

## Provincia di Venezia

### Stato del territorio: rischio e pianificazione territoriale

Il tema del rapporto tra pianificazione territoriale e urbanistica, stato del territorio e rischio assume nella Provincia di Venezia particolare rilevanza in riferimento ai seguenti caratteri:

- densità e diffusione insediativa;
- variabilità stagionale della popolazione;
- carenze delle infrastrutture per la mobilità;
- assetto idraulico e geomorfologico;
- presenza di numerosi impianti a rischio di incidente rilevante;
- paesaggi dell'ambiente marino, lagunare e fluviale e dei numerosi centri storici, delle ville, delle opere militari e industriali diffuse sul territorio.

L'estensione della costa, il numero di corsi d'acqua tra cui alcuni di grande rilevanza (Adige, Brenta, Piave, Livenza, Tagliamento), la presenza delle lagune di Venezia e Caorle, l'ampiezza dei territori di recente bonifica idraulica, le caratteristiche geologiche del sottosuolo e i rilevanti fenomeni di subsidenza, caratterizzano il territorio e determinano forti condizionamenti nella realizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture.

Questo quadro di fragilità geomorfologica è reso ancora più complesso dai caratteri strutturali degli insediamenti e del sistema infrastrutturale - incremento del numero dei centri abitati, degli insediamenti produttivi e della edificazione diffusa - e dalle conseguenze dirette e indirette che ne derivano: incremento delle superfici impermeabilizzate, riduzione della complessiva capacità dei corsi d'acqua, incremento dei costi di manutenzione della rete idraulica, modificazione delle modalità di smaltimento delle acque usate e di quelle meteoriche, frammentazione e fragilità del sistema ambientale.

Lungo la costa, rispetto all'entroterra, le trasformazioni sono state ancora più radicali per quantità e per tipologia: l'attuale consistenza degli insediamenti ricettivi, abitativi e per servizi, impone oggi di affrontare, anche nelle località turistiche balneari, problemi nuovi di sicurezza e protezione.

Il forte sviluppo degli insediamenti e dell'economia, una diversa concezione del territorio come risorsa finita, la modificazione delle tecniche agricole, la nuova funzione di manutenzione ambientale assegnata all'agricoltura e la necessità di affrontare ogni attività di trasformazione e manutenzione del territorio nel rispetto delle regole di tutela ambientale richiedono, rispetto ad un passato non lontano, nuove strategie e nuovi metodi di intervento.

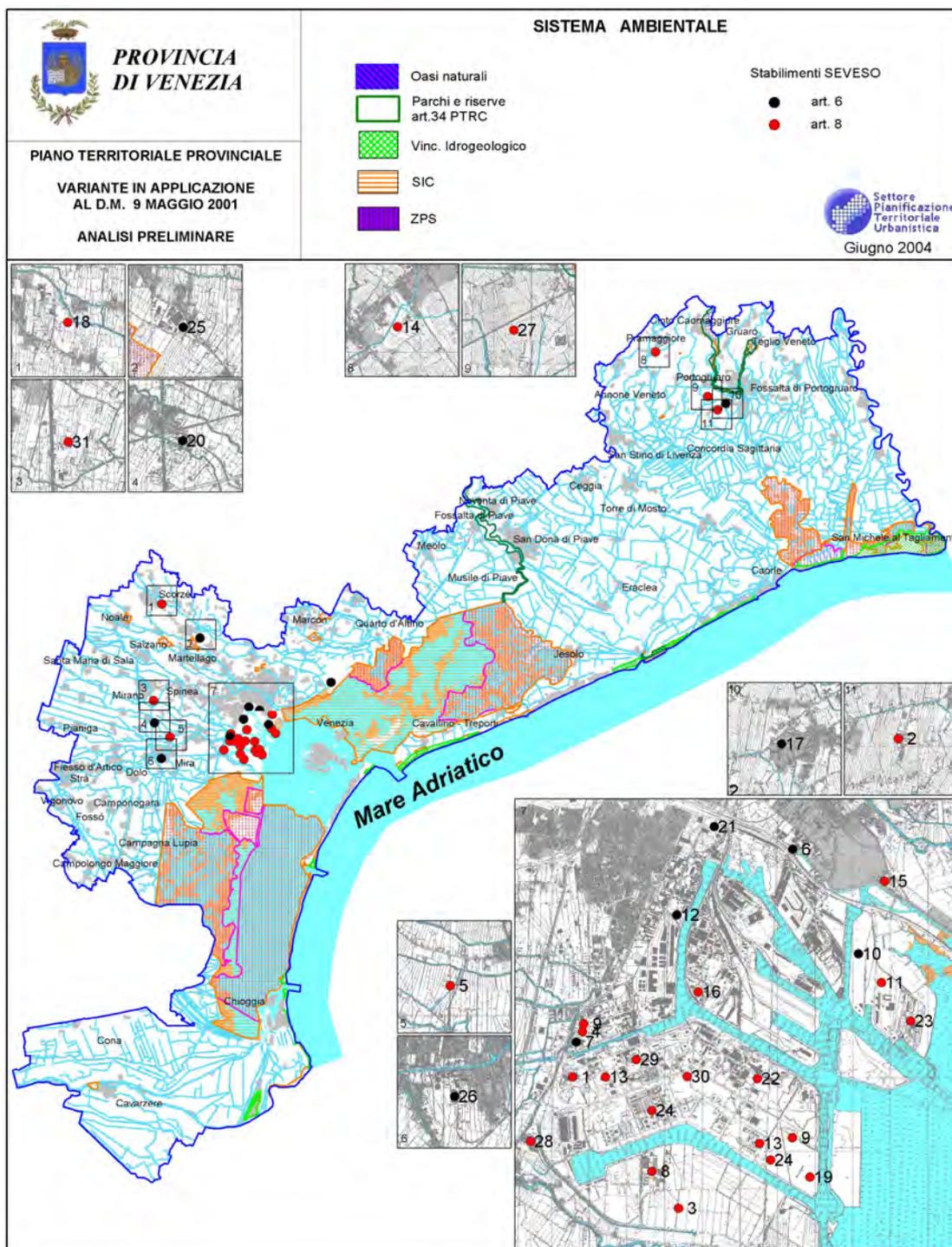
La complessiva innovazione normativa che ha riguardato le generali competenze della Provincia, nella pianificazione territoriale, ma anche un rinnovamento nelle materie del paesaggio, dei beni ambientali e della tutela del territorio in relazione al rischio idraulico, sismico, industriale, ecc., comporta la necessità di impostare il nuovo *Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp)* in modo da renderlo, già dalla sua impostazione, conforme ai contenuti della legge regionale 11/2004 “Norme per il governo del territorio” e ad una modalità di formazione rispettosa di quanto stabilito dalle vigenti direttive europee.



Da quanto sopra emerge un radicale mutamento nella funzione stessa del piano, non più solo rappresentazione di obiettivi e regole automaticamente applicabili dai terzi, che diventa strumento per il governo del territorio, con natura dinamica resa evidente dalla sua integrazione nel processo della Valutazione ambientale strategica (Vas). Si evidenzia così un “salto di qualità” tra il Ptp definito dalla Lr 61/1985 e il Ptcp riconfigurato dalla recente Lr 11/2004 di prossima applicazione: un piano più ampio nei contenuti, più complesso nella fase elaborati-

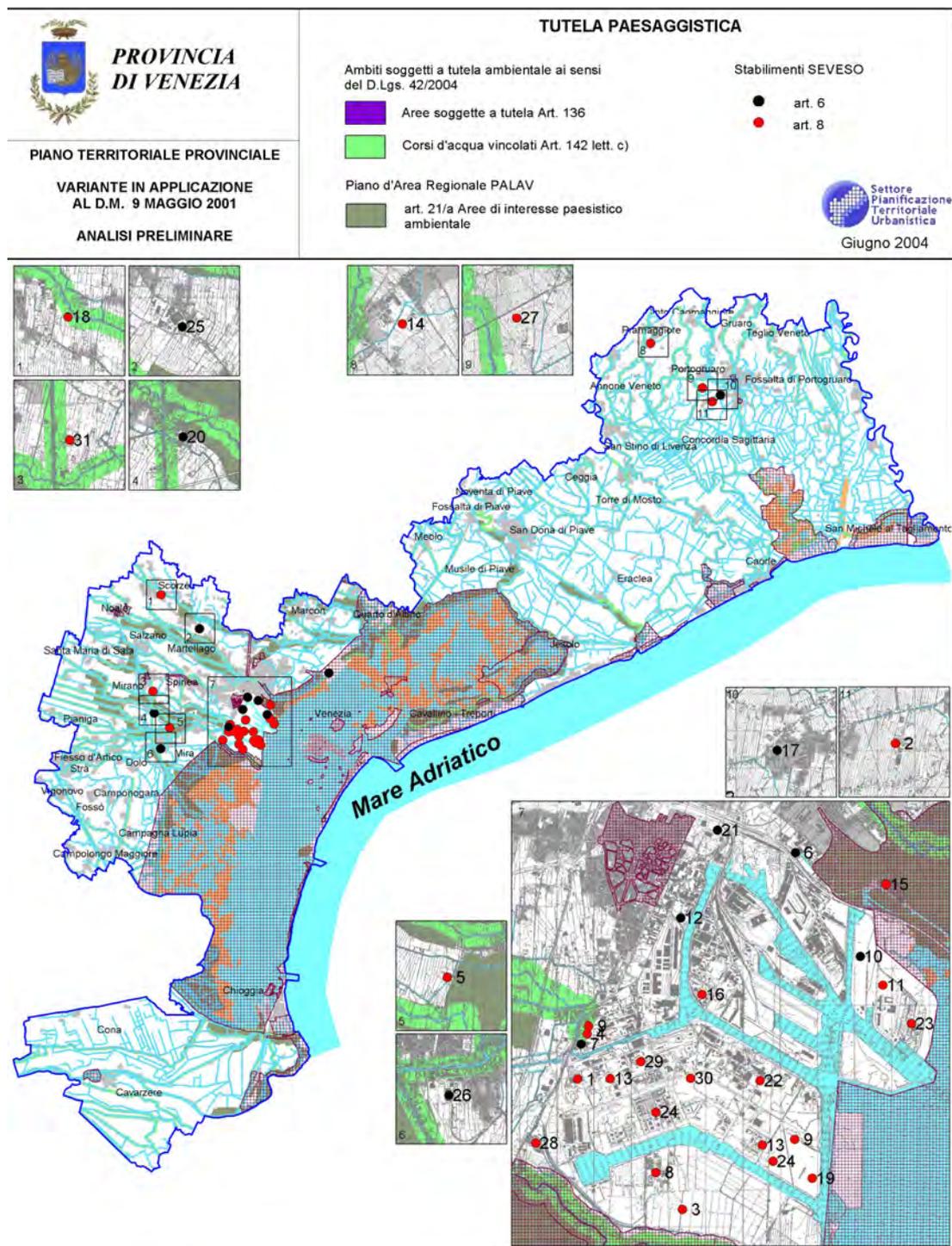
va, la cui approvazione consegue da una preliminare intesa, da raggiungere mediante un processo concertativo, con tutti i soggetti pubblici interessati (statali, regionali e locali). Il Ptcp assume rilievo strategico per l'azione di governo provinciale, oltre che per le modalità di formazione e per le funzioni attribuite al piano medesimo, in relazione alle materie e ai contenuti di competenza provinciale e in relazione alla funzione di coordinamento dei comuni.

Collocare la Provincia di Venezia in uno scenario più ampio di quello locale e in un processo decisionale più largo di quello strettamente provinciale è, inoltre, condizione perchè il Piano produca risultati già nel breve periodo e mantenga un ruolo strategico nel medio/lungo periodo.



Il "fattore ambiente" ha assunto un ruolo progressivamente più importante nella formulazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica: accanto alla necessità di proteggere le risorse fondamentali e l'ambiente, vi è quella di assicurare uno sviluppo economico sostenibile a vantaggio delle future generazioni. Tale impostazione trova riscontro nelle conclusioni della Conferenza di Rio e supera il concetto di ambiente

come limite allo sviluppo a favore della teoria dello sviluppo sostenibile. L'ambiente entra nelle strategie produttive in uno scenario di politica ambientale che punta sulla responsabilità condivisa tra i vari attori.



La necessità di organizzare e gestire in forma coerente e condivisa il processo di ottimizzare delle diverse risorse è fortemente espressa nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, recentemente entrato in vigore (Dlgs n. 42/2004). Paesaggio inteso come espressione della diversità del patrimonio culturale ed economico delle popolazioni e fondamento della loro identità culturale, e che come tale deve essere conservato e valorizzato.

La Lr 11/2004, al comma 2 dell'Art. 22, stabilisce che il Ptcp assume l'efficacia e la valenza di cui all'articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modificazioni, alle condizioni previste nel medesimo articolo. Con ciò, anche alla luce del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, la valenza paesistica del Ptcp assume rilievo anche al fine di contribuire alla formazione del piano paesaggistico regionale, e dovrà pertanto contenere uno specifico approccio al paesaggio, in attesa di recepire le disposizioni propositive e di regolazione derivabili dal futuro piano regionale, per tutti i contenuti insediativi e infrastrutturali di propria competenza.

La componente paesaggistica del piano dovrà quindi partecipare alla costituzione di quel piano paesaggistico regionale che nella sua unitarietà assolverà al dettato del richiamato Codice dei beni culturali e del paesaggio recentemente entrato in vigore.

Da quanto sopra accennato e per garantire l'economicità dell'attività di elaborazione, appare opportuno che gli elaborati relativi al paesaggio mantengano pertanto una relativa distinzione da quelli con contenuto di coordinamento territoriale.

Come accennato una rilevante novità nelle modalità di redazione e di formazione del piano provinciale deriva dall'applicazione della "Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente" 2001/42/CE del 27 giugno 2001, che a far data dal 22 luglio u.s. deve essere applicata, anche in carenza di recepimento nazionale, stabilendo che la formazione del piano territoriale è assoggettata a *Valutazione ambientale strategica*.

Il mancato recepimento statale della direttiva comunitaria determina una maggiore complessità applicativa a livello locale in quanto manca il coordinamento normativo tra la direttiva medesima e l'ordinamento statale e regionale in vigore.

Lo strumento della Vas permette di identificare e valutare gli effetti che piani e programmi possono esercitare sull'ambiente, tenendo conto degli obiettivi di piano/programma, del contesto territoriale e delle possibili alternative. Così come richiamato dalla legge regionale 11/2004, che fa proprie le procedure di Valutazione ambientale, la Vas evidenzia la congruità delle scelte degli strumenti di pianificazione rispetto agli obiettivi di sostenibilità degli stessi, alle possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione individuando, altresì, le alternative assunte nella elaborazione del piano, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione e/o di compensazione da inserire nel piano.

La Valutazione ambientale strategica prevede cinque momenti distinti:

- elaborazione di un Rapporto ambientale, comprensivo delle valutazioni degli effetti significativi stimati del piano, di ragionevoli alternative, delle misure di mitigazione e di compensazione;
- lo svolgimento di consultazioni sul Rapporto ambientale e la proposta di piano/programma (autorità in materia ambientale, pubblico, altri Stati membri nel caso di effetti transfrontalieri);
- valutazione del Rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale;
- messa a disposizione del pubblico e delle autorità competenti delle informazioni sulla decisione adottata;
- attività di monitoraggio degli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani/programmi.

La Vas, quale elemento distinto ma integrato fin nelle prime fasi di elaborazione del piano, ha quindi l'obiettivo e le potenzialità di trasformare processi di pianificazione in processi integrati di tipo partecipativo finalizzati al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, in termini non solo ambientali ma anche sociali ed economici, attraverso la valorizzazione delle risorse ambientali e della comunità.

La formazione del Ptcp sulla base di criteri e metodi che rendano il piano risultato di una *partecipazione* ampia e trasparente con più ampia condivisione dei suoi contenuti, ferma la piena coerenza di obiettivi e scelte con il programma di governo della Provincia, trova riscontro non solo nel recepimento della Direttiva 2001/42/CE. La legge regionale 11/2004 stabilisce, infatti, che l'adozione del piano territoriale di coordinamento provinciale sia preceduta da una fase concertativa che deve avere come "base" un Documento preliminare elaborato dalla giunta provinciale contenente gli obiettivi generali che s'intendono perseguire, le scelte strategiche di assetto del territorio e le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio. Inoltre, dispone che nella formazione degli strumenti di pianificazione si proceda con ".... il metodo del confronto e della concertazione con gli enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti. ..." e il confronto "... con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico ...". L'informazione in materia di misure di sicurezza e la partecipazione del pubblico sono previsti anche dalla direttiva 96/82/CE denominata Seveso II sul controllo dei rischi di incidente rilevante connessi con determinate sostanze pericolose.

Con il *DM 9 maggio 2001* 'Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale e urbanistica per le zone interessate da stabilimenti a *rischio di incidente rilevante*', coerentemente con il dettato comunitario (direttiva Severo II) ed i contenuti dell'art. 14 Dlgs 17 agosto 1999 n. 334, si riconosce nel controllo del-

l'urbanizzazione uno degli strumenti fondamentali per la prevenzione di incidenti rilevanti e il contenimento delle relative conseguenze per l'uomo e per l'ambiente.

Il decreto attribuisce, nei termini previsti dal Dlgs n. 267/2000 (TU Ordinamento EE.LL.), funzioni e compiti a regioni, province e comuni e si pone come obiettivo la verifica e la ricerca della compatibilità tra l'urbanizzazione e la presenza degli stabilimenti stessi, ovvero la necessità di mantenere le opportune *distanze di sicurezza* tra detti stabilimenti e sistema ambientale circostante.

Alla provincia spettano funzioni di indirizzo generale per l'assetto del territorio e di coordinamento tra la politica di gestione del rischio industriale e la pianificazione di area vasta.

Il Piano provinciale dovrà riportare a coerenza le interazioni tra stabilimenti, destinazioni del territorio e localizzazione di massima delle principali infrastrutture e delle principali linee di comunicazione, attraverso l'identificazione degli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili da sottoporre a specifica regolamentazione, la definizione di criteri per determinare le aree di danno e la valutazione della compatibilità territoriale e ambientale, criteri che permettano di quantificare le distanze minime di sicurezza. Provincia e Comuni devono attivare processi e strumenti di *pianificazione coordinata e concertata* che contestualmente definiscano criteri di indirizzo generale di assetto del territorio e attivino le procedure di coerente adeguamento della pianificazione territoriale e della pianificazione urbanistica (procedura concertata intrapresa già a partire dal 2003).

Uno dei temi più rilevanti e urgenti è la definizione di una metodologia per la valutazione della compatibilità ambientale e per la individuazione e classificazione dei rischi basata sulla previsione di tempi di ritorno/probabilità e sulla graduazione degli effetti (anche supplendo ad una trattazione poco esaustiva del decreto in materia di compatibilità ambientale). A tal fine, la Provincia di Venezia è impegnata nell'ambito dell'iniziativa comunitaria di cooperazione nella promozione del progetto BE SURE in materia di pianificazione e controllo dei pericoli di incidenti rilevanti. Attraverso la condivisione, il confronto ed il trasferimento di know-how, il progetto si pone l'obiettivo di individuare le migliori strategie, metodologie, e tecnologie per una pianificazione territoriale ed urbanistica efficace, coerente e condivisa.

In sintesi si può pertanto descrivere il *nuovo piano territoriale della Provincia di Venezia* come un piano la cui organizzazione in componenti assolve alla necessità di garantire, oltre alla conformità alle vigenti disposizioni, la economicità di gestione del processo di formazione del piano e della successiva manutenzione e attuazione dello stesso. Un piano che contenga regole essenziali, nei limiti di quanto la legge impone, e abbia le seguenti caratteristiche:

- sia supporto decisionale, e quindi *dinamico*;
- sia repertorio di progetti e soluzioni, e quindi *progettuale*;
- sia ausilio per la valutazione, e quindi *aggiornabile*;
- sia strumento per il coordinamento, e quindi *autorevole*;
- sia strumento per la programmazione, e quindi *attuabile*;
- sia un processo partecipato, e quindi *concertato*

e la cui formazione si accompagni con adeguate iniziative di comunicazione che, anche in ottemperanza alla direttiva europea sulla VAS, dovranno essere indirizzate anche alla generalità del pubblico.

Gli elaborati che dovranno costituire il piano saranno organizzati come segue:

- un quadro conoscitivo strutturato in modo da corrispondere alle tre distinte esigenze di:
  - coordinamento territoriale, nel quale troveranno organicità le molteplici azioni di documentazione e elaborazione sviluppate dalla Provincia (in materia di Conferenza Economica Provinciale, rete ecologica provinciale, tutela della Laguna di Venezia, pianificazione di prevenzione e protezione, difesa del suolo, oltre alle specifiche azioni sviluppate a supporto della formazione del Piano);
  - pianificazione paesaggistica;
  - valutazione ambientale strategica;
- elaborati propositivi nelle materie di competenza provinciale relativi alle due componenti:
  - territoriale;
  - paesaggistica;
- un documento di obiettivi ambientali che sarà riferimento per la Vas e per le successive verifiche in fase attuativa.

La costituzione di *Sistema informativo geografico provinciale*, a cui parteciperanno i diversi settori della Provincia di Venezia, fornirà la base del Quadro conoscitivo del Ptcp, consultabile in forma telematica nelle apposite pagine web del sito provinciale per rendere concreta la condivisione con i Comuni e con la Regione.

Premettendo che la scala di rappresentazione grafica delle componenti progettuali propositive del piano da utilizzare per la redazione in forma cartacea sarà quella determinata dalla Regione Veneto mediante gli appositi "indirizzi" e dalle specifiche di redazione del piano paesaggistico, si può oggi ipotizzare che il quadro conoscitivo costituito dal sistema informativo geografico potrà mantenere una forma digitale ed essere rappresentato in forme cartacea solo allo scopo di dare una rappresentazione generale e esemplificativa dei contenuti del quadro conoscitivo medesimo.

L'utilizzo di strumenti e tecnologie quali il telerilevamento e l'analisi delle riprese satellitari acquisiscono una rilevanza strategica allo scopo di qualificare il processo di pianificazione e il risultato finale, permettendo di avviare e sostenere una strumentazione di piano sempre aggiornata e maggiormente dinamica.

#### **SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA**

Provincia di Venezia

#### **IL CASO**

Stato del territorio: rischio e pianificazione territoriale

#### **CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO**

Città/territorio storico / aree urbanizzate / aree dismesse / aree non urbanizzate / ambiente naturale / rete infrastrutturale

#### **A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE**

Piani e quadri territoriali e metropolitani, fondi strutturali europei  
Pianificazioni specialistiche

#### **RIFERIMENTI**

<http://www.provincia.venezia.it>