La nuova normativa in materia di RIR pone la questione di un approccio pianificatorio "dinamico": l'innovazione metodologica indotta dal DM 9.Maggio 2001 rovescia infatti i termini applicativi del principio della tutela in quanto:

- introduce nella pianificazione il riferimento obbligatorio agli effetti derivanti dalla presenza o dalla previsione di insediamenti produttivi pericolosi sul territorio;
- consente di introdurre nella pianificazione elementi di programmazione delle previsioni, correlate al modificarsi delle condizioni di pericolo registrate, superando, in tal modo, i



limiti delle tradizionali prescrizioni urbanistiche di tipo vincolistico, evitando così le rigidità di una metodologia nella pianificazione che, proprio in relazione alle problematiche poste dal rischio industriale, rischia di applicarsi senza tener conto del livello di antropizzazione esistente.

1. La situazione di Porto Marghera

1.1 Nel caso del Comune di Venezia le nuove condizioni poste dal DM 9 maggio 2001, incidono fortemente in termini pianificatori in quanto si calano su di un quadro urbanistico in fase di trasformazione per effetto degli interventi di riconversione di vaste parti della Zona Industriale di Porto Marghera.

1.2 Tale quadro urbanistico si presenta particolarmente complesso sia per la concentrazione qualitativa e quantitativa dei rischi presenti nella zona industriale, che interessa circa un quarto del territorio comunale (raffrontando infatti i dati relativi a Marghera con altre realtà territoriali, interessate da rischi industriali rilevanti, risulta evidente come il caso di Venezia rappresenti caratteristiche uniche in Italia), sia per la fase di profonda trasformazione conseguente agli interventi di ristrutturazione urbanistica e riconversione funzionale in atto, in attuazione della recente Variante al PRG per Porto Marghera. Tali interventi interessano ormai vaste parti della originaria prima zona industriale, con introduzione di funzioni ad alta qualità urbana, che contribuiscono al processo di complessiva riqualificazione di Mestre e Marghera attraverso l'attuazione di scelte fondamentali del progetto preliminare al nuovo PRG (1997) e delle relative Varianti Generali, con particolare riferimento a quella per Porto Marghera.

Va anche ricordato che tali interventi, costituiscono l'ultimo atto di un processo iniziato nel 1990 allorché l'Amministrazione Comunale, che fino ad allora non aveva mai avuto competenza di pianificazione nella zona industriale che era regolamentata da un suo PRG redatto e approvato dall'Ente Zona Industriale, dichiarò l'intero ambito "zona di degrado urbanistico", assoggettando tutti gli interventi di trasformazione all'obbligo della preventiva approvazione, da parte del Comune, della strumentazione attuativa. Tale atto diede l'avvio al processo di riconversione che vide il Comune assumere la programmazione e l'incentivazione delle trasformazioni.

2. L'applicazione della normativa per le aree RIR

2.1 In questo quadro l'applicazione della nuova normativa di cautela introdotta con il DM del 2001, importa nella pianificazione urbanistica generale del comune:

- la necessità di individuare specifiche forme di concertazione finalizzata a mitigare o ridurre gli elementi di pericolosità degli insediamenti industriali esistenti;
- la programmazione degli interventi urbanistici messa in parallelo con quella della riduzione e/o mitigazione dei rischi di incidente rilevante.

Infatti la norma prevede che la possibilità insediativa sia condizionata dalla gravità dei rischi di incidente rilevante e dalla stima della frequenza con cui questi possono verificarsi. Ciò comporta che al modificarsi della natura dei rischi o della potenziale frequenza del loro accadimento, si modificano anche i condizionamenti relativi alle possibilità insediative. Questa sorta di connubio tra progetto urbanistico e programma di attuazione, fa emergere l'applicazione di un importante principio secondo cui sono le penalità contingenti che si adeguano al corretto sviluppo del territorio e non viceversa.



2.2 La Variante di adeguamento al DM 2001 è pertanto caratterizzata da questa dinamicità per consentire non solo di mantenere il quadro già delineato della riconversione funzionale di parte della zona industriale, sostituendo usi del territorio non compatibili con usi urbani qualificati (l'inserimento di funzioni terziarie, la realizzazione di un grande impianto natatorio pubblico in area portuale, il parco di San Giuliano, la modifica del sistema di accesso stradale alla zona industriale e portuale), ma anche di incentivare l'attivazione di interventi di mitigazione e/o riduzione del rischio industriale, ed in alcuni casi la possibile eliminazione.

E' comunque importante sottolineare che la perequazione urbanistica non è un processo indolore: essa comporta infatti un costo in termini di nuovi carichi urbanistici e di trasformazioni territoriali che, per quanto sostenibili a fronte dei benefici pubblici che ne derivano, incide sulla complessiva qualità ambientale e urbana.

2.3 L'attenzione dovuta alle problematiche della sicurezza dai rischi industriali, inserita nel più complessivo quadro di attenzione alle esigenze di adeguamento ai processi evolutivi e ai nuovi criteri di insediabilità nella zona industriale di Porto Marghera, hanno determinato l'Amministrazione Comunale ad attrezzarsi, a partire dalle questioni urbanistiche, alla gestione di tutti i processi di trasformazione e dei procedimenti tecnico-amministrativi necessari alla loro efficace concretizzazione.

La sensibilità verso tali problematiche non può però trovare riscontro solo nelle iniziative della pianificazione e gestione territoriale di livello comunale. Essa deve infatti incidere anche sulla pianificazione e programmazione sia provinciale nonché a livello di programmazione e legislazione regionale e statale.

L'ambito della strumentazione sovraordinata può infatti risolvere più efficacemente i problemi di localizzazione o delocalizzazione degli impiantinosi come quelli relativi alla infrastrutturazione protetta.

L'ambito della legislazione può creare le condizioni di tipo normativo, finanziario e impositivo, atte ad incentivare gli investimenti industriali nel campo della mitigazione o eliminazione dei rischi.





ELABORATO C: REGOLAMENTO PER L'URBANIZZAZIONE DELLE AREE SOGGETTE A RISCHIO DI INCIDENTI RILEVANTI

Art. 1 - Finalità e ambito di applicazione

- (1) Le presenti norme disciplinano gli ambiti territoriali interessati dalla presenza di stabilimenti a rischio di incidenza rilevante e sono finalizzate a prevenire e limitare le conseguenze dei rischi derivanti dalla presenza di detti stabilimenti, individuando le destinazioni d'uso e, più in generale, le utilizzazioni compatibili dei suoli in applicazione del D.M. LL.PP. 9 Maggio 2001.
- (2) Gli ambiti interessati dal rischio di incidenza rilevante e soggetti alle presenti norme sono individuati nella cartografia di cui all'elaborato D "Tavola delle compatibilità", relativa alla situazione in essere degli stabilimenti insediati e alle corrispondenti aree di danno; sulla base della "Rappresentazione degli scenari incidentali di cui al D.M. 9 Maggio 2001".
- (3) Detta cartografia individua in particolare le distanze minime di sicurezza dagli stabilimenti, a cui dovranno attenersi determinate categorie di insediamenti.
- (4) La graduazione delle modalità di utilizzazione dei suoli e degli interventi da mettere in atto tiene conto delle valutazioni dei possibili scenari incidentali e, in particolare, di alcuni criteri quali:
 - difficoltà di evacuare soggetti deboli e bisognosi;
 - difficoltà di evacuare i soggetti residenti in edifici pluripiani (più di cinque) e grandi aggregazioni in luoghi pubblici;
 - minore difficoltà di evacuare soggetti residenti in edifici bassi o isolati;
 - minore vulnerabilità di attività caratterizzate da bassa permanenza temporale di persone;
 - generale maggiore vulnerabilità delle attività all'aperto rispetto a quelle al chiuso.

Art. 2 - Variabilità dell'ambito di applicazione

- (1) Le presenti norme, in quanto non intendono determinare vincoli all'edificabilità dei suoli ma distanze di sicurezza dagli stabilimenti a rischio di incidenza rilevante per determinate utilizzazioni dei suoli stessi, non modificano la disciplina del PRG vigente nell'ambito di applicazione, così come definito al precedente art. 1, né limitano la capacità edificatoria delle aree, che potrà quindi essere recuperata al di fuori di dette distanze di sicurezza.
- (2) Il presente regolamento, in quanto più restrittivo della normativa del PRG vigente, prevale sulla stessa, qualora in contrasto, solo per il perdurare della presenza sul territorio delle aree di danno relative agli stabilimenti a rischio di incidente rilevante.
- (3) Al modificarsi della situazione di fatto, conseguente ad interventi di mitigazione e/o riduzione del rischio connesso alle attività industriali presenti viene a modificarsi anche l'ambito di applicazione delle norme del presente regolamento e la graduazione delle prescrizioni di cui ai successivi art. 4, 5, 6, 7 e 8, in relazione alle diverse distanze di sicurezza.

La modifica dell'ambito di applicazione e delle relative "aree di tutela", determinate in base alle diverse distanze di sicurezza, sarà approvata dal Consiglio Comunale sulla base di un aggiornamento dei dati sulle zone di isorischio considerate e della "Rappresentazione degli scenari incidentali di cui al D.M. 9 Maggio 2001"



Art. 3 - Controllo dell'urbanizzazione e aree di tutela

- (1) L'elaborato D "Tavola delle compatibilità", predisposto in base all'Elaborato Tecnico del RIR, individua l'ambito di applicazione delle presenti nonne suddiviso in cinque aree corrispondenti a diversi gradi di tutela, determinati in base alle diverse distanze da rispettare per garantire requisiti minimi di sicurezza ai sensi dal D.M. 09.Maggio 2001.
- (2) Tali aree sono così classificate in base alle categorie territoriali, di cui alla tabella 1 dell'allegato al D.M. 09.05.01, compatibili rispetto ai possibili scenari incidentali:
 - area alfa (α): categoria territoriale ammissibile F
 - area beta (β): categorie territoriali ammissibili E F
 - area gamma (γ): categorie territoriali ammissibili D E F
 - area delta (δ): categorie territoriali ammissibili C D E F
 - area epsilon (ϵ): categorie territoriali ammissibili B C D E F
- (3) Per le parti di territorio esterne all'ambito di applicazione delle presenti nonne si ritengono compatibili le categorie territoriali B C D E F, nonché la categoria A, che consente la compatibilità anche per la residenza con densità fondiaria superiore a 4,5 mc/mq, per luoghi con la concentrazione di persone con scarsa capacità motoria con oltre 25 posti letto o 100 persone presenti, luoghi di affollamento all'aperto con più di 500 persone, e pertanto non sono soggette a particolare disciplina di tutela a garanzia della sicurezza in base alla probabilità di eventi di rischio rilevante.

Art. 4 - Area "alfa"

- (1) Sono ammessi unicamente gli interventi funzionali all'attività produttiva dello stabilimento a rischio di incidenza rilevante, con particolare riguardo a quelli atti a migliorare la sicurezza dello stesso.
- (2) Nelle aree libere limitrofe allo stabilimento sono ammesse esclusivamente nuove edificazioni che comportino la presenza ordinaria di gruppi di persone già operanti all'interno dello stabilimento stesso; e con destinazione non aggravante il livello di rischio quali magazzini per lo stoccaggio delle merci, impianti tecnici, ecc.

Art. 5 - Area "beta"

- (1) Sono ammessi insediamenti industriali, artigianali di produzione, agricoli e zootecnici; sono inoltre ammesse destinazioni residenziali a condizione che le nuove costruzioni o gli interventi di ampliamento e/o soprizzo abbiano un indice fondiario (I_f) inferiore a 0,5 mc/mq e un indice di utilizzazione fondiaria (U_f) inferiore a 0,16 mq/mq.
- (2) Sono comunque escluse le destinazioni terziarie (commerciali, direzionali, ricettive, ecc.), fatta eccezione per gli uffici strettamente connessi all'attività produttiva.

Art. 6 - Area "gamma"

- (1) Oltre agli insediamenti di cui al precedente art. 5 sono ammessi luoghi con affollamento rilevante, ma a carattere periodico, con frequentazione al massimo mensile, come fiere e convegni, mercati periodici, cimiteri, ecc.
- (2) La residenza è ammessa a condizione che l'indice di edificabilità fondiaria non superi 1 mc/mq e un indice di utilizzazione fondiaria di 0,33 mq/mc.



Art. 7 - Area "delta"

- (1) Oltre agli insediamenti di cui ai precedenti artt. 5 e 6 sono ammesse le attività terziarie e direzionali, i centri commerciali, le strutture ricettive, le sale per riunioni e spettacoli, le scuole superiori e le università e, più in generale, i luoghi soggetti ad affollamento rilevante al chiuso a condizione che le singole strutture non prevedano, per dimensione, la possibile presenza contemporanea di più di 500 persone.
- (2) Sono altresì ammessi i luoghi con limitati periodi di esposizione al rischio come quelli per pubblico spettacolo, destinati ad attività ricreative, sportive, culturali, religiose, ecc. fino a un massimo di 100 persone presenti, se in un luogo all'aperto, e fino a un massimo di 1000 al chiuso, nonché stazioni ferroviarie e nodi di trasporto (quali terminal intermodali passeggeri) che comunque prevedano un movimento di non più di 1000 passeggeri/giorno.
- (3) La residenza è ammessa con un indice di edificabilità fondiaria (If) non superiore a 1,5 mc/mq e un indice di utilizzazione fondiaria (Uf) non superiore a 0,5 mq/mq.

Art. 8 - Area "epsilon"

- (1) Oltre agli insediamenti di cui ai precedenti artt. 5, 6 e 7 sono ammessi:
 - luoghi soggetti a rilevante affollamento all'aperto che prevedano la presenza contemporanea di più di 500 persone;
 - luoghi di cui al precedente art. 7 comma 2°, con la presenza di più di 100 persone all'aperto e più di 1000 al chiuso, nonché luoghi soggetti ad affollamento rilevante all'aperto, quali mercati stabili o altre destinazioni commerciali, che comportino la presenza di non più di 500 persone;
 - ospedali, case di cura, ospizi, asili, scuole inferiori, ecc, per un'utenza massima di 25 posti letto o con la presenza di non più di 100 persone;
 - stazioni ferroviarie e nodi trasporto, con movimento superiore alle 1000 passeggeri/giorno.
- (2) La residenza è ammessa fino a un indice di edificabilità fondiaria (If) max di 4,5 mc/mq e a un indice di utilizzazione fondiaria (Uf) max di 1,5 mq/mq.

Art. 9 - Infrastrutture

- (1) Per le infrastrutture di trasporto (come strade e linee ferroviarie) e tecnologiche (come quelle di produzione e distribuzione dell'energia), ricomprese nell'ambito di applicazione delle presenti norme, dovranno essere predisposti idonei interventi di protezione passiva e/o di carattere gestionale, come procedure di comunicazione tra l'ente gestore dell'infrastruttura ed i soggetti preposti all'allertamento e gestione dell'emergenza nel caso di evento incidentale.
- (2) Nella progettazione di nuove infrastrutture dovranno essere previsti, in un apposito documento che ne certifichi l'efficacia, gli interventi di protezione adeguati alla distanza di sicurezza dagli stabilimenti a rischio di incidenti rilevanti.



Art. 10 - Disposizioni finali *

- (1) Gli insediamenti industriali esistenti e/o quelli di nuova edificazione, all'interno delle zone oggetto della presente variante, sono soggette alle disposizioni del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 febbraio 2005 "Linee guida per le predisposizione del piano d'emergenza esterne di cui all'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo 17 agosto 1999 n. 334".
- (2) La progettazione esecutiva dei diversi interventi urbanistici che si installeranno in quest'area, cioè all'interno degli ambiti definiti quali area "alfa" (α), area "beta" (β), area "gamma" (γ), area "delta" (δ) ed area "epsilon" (ϵ) del Piano RIR, dovranno essere sottoposti ad apposita analisi di screening.



* In attuazione alle modifiche d'ufficio apportate dalla Regione Veneto in sede di approvazione della Variante parziale al PRG per regolamentare l'urbanizzazione delle aree di danno ambientale soggette a "Rischio di incidente rilevante (DGRV n. 1907 del 08.07.2008 e parere VTR n. 739 del 19.12.2007)