

Forte Marghera: Nuovo polo di sviluppo regionale – Creazione di un centro di eccellenza veneto del patrimonio militare dismesso

Studio di marketing territoriale a cura di *Marco Polo System GEIE*

Inquadramento normativo del territorio di Forte Marghera

Relazione finale

Venezia-Mestre, 21 settembre 2007



Marco Polo System
Gruppo europeo di interesse economico

Marco Polo System GEIE
San Marco 2662, 30124 Venezia VE, Italia
Telefono +39-041-2501718, telefax +39-041-2501720
<http://www.marcopolosystem.it>, e-mail: marcopolosystem@libero.it



Studio Hedorfer
Pianificazione territoriale e GIS

Studio Hedorfer (HeSc PTU&GIS)
Via Bissagola 16/B, 30173 Venezia-Mestre VE, Italia
Telefono +39-041-2668833, telefax +39-041-2668834
<http://www.hedorfer.it>, e-mail: studio@hedorfer.it

Introduzione

Scopo del presente studio è la costruzione di un **quadro di riferimento** normativo pianificatorio per le attività di marketing territoriale concernenti Forte Marghera e le aree ad esso adiacenti. La frammentarietà del sistema degli strumenti di pianificazione territoriale italiano, che trova il suo apice nell'uso sistematico delle tutele e delle altre **discipline concorrenti**, spesso discordanti, richiede ai potenziali attori di interventi di trasformazione-valorizzazione uno sforzo particolare, aggiuntivo, che non è paragonabile alla ricognizione normativa funzionale ad un 'normale' permesso di costruire o alla dichiarazione di inizio attività. Nel caso delle **valorizzazioni territoriali**, che investono sia direttamente che indirettamente una varietà di comparti¹ anziché un solo lotto, è invece necessario ampliare l'orizzonte investigativo per poter andare oltre il mero recepimento della norma urbanistico-edilizia e porsi in un'ottica attiva, concertativa, capace, qualora necessario, di proporre puntualmente anche la stessa **modifica della norma**.

Un progetto di **marketing territoriale** deve perciò collocarsi obbligatoriamente nello spazio dei **tavoli concertativi** che, a seconda della portata delle operazioni ipotizzabili, può anche essere collegato a quello delle **conferenze di servizi**. Ogni altro modo di affrontare la questione comporterebbe un rischio concreto di trasformare l'operazione in una sorta di 'supermercato del territorio', dove viene semplicemente offerta una merce (il territorio) preconfezionata, senza alcuna possibilità di intervenire sulla sua fattezze, e dove non è previsto alcun meccanismo di massimizzazione della funzione di valorizzazione.

Nello specifico di Forte Marghera, l'inquadramento normativo e la sua valutazione segue gli indirizzi precedentemente impostati nelle **Linee guida al Piano per il riuso e la valorizzazione del Campo trincerato di Mestre**, prodotte dalla stessa Marco Polo System GEIE e consegnate al committente, l'amministrazione comunale di Venezia, in data 31 luglio 2007; nell'ottica di tale studio, il presente lavoro può inoltre essere considerato come parte del Piano ivi prospettato.

Il Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) vigente

Il livello della pianificazione territoriale è costituito, in Veneto, dal Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC). Nella sua versione vigente, a partire dall'approvazione nel dicembre 1991, il piano risulta articolato nel **piano principale**, solitamente indicato semplicemente con il nome di PTRC, e in una serie di **piani d'area** relativi a parti del territorio regionale con problematiche particolarmente complesse e che rappresentano una sorta di piani particolareggiati di competenza regionale, nell'ambito dei quali possono essere precisati o ridefiniti i temi precedentemente affrontati in sede di piano principale. Venezia, la sua laguna e alcuni altri comuni dell'area metropolitana formano il territorio di riferimento di uno di questi piani di approfondimento: il Piano d'area della laguna e dell'area veneziana (PALAV).

¹ Il termine «comparto» non ha qui il senso che gli viene solitamente attribuito nella pianificazione urbanistica, ma un'accezione più generale indicando un insieme territoriale relativamente piccolo, ma decisamente più ampio di un singolo lotto, paragonabile nelle aree costruite con il concetto di «isolato».

quadro di riferimento

discipline concorrenti

valorizzazioni territoriali

modifica della norma

marketing territoriale

tavoli concertativi

conferenze di servizi

«Linee guida al Piano per il riuso e la valorizzazione del Campo trincerato di Mestre»

piano principale

piani d'area

Il Piano d'area della laguna e dell'area veneziana (PALAV)

Ha dunque senso, come già rilevato nelle sopra citate *Linee guida*, partire con l'analisi normativa proprio dal PALAV, per poi affrontare in un secondo momento anche le direttive e le prescrizioni della parte principale del PTRC. I **temi del PALAV** individuati nelle *Linee guida* come quelli interessanti il Campo trincerato di Mestre sono (tra parentesi si riportano i numeri dei titoli e degli articoli delle Norme di attuazione del PALAV):

- per quanto riguarda il sistema ambientale lagunare e litoraneo (Titolo II)
 - la Conterminazione lagunare al 1990 (nessun articolo specifico);
- per quanto riguarda il sistema ambientale della terraferma (Titolo III)
 - i corsi d'acqua di preminente interesse naturalistico (art. 17), in termini di vicinanza ad uno dei forti,
 - gli ambiti fluviali da riqualificare (art. 18), in termini di vicinanza ad uno dei forti,
 - la rete storica di adduzione delle acque dette delle *seriole* (art. 19), in termini di vicinanza ad uno dei forti,
 - le aree di interesse paesistico-ambientale (art. 21),
 - le aree di riqualificazione ambientale attraverso riforestazione (art. 22 lettera c),
 - le aree a rischio idraulico (art. 31);
- per quanto riguarda il sistema dei beni storico-culturali (Titolo IV)
 - le fortificazioni (art. 32 lettera b),
 - le ville storiche (art. 32 lettera c), in termini di vicinanza ad uno dei forti,
 - gli ambiti per l'istituzione delle riserve archeologiche d'interesse regionale di Altino e Le Mure (art. 34 lettera a),
 - le strade romane (art. 34 lettera b), in termini di vicinanza ad uno dei forti;
- le unità del paesaggio agrario (art. 37, articolo unico del Titolo V);
- per quanto riguarda il sistema insediativo e produttivo (Titolo VI)
 - le aree in cui si applicano le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti (art. 38 e, in parte, art. 21 lettera b),
 - le zone industriali di interesse regionale e le aree di possibile trasformazione industriale (art. 41), in sia termini di sovrapposizione che di vicinanza ad uno dei forti;
- per quanto riguarda il sistema relazionale (Titolo VII)
 - le aree aeroportuali (art. 43), in termini di vicinanza ad uno dei forti,
 - i porti turistici (art. 44), in termini di vicinanza ad uno dei forti,
 - le cavane (art. 45), in termini di vicinanza ad uno dei forti,
 - i terminal e le aree di scambio terra-acqua (art. 46), in termini di vicinanza ad uno dei forti;
- per quanto riguarda il sistema dei corridoi afferenti la SS 309 «Romea» e la SS 14 «Triestina» (Titolo VIII)
 - i percorsi ciclopedonali (art. 48), in termini di vicinanza ad uno dei forti.

Figura 1: Area di pertinenza di Forte Marghera con una fascia esterna di 500 metri



Relativamente a Forte Marghera erano rilevanti, sempre nell'ambito delle *Linee guida*, soltanto i temi della Conterminazione lagunare, nonché quelli trattati agli articoli 18 (vicinanza ambiti fluviali da riqualificare), 21 (interesse paesistico-ambientale), 32 lettera b (fortificazione), 34 lettera b (strada romana), 41 (vicinanza zona industriale), 44 (vicinanza porto turistico) e 46 (vicinanza terminal terra-acqua).

Essendo tuttavia l'argomento del marketing territoriale di portata tale da non poter considerare esclusivamente l'area di pertinenza del forte come unico dominio spaziale di riferimento, occorre eseguire una verifica anche su una congrua fascia attorno al perimetro. Si è ritenuto sufficiente considerare, in questa fase dello studio, una **fascia di 500 metri** (vedi Figura 1) alla quale estendere l'esame della normativa. In questo modo si costata che, relativamente ai temi sopra citati, deve essere tenuto in considerazione che

fascia di 500 metri

- parte dell'area si trova all'esterno della Conterminazione lagunare;
- tra gli ambiti fluviali da riqualificare (art. 18) occorre tenere in considerazione anche l'Oselino oltre che al sistema del Canal Salso;
- le aree di interesse paesistico-ambientale (art. 21) riguardano tuttora la maggior parte del territorio preso in esame;
- le aree a rischio idraulico (art. 31) relativamente ad una limitata porzione di territorio a nord dell'Oselino;
- l'area allargata interessa, tra le fortificazioni (art. 32 lettera b), oltre a Forte Marghera anche la localizzazione del non più esistente Forte Rizzardi e, marginalmente, Forte Manin;

- il tema delle strade romane (art. 34 lettera b) interessa direttamente l'area allargata;
- le unità del paesaggio agrario (art. 37) relativamente alla medesima porzione di territorio classificata come «ambito agrario suburbano della terraferma veneziana»;
- le aree in cui si applicano le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti (art. 38), anche in sovrapposizione alle aree di cui all'art. 21 lettera b, interessano ora direttamente anche le aree già edificate del Villaggio San Marco e dell'area di Via Torino;
- le zone industriali di interesse regionale e le aree di possibile trasformazione industriale (art. 41) interessano l'area ora non soltanto in termini di vicinanza, ma anche di sovrapposizione;
- il porto turistico (art. 44) previsto lungo il Canale Brentella rientra parzialmente nella fascia di 500 metri;
- il terminal terra-acqua (art. 46) previsto in Via Righi si trova anch'esso a meno di 500 metri dal margine sud dell'area di pertinenza del forte.

Altri temi del PALAV, in aggiunta a quelli già individuati nelle *Linee guida*, non vengono coinvolti dall'area allargata della fascia dei 500 metri.

I temi del PTRC non affrontati dal PALAV

Le *Linee guida* procedevano con la medesima metodologia anche per i temi del PTRC che non sono stati oggetto di disciplina normativa in sede di PALAV. Per l'insieme dei forti del Campo trincerato di Mestre individuavano i seguenti temi:

- principali aste fluviali (art. 3); il tema, che delimita il dominio spaziale di uno specifico piano di settore, non interessa l'area e le vicinanze del forte;
- aree a scolo meccanico (art. 10); il forte e le aree circostanti sono interamente a scolo meccanico;
- aree esondate per alluvioni nel 1951, 1957, 1960 e 1966 (art. 10); l'area non è interessata dal tema;
- aree esondate per mareggiate nel 1966 (art. 10); l'area ricade in buona parte nel dominio spaziale del tema;
- ambiti naturalistici di livello regionale (art. 19); il tema non interessa direttamente il forte ma, seppure in maniera marginale, la sua fascia di 500 metri in corrispondenza del corso dell'Osellino e della parte est del Parco di San Giuliano;
- aree vincolate ai sensi della L. n. 1497 del 1939 (art. 19); il vincolo si estende a tutta l'area di pertinenza del forte e oltre;
- integrità del territorio agricolo (art. 23); l'area di Forte Marghera ricade nell'ambito ad eterogenea integrità (le altre classi sono «ambiti con buona integrità», «ambiti con compromessa integrità» e «ambiti di alta collina e montagna»);
- zone archeologiche vincolate ai sensi della L. n. 1089 e della L. n. 431 del 1985 (art. 27); a Forte Marghera e nelle vicinanze sono congruenti con le aree vincolate ai sensi della L. n. 1497 del 1939;
- principali itinerari di valore storico e storico-ambientale (art.); l'area non si trova in vicinanza ad uno degli itinerari individuati dal piano.

Anche in questo caso non si riscontrano sovrapposizioni della area in esame, comprensiva la fascia aggiuntiva di 500 metri, con altri temi oltre a quelli già individuati nelle *Linee guida*.

Il Piano territoriale provinciale (PTP) e il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)

Trattandosi di due piani (mai approvato il primo e non ancora adottato il secondo) che non producono degli effetti certi sul sistema locale della pianificazione territoriale, si è ritenuto non necessario entrare in merito ai loro contenuti specifici. Tuttavia può essere utile rammentare che, per quanto riguarda i temi affrontati, aggiungono un ulteriore livello di dettaglio e definizione ai temi già affrontati dal PTRC e dal PALAV e, per quanto riguarda gli aspetti procedurali, il PTP, adottato nel 1999, esso non concluderà più il proprio iter amministrativo per effetto della nuova legge urbanistica regionale del 2004. Il nuovo PTCP si trova attualmente in uno stato iniziale del proprio iter sebbene sia verosimile che diversi elementi del vecchio PTP vi troveranno una nuova collocazione.

Il Piano regolatore generale (PRG) vigente

Da un punto di vista analitico, la versione attualmente (2007) vigente del PRG del Comune di Venezia deve essere composta tenendo in considerazione tre strumenti urbanistici indipendenti:

- la variante per la **terraferma** del 1999, approvata a dicembre del 2004², che rappresenta il principale strumento urbanistico per Mestre e Marghera; *v. terraferma*
- la variante per il **centro storico di Mestre** del 1991, approvata a luglio del 1997, che rappresentava, prima dell'approvazione della variante per la terraferma che ne riduceva il perimetro a sud di Viale Ancona al solo specchio d'acqua del Canal Salso fino a Forte Marghera, il principale strumento di riferimento per il forte e le sue immediate adiacenze a nord e ovest; *v. centro storico di Mestre*
- la variante per **Porto Marghera** del 1995, approvata a febbraio del 1999, che disciplina, dal punto di vista del forte, le aree a sud di Via della Libertà. *v. Porto Marghera*

Per quanto riguarda la suddivisione in zone territoriali omogenee,

- la zona a **verde urbano atterzzato** (art. 47.3 delle Norme tecniche speciali di attuazione della variante per la terraferma) interessa l'intera area di pertinenza del forte, comprese le tre punte collocate esternamente al fosso e le adiacenze a sud fino a Via della Libertà, ed è destinata in maniera esclusiva alla realizzazione del **Parco di San Giuliano**. *verde urbano atterzzato*

Parco di San Giuliano

Le altre zone che interessano la fascia di 500 metri attorno al forte sono:

- la zona per lo **sport e spettacolo** (art. 51 NTSA) che interessa gli impianti sportivi esistenti di Via Romanin con una fascia di espansione di poco più di due ettari; *sport e spettacolo*

²Si tratta dell'ultima di tre varianti con questo nome che sono state adottate da parte dell'amministrazione comunale veneziana nel corso degli anni novanta.

<i>verde attrezzato, parco e gioco</i>	■ la zona per verde attrezzato, parco e gioco (art. 56 NTSA) che interessa quattro aree esistenti dei quartieri San Teodoro e San Giuseppe;
<i>attrezzature di interesse comune</i>	■ la zona per attrezzature di interesse comune (art. 54 NTSA) che interessa due aree esistenti e una di progetto prospicienti Viale San Marco;
<i>istruzione dell'obbligo</i>	■ la zona per istruzione dell'obbligo (art. 53 NTSA) che interessa la scuola dell'infanzia «8 marzo» e il CEIS Don Milani in Viale San Marco nonché la scuola primaria «Lombardo Radice» nel Quartiere San Giuseppe;
<i>residenziale con caratteri insediativi unitari da tutelare</i>	■ la zona residenziale con caratteri insediativi unitari da tutelare (zona «B0.2», art. 7 NTSA) che riguarda i quartieri Aretusa, San Teodoro e San Giuseppe;
<i>impianti idrici</i>	■ la zona per impianti idrici e simili (zona «F7», art. 46 NTSA) per la stazione a ridosso di Forte Manin con una pertinenza di meno di 5.500 metri quadri;
<i>strutture universitarie</i>	■ la zona per strutture universitarie (zona «F15», art. 46 NTSA) riguardante il polo di Via Torino con un'area di oltre 25 ettari;
<i>attrezzature economiche varie</i>	■ la zona per attrezzature economiche varie (zona «D4.a», art. 32.1 NTSA) per le aree produttive e commerciali esistenti tra Via Torino e Via della Libertà;
<i>zona mista «RTS»</i>	■ la zona mista (zona «RTS», art. 38), sottoposta all'obbligo di strumento urbanistico attuativo, con un mix di destinazioni d'uso ammesse che va dal direzionale e commerciale al ricettivo e residenziale, interessante una porzione marginale della fascia dei 500 metri attorno al forte incorrispondenza della punta più avanzata ad est della fascia di riqualificazione di Via Ca' Marcello;
<i>produttiva di ristrutturazione urbanistica</i>	■ la zona produttiva di ristrutturazione urbanistica (zona «D.RU», art. 35 NTSA), sottoposta all'obbligo di strumento urbanistico attuativo, relativa agli insediamenti produttivi tra il cavalcavia di San Giuliano e il forte;
<i>parco scientifico tecnologico</i>	■ la zona del parco scientifico tecnologico (zona «D5», art. 31 delle Norme tecniche di attuazione della variante per Porto Marghera), sia per le sue parti già realizzate che per quelle di progetto, che è in buona parte ricompresa entro l'ambito della fascia dei 500 metri;
<i>industriale portuale</i>	■ zona industriale portuale di completamento (zona «D1.1a», art. 25 NTA), che interessa marginalmente alcune aree a sud di Via delle Industrie;
<i>attività petrolifera in zona impropria</i>	■ attività petrolifera in zona impropria , vale a dire da dislocare in zona congrua, che riguarda l'impianto esistente di Via Righi.
<i>obbligo di PUA</i>	<p>Come già menzionato, in due casi (zona mista «RTS» e zona produttiva di ristrutturazione) la variante per la terraferma impone l'obbligo del piano urbanistico attuativo.</p> <p>Relativamente al progetto ambientale della stessa variante per la terraferma, Forte Marghera costituisce un elemento di primaria importanza. Nello specifico dell'area di pertinenza e della fascia di 500 metri, si individuano i seguenti temi:</p>
<i>progetto ambientale</i>	
<i>forti</i>	■ forti (Capitolo 2.3.1 «Progetto del parco reticolare», lettera b «elementi esistenti posti in relazione») che interessa l'area del forte e della punta a nord ovest; restano escluse le altre due punte rispettivamente a nord al di là di Via Forte Marghera e ad ovest nell'area di Via Torino; è classificato «forte» anche Forte Manin;
<i>altri elementi posti in relazione</i>	■ altri elementi posti in relazione (stesso riferimento) costituito, nell'ambito qui in esame, la sommatoria delle zone (vedi sopra) per lo sport, lo

spettacolo, il verde attrezzato, il parco, il gioco, le attrezzature di interesse comune e l'istruzione dell'obbligo;

- **Parco San Giuliano** che, sempre nell'ambito qui in esame, interessa sostanzialmente tutte le aree della zona territoriale omogenea a verde urbano attrezzato non già classificate «forti» o, come per una piccola fascia a nord dell'Osellino (che può essere trascurata in questa sede) definita «telaio verde delle controtrame agli insediamenti lineari»;

Parco San Giuliano

- **trame di connessione** (Capitolo 2.3.1 «Progetto del parco reticolare», lettera a), costituite da «canali verdi e trame vegetali di connessione», «percorsi ambientali (passeggiate ciclo-pedonali)» e «strade verdi», che riguardano le direttrici

trame di connessione

- Via Forte Marghera – rotatoria di San Giuliano – Via San Giuliano,
- Viale San Marco fino alla rotatoria di San Giuliano,
- Via della Libertà,
- Via Ca' Marcello – stazione ferroviaria di Porto Marghera – allacciamento alla direttrice di Via della Libertà,
- Via Torino – polo universitario – Forte Marghera con allacciamento alla direttrice di Via Forte Marghera e
- un allacciamento tra le direttrici di Via San Giuliano e Via della Libertà a circa 150-200 metri ad est del cavalcavia di San Giuliano.

Per quanto riguarda la variante per il **centro storico di Mestre**, le uniche parti non ulteriormente disciplinate dalla variante per la terraferma riguarda lo specchio d'acqua del Canal Salso dal centro di Mestre fino al fossato di Forte Marghera, per il quale la variante per il centro storico non prevede alcun regime particolare. Tenendo tuttavia in considerazione anche le prescrizioni relative alle destinazioni d'uso e le categorie d'intervento ivi definite, si ottiene la seguente caratterizzazione dell'area del forte e della sua fascia di 500 metri (si ritiene che i temi *non* evidenziati con il testo in neretto debbano essere **esclusi dalla validità** per effetto dell'approvazione della più recente variante per la terraferma):

centro storico di Mestre

esclusi dalla validità

- area per attrezzature d'interesse comune, riguardante l'area del forte;
- area attrezzata a parco, gioco e sport, riguardante le tre punte del forte nonché gli impianti sportivi esistenti di Via Romanin;
- area per l'istruzione, riguardante il polo universitario;
- destinazione residenziale, relativamente agli edifici esistenti, principalmente ad uso produttivo, nella fascia tra Via Forte Marghera e il Canal Salso;
- obbligo di redigere un piano di recupero per l'area del polo universitario, esteso anche alle aree delle due punte ad ovest e nord-ovest del forte, nonché tutta la fascia dello specchio d'acqua del Canal Salso fino al ciglio stradale di Via Forte Marghera;
- per nove edifici dell'impianto del forte viene prescritto che l'unico intervento edilizio ammesso è il **restauro**;
- per sei edifici nelle immediate vicinanze del forte è ammessa la **demolizione e ricostruzione**;
- per gli edifici ricadenti nell'area del polo universitario e nella parte della fascia tra Via Forte Marghera e il Canal Salso non tutelata ai sensi

restauro

demolizione e ricostruzione

demolizione senza ricostruzione

della L. n.1089 del 1939 è prevista la **demolizione senza obbligo di ricostruzione**;

altri edifici

Resta da sottolineare che la variante per il centro storico di Mestre non disciplina gli interventi edilizi relativamente agli **altri edifici** dell'area del forte. È quindi possibile che il regime normativo degli edifici del forte non espressamente tutelati non sottostia ad alcuna prescrizione particolare e che, pertanto e compatibilmente con i vincoli ai sensi delle **leggi n. 1089 e 1497 del 1939** che comunque insistono sull'area, non siano da escludere interventi di demolizione e di **nuova costruzione**.

L. n. 1089 del 1939

L. n. 1497 del 1939

nuova costruzione

Conclusioni

fortemente tutelato

L'area di Forte Marghera e delle sue immediate vicinanze appare **fortemente tutelato** da provvedimenti normativi ad ogni livello politico e amministrativo (leggi statali sui beni ambientali e storico-artistici e aree per la conservazione e il ripristino attivo della funzione ecologica). La realizzazione della prima, significativa parte del Parco di San Giuliano ha contribuito in maniera decisiva all'affermazione di tali indirizzi pianificatori determinando di fatto un punto di non ritorno sulla via della creazione di un'**importante area verde** con funzione anche di ponte tra la parte di terraferma e quella lagunare della Città di Venezia. Forte Marghera è organicamente inserito in questo contesto territoriale.

importante area verde

Contemporaneamente alle tutele, nelle vicinanze di Forte Marghera si assiste tuttavia anche a diversi elementi con forte portata innovatrice, come per esempio il **polo universitario** di Via Torino o il parco scientifico-tecnologico del «**VEGA**». Allo stato attuale della conformazione del regime normativo urbanistico appare invece più difficile, sebbene non completamente impossibile, la realizzazione di elementi, anche costruttivi, di novità significativa entro il perimetro dell'area del forte. A questo proposito si ritiene **necessario** condurre **uno studio più approfondito** sulle potenzialità di trasformazione, sì nel rispetto delle tutele insistenti sull'area, ma anche proiettati verso un **pieno recupero funzionale** delle strutture del forte anche nell'ottica della fattibilità economico-finanziaria.

polo universitario

VEGA

necessario uno studio più approfondito

pieno recupero funzionale

master plan per Forte Marghera

Considerato il regime normativo vigente non si esclude che, in sede di redazione del **master plan per Forte Marghera** e in sede delle successive iniziative concertative, possa risultare necessario procedere in alcune sue parti ad una revisione normativa.