

Decreto Dirigenziale n. 13 del 31 marzo 2004

AREA GENERALE DI COORDINAMENTO GESTIONE DEL TERRITORIO TUTELA BENI PAESISTICO-AMBIENTALI E CULTURALI - Studio di fattibilità per la costituzione di una "Società di trasformazione territoriale".
Approvazione schema di bando.

Allegato

Articolazione dell'indirizzo strategico sul Rischio Vulcanico

(Linee Guida della Pianificazione regionale, art.14 L.R. 25.9.2002)

1. Proposta di programma per la mitigazione del rischio nelle aree flegrea e vesuviana.

Premessa

- Nonostante che attualmente non vi siano indizi che possano far pensare ad un risveglio immediato, è tuttavia necessario prendere atto con responsabilità che le aree vesuviana e flegrea sono aree vulcaniche attive interne ad aree urbane ad alta densità abitativa per le quali è necessario approntare politiche specifiche; considerando che:

- le pericolosità eruttive dell'area flegrea e di quella vesuviana sono attualmente di consistenza tra loro paragonabili, in quanto il più breve periodo di ritorno di eruzioni esplosive per il Vesuvio rispetto ai Campi Flegrei è bilanciato dal fatto che questi ultimi, da circa trenta anni, sono caratterizzati da una vivace dinamica, con vistosi fenomeni di movimenti verticali del suolo e intensi sciame sismici che hanno raggiunto il culmine nel periodo 1982-84;

- la probabilità che avvenga un'eruzione nei prossimi decenni è abbastanza bassa, ma l'alta densità di popolazione e di beni esposti rende il rischio vulcanico, soprattutto nell'area vesuviana a causa del numero degli abitanti e delle caratteristiche dell'eruzione attesa, molto elevato;

- è molto probabile che un'eruzione nell'area flegrea o vesuviana possa essere prevista in base alla comparsa di fenomeni precursori, quali terremoti e sollevamenti del suolo;

- la Prefettura di Napoli e la Protezione Civile hanno elaborato piani di emergenza per le due aree, nei quali le azioni previste, che hanno come evento culminante l'evacuazione delle aree più esposte, sono basate sull'intensità dei precursori e sulla loro relazione con la susseguente eruzione;

- in tale contesto l'alta densità abitativa richiede attualmente tempi di allarme di 7-10 giorni, rendendo molto elevata la probabilità che l'allarme dato sia falso, cioè non seguito da eruzione, con evidenti enormi danni economici e con problemi rilevanti sulla scelta del momento di ritorno della popolazione;

- durante e dopo la messa a punto dei piani di emergenza sono stati raccolti numerosi dati sia sulla vulnerabilità ad eruzioni che alla vulnerabilità sismica dei comuni flegrei e vesuviani;

- che al di là dei fattori legati alla incolumità delle popolazioni, anche in caso di eventi vulcanici di non particolare gravità, lo spostamento di centinaia di migliaia di cittadini vesuviani per lunghi periodi, produrrebbe una crisi di carattere sociale ed economico dell'area metropolitana napoletana con vaste influenze regionali e nazionali.

- che l'attività del Vesuvio e dei Campi Flegrei è monitorata con continuità e con metodologie di punta dall'Osservatorio Vesuviano, sezione dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia.

Di conseguenza il programma di mitigazione del rischio ed gli indirizzi di pianificazione territoriale dell'area in esame collegati dovranno prevedere anzitutto che in un periodo prestabilito di media scadenza (per esempio quindici/venti anni) la popolazione dell'area vesuviana (e flegrea) scenda progressivamente a valori tali da rendere ragionevole la probabilità di evacuazioni collegate a falsi allarmi (per esempio inferiore al 10%).

Questo primo obiettivo può essere raggiunto se la decisione di evacuazione, in seguito alla riduzione della popolazione ed al miglioramento delle vie di fuga e dell'educazione delle popolazioni alla convivenza col rischio, potrà essere presa non più di 48 ore prima dell'evento eruttivo atteso.

A partire da tali premesse, condivise dalle comunità locali, si ritiene di dover promuovere una politica a breve, medio, e lungo termine, che affronti responsabilmente la riconversione del modello di sviluppo dei territori campani a maggior rischio vulcanico, perseguito negli ultimi 50 anni.

Ciò richiede una politica territoriale, complessa ed integrata che punti:

1. alla diminuzione della densità abitativa attraverso la promozione di una serie di incentivi rivolti principalmente allo spostamento:

- a) di quella parte della popolazione storicamente e culturalmente non radicata;
- b) di quelle funzioni non compatibili con il rischio prospettato;

2. alla costruzione di un adeguato sistema di vie di fuga e di infrastrutture di collegamento e di interconnessione che favoriscano la possibilità di risiedere in zone sicure continuando a lavorare nell'area;

3. all'informazione e l'educazione capillare delle amministrazioni e delle popolazioni a fronteggiare le situazioni a vario grado di emergenza.

Si punta quindi ad avviare una politica di trasformazione territoriale a breve, media e lunga scadenza per innescare uno sviluppo sostenibile del territorio vesuviano compatibile con le strategie di attenuazione del rischio vulcanico e di massima sicurezza per le popolazioni e per lo straordinario patrimonio culturale e naturale.

Un programma di tale portata ha costi molto elevati, che possono però essere affrontati dalle Amministrazioni pubbliche se vengono inquadrati in un'ottica di riqualificazione ambientale e di sviluppo economico e sociale, valutando attentamente che questi territori che sono anche tra i più ricchi d'Italia, di valori ambientali, paesistici, storico-archeologici. Ma assumendo contemporaneamente che, pur essendo l'Italia conosciuta in Europa e nel mondo anche attraverso Pompei, Ercolano ed il Vesuvio, questo patrimonio non è ancora una "risorsa" nel senso pieno del termine.

Il programma punta a trovare le risorse per sostenere il processo di riconversione concertata, trasformando i fattori di rischio in opportunità.

Il Programma, data la complessità delle azioni da attivare, deve coinvolgere anzitutto la Regione Campania, la Provincia di Napoli ed i comuni vesuviani, ma anche le altre province campane, lo stato nazionale e l'Unione europea, per le evidenti ripercussioni (negative o positive) che potrebbe determinare anche a grande scala.

Il programma, se impostato correttamente, potrebbe attrarre cospicui investimenti locali, nazionali ed esteri.

Il ruolo delle Amministrazioni locali

Tale processo di riconversione deve essere condotto dalle Amministrazioni pubbliche sotto la guida della Regione e delle amministrazioni locali, con il consenso informato delle popolazioni, delle forze economiche e sociali. Deve contenere nei suoi presupposti fondanti l'esclusione di ogni trasferimento forzato, salvaguardando i valori locali e la permanenza delle popolazioni più radicate. Deve favorire il trasferimento in altre località di parte della popolazione consenziente attraverso varie forme di incentivi e facilitazioni.

D'altronde il Progetto sul "Rischio Vesuvio" elaborato dall'Università degli Studi di Napoli "Federico II" e finanziato dal Programma Operativo Plurifondo 1994/1999 - annualità 1999, ha già messo in evidenza le opzioni e gli orientamenti dell'utenza, distinguendo, in base agli spostamenti verificatisi, fasce di propensione alla mobilità.

In più, va utilmente sfruttata la situazione di tranquillità attuale del vulcano.

3.1 Dati di base utilizzati:

Il primo riferimento sono i documenti:

- le ricerche sugli scenari eruttivi effettuate dal Gruppo Nazionale di Vulcanologia (GNV)
- i dati e le considerazioni riportate nel Piano di Emergenza predisposto dalla Commissione per la elaborazione e gli aggiornamenti del piano di emergenza;
- la relazione Gasparini sul rischio Vesuvio;
- sugli interventi di protezione civile previsti
- la ricerca interdipartimentale dell'Università Federico II (P.O.P. '99)
- le Linee guida del PTR Campania

- Il preliminare di PTC Provincia di Napoli
- Il Piano del Parco del Vesuvio
- Lo studio di fattibilità della SAP (Soprintendenza archeologica Pompei)

Dall'esame dei documenti citati, appaiono evidenti:

• Il rischio altissimo per le popolazioni, per i beni materiali, per l'economia regionale, soprattutto nelle aree vesuviana e flegrea.

• La non prevedibilità (tempi ed entità dei fenomeni) se non con assoluta approssimazione e con limitato anticipo.

• La grande complessità tecnica, politica, sociale della gestione dei processi una volta avviati, anche con

pochi indicatori attivati (innesco senza evoluzione), con grandi costi economici e sociali.

Sembra decisivo corroborare urgentemente politiche coordinate di:

conoscenza:

- monitoraggio continuo dei fenomeni vulcanici (Osservatorio vesuviano) e delle trasformazioni socioeconomiche (Osservatorio urbanistico - socio -economico)

- studi scientifici interdisciplinari

sicurezza:

- protezione civile

governo del territorio:

- riorganizzazione del territorio

- programmazione di un processo di riconversione territoriale a breve, media e lunga scadenza, che punti ad uno sviluppo sostenibile e compatibile con la problematica del rischio ma, ancora di più, che punti dichiaratamente ed in maniera trasparente alla gestione: dell'abbassamento del rischio; della riduzione dei tempi di evacuazione a tre giorni; della riduzione della densità abitativa stabile; della riqualificazione del territorio per una migliore qualità della vita di chi decide di rimanere, e per rendere attrattivo il territorio a flussi turistici, come fattori di sviluppo.

Va sempre ribadito che tali politiche, per fare tesoro della negativa esperienza del bradisismo di Pozzuoli del '70 e dell'83, vanno costruite:

- in periodo di non emergenza e con tempi adeguati;

- con la massima informazione e diffusione dei processi ed il consenso dei cittadini interessati;

- attraverso prassi e procedimenti concertati, già ampiamente sperimentati nell'area vesuviana;

- principalmente attraverso la strutturazione di un sistema di incentivi e senza alcuna costrizione;

- coniugando strettamente politiche di sicurezza e di sviluppo nei settori connessi ai principali valori presenti nel territorio;

- utilizzando tutte le opportunità finanziarie opportunamente integrate e coordinate;

- utilizzando e coordinando l'esperienza e la rappresentatività degli Enti territoriali e delle Società pubbliche nate con la programmazione negoziata, presenti nell'area.

Valori esistenti possibili motori di sviluppo sostenibile e compatibile Beni archeologici (Pompei, Ercolano, Oplonti, Stabiae, ecc), paesaggistici (estesi territori vincolati), architettonici (centri storici, Ville vesuviane, sistema delle masserie storiche), beni naturali (Parco nazionale del Vesuvio), valori agricoli (terre molto fertili di natura vulcanica: viticoltura, floricoltura, ecc), importanti centri religiosi (Pompei, Madonna dell'arco), importanti centri industriali area nord est ed est, ed artigianali (Torre del Greco).

Questi valori non solo sono coerenti con l'ipotesi di riconversione territoriale, ma ne trarrebbero notevoli vantaggi e ne rafforzerebbero lo sviluppo.

Elementi primari di rischio

Sovraffollamento di residenti stabili

Altissime densità abitative

Presenza di rischio industriale

Fattori di detrazione

Grosso numero di detrattori ambientali

Settori produttivi che si confrontano in modo incoerente e contraddittorio

Obiettivi e tempi

Obiettivi

Innescare uno sviluppo sostenibile del territorio vesuviano compatibile con le strategie di attenuazione

del rischio vulcanico e di massima sicurezza per le popolazioni e per lo straordinario patrimonio culturale e naturale

Tempi

3 fasi:

Breve scadenza: 2003 - 2008 (5 anni)

Media scadenza 2003 - 2028 (25 anni)

Lunga scadenza 2003 - 2058 (50 anni)

E' possibile ridurre la consistenza della popolazione insediata attraverso alcune azioni mirate:

- Buoni casa:

per agevolare l'esodo dalle zone a rischio dei nuclei familiari titolari di contratti di locazione in proprietà pubbliche da demolire o riconvertire, è possibile ricorrere a particolari forme di incentivo che possono essere tradotte in sostegni di tipo economico "una tantum" da erogare, in forma anticipata, per la stipula dei contratti di locazione di immobili o per l'acquisto della prima casa in altri Comuni. Come ulteriore incentivo, può essere valutata anche la possibilità di una riserva sui bandi di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica di nuova costruzione di recupero o di risulta in altri comuni campani.

- Nuovi insediamenti in piani di zona;

- Recupero e rivitalizzazione centri storici delle aree interne

- Partecipazione dei proprietari agli utili di riconversione del patrimonio (rendita);

- Demolizioni e riconversioni delle aree (un'attenzione particolare va rivolta alle aree pubbliche edificate).

Tali azioni vanno incrociate con la mappa e la diversa gradualità del rischio.

Lo sviluppo turistico, auspicato in parte dell'area vesuviana (area costiera) ma anche nelle aree del Parco, potrà indurre nuova occupazione ed una spinta all'urbanizzazione, che potrà essere contenuta solo con politiche adeguate di mobilità, a partire dalle aree di reinsediamento.

Occorrerebbe un ulteriore approfondimento dell'indagine di tipo demografico fatta dall'Università "Federico II", e già richiamata, sui fenomeni migratori e immigratori esistenti, per meglio interpretare le tendenze.

Vanno anche considerate alcune azioni di razionalizzazione degli abitati e delle densità, in rapporto alla mitigazione del rischio a parità di abitanti (la cosa coinvolge in termini di emergenza, anche le vie di fuga ed i porti).

Inoltre c'è da considerare l'aspetto legato al rischio che può coinvolgere le attività industriali e alle riconversioni d'aree dismesse per spazi di risarcimento ambientale e attività turistiche.

Infine, è da tenere presente la difesa del patrimonio edilizio anche in emergenza (tetti contro cenere, difesa infrastrutture, ecc.).

Il lavoro per la elaborazione di linee guida per uno sviluppo territoriale proseguirà, per quanto riguarda la parte vulcanica e sismica, attraverso le seguenti fasi:

- acquisizione dei dati di vulnerabilità sismica e vulcanica finora prodotti dai diversi enti;

- identificazione dei comuni con la maggiore densità abitativa e con la maggiore vulnerabilità sismica;

- definizione, di concerto con la Prefettura di Napoli e la Protezione Civile, dell'obiettivo da raggiungere;

- identificazione dei beni culturali esposti;

- proposta delle azioni da intraprendere per incentivare un decremento abitativo che consenta, tra l'altro, condizioni di migliore vivibilità delle aree più congestionate. Tra le azioni possibili vanno considerate sia incentivi (per esempio economici, e di creazione di poli attrattivi industriali e commerciali al di fuori delle aree più pericolose) che disincentivi (per esempio la diminuzione del numero di scuole nelle aree più pericolose, il trasferimento graduale di strutture strategiche, quali ospedali, ecc.).

- Proposta delle azioni da intraprendere per la salvaguardia dei beni culturali.

- Possibilità di trasformare il programma in un fattore di sviluppo.

- Identificazione e quantificazione di altre tipologie di rischio.

- Problema abusivismo -demolizioni- condono (esperienze pilota - piani di condono - le attuali previsioni PTP per Ischia, Campi Flegrei e Vesuviana)

2. Ipotesi di programma

Breve scadenza

Azione preliminare

Approvazione da parte della Giunta Regionale dell'Articolazione dell'Indirizzo strategico sul Rischio vulcanico come integrazione delle Linee Guida (Stralcio del Regolamento di attuazione)

(1 mese)

1° azione

Azione propedeutica: creazione di una Assemblea istituzionale dei sindaci della "Comunità soggetta a rischio" che dovrebbe affiancare la Regione, la Provincia e la Prefettura nella gestione politica del processo.

(3 mesi)

2° azione

Rafforzamento dell'Osservatorio sulla zona vesuviana di recente presentazione anche con la partecipazione della Regione e di altri enti pubblici interessati alle problematiche di sicurezza e sviluppo.

Dotazione di risorse adeguate

(3 mesi)

3° azione

Studio /i di fattibilità

Realizzazione di uno o più Studi di fattibilità coordinati, per verificare dal punto di vista tecnico-urbanistico, finanziario e gestionale:

- il programma generale (breve, medio e lungo termine), in relazione alle ipotesi tracciate da PTR, dal PTC di Napoli e di Avellino, Salerno e Caserta, per quanto riguarda le aree interessate direttamente dal Programma Rischio Vesuvio e dal Piano del Parco del Vesuvio; le politiche della mobilità connesse alle vie di fuga ed alla accessibilità turistica con particolare riferimento alla riconversione della linea ferroviaria costiera e del sistema portuale esistente;

- la fattibilità finanziaria ed economica del programma;

- la fattibilità gestionale del processo;

- la tempistica prospettata.

(12 mesi)

4° azione

AdPQ Rischio Vesuvio

Coinvolgimento, data la complessità del Programma, della UE e dello Stato Nazionale, anche attraverso appositi Accordi di Programma, ed eventualmente anche nell'ambito dell'Intesa Stato Regione.

(6 mesi)

5° azione

Informazione / Trasparenza

Progettazione ed avvio di azioni, continue e capillari, di informazione alle popolazioni ed a tutti gli interessati sul rischio Vesuvio e sul programma, affinché ognuno possa conoscere correttamente, lo stato di avanzamento del programma e dei sottoprogrammi e l'evoluzione della situazione (in sinergia con Osservatorio vesuviano, che già opera in tal senso, scuole, ecc).

(6 mesi)

6° azione

Coordinamento dei PI del POR

Sono attualmente in corso di approvazione sei Progetti integrati del POR Campania che interessano l'area vesuviana:

- a. PI Grande attrattore culturale Pompei Ercolano e sistema archeologico vesuviano Tematico Asse 2
- b. PIT Vesevo Territoriale Asse 1
- c. PIT La città del fare (area nord est di Napoli)
- d. PIT Distretto industriale S. Giuseppe Vesuviano

Sono coinvolti in maniera indiretta il PI Itinerario culturale minore Antico Clanis e il PIT Nolano.

L'area è, inoltre, in parte interessata da altri PI tematici afferenti all'Asse 4, come quelli sul Termalismo e sulla Portualità turistica.

Andrebbe promossa una forma di coordinamento dei vari PI e PIT che interessano l'area vesuviana (in un'ottica coerente con l'obiettivo di prima fase (2003/2008) affinché possano convergere fin da ora strategicamente nella direzione della trasformazione territoriale per lo sviluppo sostenibile del territorio vesuviano compatibile con le strategie di attenuazione del rischio vulcanico e di massima sicurezza per le popolazioni e per lo straordinario patrimonio culturale e naturale.

Dovrebbe, quindi, in coerenza con le politiche regionali e provinciali di rafforzamento dei sistemi territoriali di sviluppo, essere costituito un Tavolo di programmazione e di concertazione unico per l'area vesuviana attraverso la stesura di un Documento di Orientamento Strategico (DOS) di area vasta, intercomunale ed eventualmente, interprovinciale.

La eventuale riprogrammazione dei fondi POR 2003, della premialità e dei ribassi, potrebbe eventualmente tenere conto di tale Documento strategico di area vasta.

A supporto di tale prima fase strategica potrebbero convergere anche fondi ordinari regionali e fondi speciali europei e nazionali.

(3 mesi)

7° azione

Lotta all'abusivismo e risoluzione della questione condono

Tale politica dovrebbe essere accompagnata:

- a) da un blocco totale delle nuove volumetrie;
- b) da una decisa lotta all'abusivismo edilizio dotata di mezzi e strumenti giuridici appositi (legge speciale nazionale o regionale);
- c) dalla realistica soluzione della problematica del condono edilizio in un'ottica di pianificazione territoriale e di gestione complessiva del processo.

Per tale azione dovrebbe essere redatto un apposito studio che prenda atto della situazione esistente e verifichi l'attuabilità delle più avanzate esperienze in materia in coerenza con la strategia complessiva del rischio.

(6 mesi)

8° azione

Società per la trasformazione territoriale

Bisognerebbe promuovere- previo mirato studio di fattibilità- la costituzione di una Società mista di trasformazione territoriale, a maggioranza pubblica, nella quale potrebbero convergere Stato, Regione, Provincia, Comuni, Enti e Società miste (Ente Parco, Ente Ville vesuviane, Patto Miglio d'oro, TESS, Società del Patto Nord-Est, Osservatorio vesuviano, ecc), eventualmente con una importante

partecipazione privata diffusa (ad es. i proprietari delle abitazioni che decidono di risiedere altrove vendendo la casa, banche), per progettare e gestire a breve, medio e lungo termine il processo di riconversione.

La missione della Società dovrebbe essere quella di acquisire al proprio patrimonio, immobili residenziali, in cambio di una percentuale del prezzo dell'immobile e di azioni della società stessa capaci di fornire una rendita annuale.

In tal modo l'attuale residente che volesse risiedere altrove (perché preoccupato e non interessato a convivere con il rischio, o interessato ad avvicinarsi al proprio posto di lavoro o ai familiari, o tornare al proprio luogo di origine, ecc.) potrebbe vendere alla società l'immobile in cambio di una somma di danaro per acquistare un'altra casa altrove, mantenendo una rendita dalle azioni della società.

Altre forme di incentivo potrebbero essere studiate per i soggetti residenti in affitto, in caso di vendita

della casa da parte del proprietario.

I volumi residenziali, acquisiti dalla società, potrebbero essere gestiti in un'ottica di sviluppo compatibile con il rischio vulcanico: demoliti, scambiati o riconvertiti (in un'ottica territoriale perequativa) per funzioni produttive compatibili (agricoltura, piccola industria, artigianato, funzioni alberghiere, turistiche;

per riqualificare il paesaggio, per valorizzare le ville vesuviane, per riqualificare le Aree archeologiche ed il loro territorio circostante).

(1 anno)

9° azione

Sperimentazione / Progetti Pilota

Sperimentazione su esperienze/progetti pilota, delle forme di incentivazione al trasferimento delle popolazioni e delle connesse azioni di riqualificazione agricola ed ambientale e di infrastrutturazione del territorio. Il caso di Boscoreale (Villa Regina), potrebbe essere utilizzato come prima esperienza pilota per sperimentare i meccanismi di incentivazione diretta ed indiretta, unitamente ad altri casi segnalati dalle amministrazioni locali o emersi dallo studio di fattibilità.

(Individuazione dei primi casi pilota entro 3 mesi)

10° azione

Legalità e Sicurezza

Tutta l'operazione dovrebbe essere sostenuta da un assiduo controllo da parte dei sindaci, delle forze dell'ordine e della magistratura data la delicatezza dei contenuti, la ingente quantità di interessi in gioco e la forte presenza di malavita organizzata nell'area.

Percorsi amministrativi e legislativi da approfondire

Ampliamento della delega della giunta regionale sulle Linee Guida (art. 13 L.R. 25/9/2001)

- L'attuazione delle Linee guida della Pianificazione Regionale viene affidata dalla legge alla Giunta Regionale che, con atto deliberativo, provvede alla relativa approvazione. Il contenuto delle linee guida è previsto dal 2° comma dell'art.14, con richiamo e alle normative e alle finalità assegnate. Il terzo comma detta le finalità assegnate.

- Il regolamento dell'art.13, in quanto norma oggetto di delegificazione, rinviene nella disposizione legislativa i limiti dell'ambito regolato. Il primo comma affida al regolamento: 1) le modalità di accesso ai contributi; 2) l'esercizio dei poteri costitutivi; 3) le altre modalità, espressione che commette al regolamento la possibilità di disciplinare attività non oggetto di regolazione della fonte primaria; 4) il comma II contempla la potestà regolamentare per gli interventi di cui al titolo primo, definendo gli oggetti delle linee guida. Il 3° comma prevede il contenuto del regolamento relativo agli interventi del titolo III, prevedendone puntualmente il contenuto. Il IV co. rimette al regolamento:

1) le modalità d'intervento di ufficio dei Comuni per gli immobili che presentano condizioni di profondo

degrado;

2) i criteri e modalità di funzionamento del Fondo di rotazione per la esecuzione di Ufficio.

3) I limiti di espansione nella "zona rossa" vesuviana possono essere introdotti solo con atto legislativo.

Prof. Paolo Gasparini

Prof. Attilio Belli