

Regione Campania

Vesuvia, Programma strategico per la mitigazione del rischio vulcanico e per la valorizzazione del territorio vesuviano

Il Programma Vesuvia¹, punta ad innescare una nuova fase di sviluppo sostenibile del territorio del Vesuvio in maniera strettamente collegata con le improrogabili scelte finalizzate all'attenuazione del grave rischio vulcanico.

L'idea forza del Programma è "la scelta possibile: il rischio diventa una risorsa".

Si tratta infatti di una strategia innovativa da attuarsi attraverso un complesso sistema di azioni integrate territoriali, materiali ed immateriali, a breve, media e lunga scadenza, sul modello sperimentato nei Pit del Por Campania. In particolare, si punta, in una fase tranquilla del vulcano, a trasformare il potenziale rischio, determinato da una sempre possibile crisi esplosiva del Vesuvio, in un'opportunità di sviluppo territoriale a partire da alcuni fattori indotti dalle politiche di mitigazione del rischio che creano le opportunità per il recupero e la valorizzazione dello straordinario patrimonio culturale e naturale vesuviano.

Dal mese di dicembre hanno preso avvio le prime azioni di riduzione incentivata della densità abitativa sostenute da risorse ordinarie regionali e da quelle comunitarie del Por Campania 2000/6.

Recentemente è stato presentato il Piano territoriale regionale (Ptr) che traccia il quadro di riferimento per la pianificazione regionale dei prossimi anni ricercando, in maniera innovativa, una sempre più stretta relazione tra la pianificazione e i contenuti ed i tempi della programmazione delle risorse regionali e comunitarie.

Vesuvia costituisce la prima azione sperimentale complessa che attua i contenuti del Ptr.

Il Programma

L'area interessata dal Programma Vesuvia riguarda un territorio con una popolazione di circa 550.000 abitanti distribuiti nei 18 comuni che cingono strettamente il cono del Vesuvio, pochi chilometri ad est dalla città di Napoli.

L'attività vulcanica, senza fenomeni significativi dal 1944, anno dell'ultima eruzione, è monitorata con continuità e con metodologie di punta dall'Osservatorio Vesuviano, sezione dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia.

Attualmente non si rilevano indizi che possano far pensare ad un risveglio immediato del vulcano.

Tuttavia era ormai improrogabile per le Istituzioni voltare pagina rispetto allo sciagurato modello di sviluppo attuato negli ultimi 50 anni, riaffermando con decisione che "il Vesuvio non è una montagna" ma un vulcano attivo e pericoloso, sito all'interno di un territorio metropolitano ad altissima densità abitativa, per la quale è da anni segnalata da più parti la necessità e l'urgenza di approntare politiche specifiche.

Nella presentazione del Programma occorre partire da alcune considerazioni preliminari.

L'area metropolitana napoletana è circondata da tre vulcani attivi: il Vesuvio, i Campi Flegrei e, in misura significativamente minore, l'isola d'Ischia.

1. Il Programma Vesuvia è promosso dall'Assessore all'Urbanistica della Regione Campania Marco Di Lello e predisposto dagli urbanisti Attilio Belli e Francesco Escalona e dal vulcanologo Paolo Gasparini.

Le pericolosità eruttive dell' area vesuviana e della vicina area flegrea, poste rispettivamente ad est ed a ovest di Napoli, 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, che ha raggiunto il culmine nel periodo bradisismico 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, molto elevato a causa del numero degli abitanti e delle caratteristiche dell'eruzione attesa.

E' molto probabile che un'eruzione possa essere prevista in base alla comparsa di fenomeni precursori, quali terremoti e sollevamenti del suolo; per questo, la Prefettura di Napoli e la Protezione civile hanno elaborato un piano di emergenza (in corso di aggiornamento), nel quale 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 del piano di emergenza sono stati raccolti numerosi dati sia sulla vulnerabilità ad eruzioni che alla vulnerabilità sismica dei comuni vesuviani; 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 in 18 regioni italiane, una città per ogni regione, così come previsto dall'attuale Piano di evacuazione predisposto dal Dipartimento per la Protezione civile, anche per lunghi periodi, produrrebbe una crisi di carattere sociale ed economico dell'area metropolitana napoletana con vaste influenze regionali e nazionali. Sulla base di tali premesse, la Regione Campania ha promosso una politica di riconversione territoriale, a breve, medio, e lungo termine, condivisa dalle comunità locali, per affrontare con decisione la trasformazione dello sciagurato modello di sviluppo perseguito negli ultimi 50 anni in questa parte importante del territorio regionale ad alto rischio vulcanico.

Tale politica prende le mosse dalle "Linee guida per la pianificazione territoriale regionale", approvate nel 2002 e si concretizza nel luglio 2003 con il varo, da parte della Giunta regionale, del Programma di azioni per la mitigazione del rischio Vesuvio, denominato Vesuvia, che si configura come l'attuazione pilota di uno dei 10 Campi territoriali complessi di intervento individuati dal Ptr, prossimamente all'esame del Consiglio regionale.

Gli obiettivi primari

Il Programma Vesuvia punta in prima istanza, in un periodo prestabilito di media scadenza (quindici anni), alla riduzione progressiva del "rischio vulcanico" attraverso il raggiungimento di tre obiettivi primari:

1. la riduzione della popolazione;
2. il miglioramento delle vie di fuga e della mobilità dell'area;
3. l'educazione delle popolazioni alla corretta convivenza col rischio.

Il grado di successo di ognuno di questi obiettivi influisce strettamente sugli altri.

Ad esempio: un minore rischio vulcanico si ottiene riducendo la popolazione dell'area vesuviana fino a valori tali da abbassare sensibilmente la probabilità di errore collegata ad evacuazioni provocate da falsi allarmi (per esempio una probabilità di errore inferiore al 10% contro l'attuale il 60/90 %). In tale caso, infatti, la decisione di evacuazione potrà essere presa dalle Autorità competenti non più di 48 ore prima dell'evento eruttivo atteso, abbassando così notevolmente i margini di falso allarme e quindi l'eventuale inutile ed oneroso spostamento di 550.000 persone. Ma è evidente che la riduzione della popolazione potrà essere di minore entità in funzione del progressivo miglioramento della mobilità di uomini e mezzi nell'area e/o della capacità di eseguire ordinatamente la eventuale evacuazione, fattori questi assolutamente interdipendenti.

Questi obiettivi, mano a mano che si andranno a realizzare, creeranno nuove precondizioni per la riqualificazione urbana e territoriale trasformandosi in veri e propri fattori per lo sviluppo sostenibile di un'area attualmente ipercongestionata, ma che ospita quattro siti Patrimonio mondiale dell'Unesco (Pompei, Ercolano, Oplonti e Stabia); il sistema delle ville Vesuviane settecentesche del Miglio d'oro; la Reggia di Portici ed il sito borbonico di Quisisana; le acque e le terme di Castellammare di Stabia nonché la straordinaria filiera di aziende orafe e artigianali costituita intorno alla lavorazione del corallo di Torre del Greco.

Più nello specifico, la politica territoriale regionale sopra descritta si articola nel seguente sistema di azioni:

1. diminuzione della densità abitativa, attraverso:

- l'approvazione della Lr 21/03 che ha vietato per sempre la realizzazione di nuove costruzioni residenziali nel territorio dei 18 comuni vesuviani;
- il rafforzamento delle politiche di contrasto all'abusivismo edilizio e alle reiterazioni del condono edilizio con provvedimenti regolamentari e normativi ed il sostegno economico alle demolizioni delle costruzioni abusive;
- la promozione di una serie di incentivi normativi ed economici rivolti principalmente a favorire lo spostamento consensuale:
- di quella parte della popolazione storicamente e culturalmente non radicata;



Ripresa area dell'area vesuviana.

- di quelle funzioni non compatibili con i valori esistenti e con il rischio prospettato;

Sono già stati varati in tal senso due bandi rivolti ai cittadini vesuviani, interessati all'acquisto della prima casa in comuni esterni alla zona rossa. Il primo bando ha registrato più di 3276 domande (circa 10.000 persone).

Con la Lr 21/03 la Regione ha previsto che venga riservato ai cittadini vesuviani della zona rossa che aderiscono al Programma, il 20% degli alloggi Erp realizzati nel territorio regionale. Inoltre, i bandi riguardanti i Programmi complessi di riqualificazione dei centri storici campani prevedono premialità per i comuni che riservano alloggi per i cittadini vesuviani.

2. La riqualificazione del territorio, collegata alla diffusa dismissione di funzioni residenziali stabili, attraverso:
 - la demolizione di parti di edilizia di scarso valore;
 - la rinaturalizzazione del territorio ed il restauro del paesaggio; azione già attivata attraverso gli interventi del Pit Vedevo del Parco del Vesuvio;
 - la riqualificazione urbana dei centri storici e la valorizzazione degli stessi in stretta connessione con lo straordinario patrimonio archeologico; azione già attivata attraverso il Pit Pompei – Ercolano e sistema archeologico vesuviano.
- 3 la costruzione di un adeguato sistema di mobilità e di vie di fuga che funzionino, allo stesso tempo, come infrastrutture di collegamento e di interconnessione per favorire la possibilità dei vesuviani di risiedere in zone sicure continuando a lavorare nell'area; azioni già attivate attraverso la messa in coerenza di interventi dell'Asse VI del Por Campania e del Pit Portualità turistica;
- 4 l'informazione e la sensibilizzazione capillare delle Amministrazioni pubbliche e delle popolazioni, con un'apposita campagna informativa (200.000 opuscoli, spot radio e televisivi, lungometraggi, accordi con fiction) e programmi specifici con i giovani, costruiti in collaborazione con le scuole del territorio, per imparare a fronteggiare adeguatamente le situazioni a vario grado di emergenza ma anche per aumentare la conoscenza

dei valori esistenti e la condivisione delle opportunità di sviluppo collegate alle risorse inesprese.

Rapporto tra programmazione e pianificazione

Un programma di tale portata e con obiettivi così ambiziosi ha costi molto elevati, che possono essere affrontati solo se inquadrati in una strategia di riqualificazione ambientale come premessa per la nascita di un nuovo sviluppo economico e sociale, in presenza di grandi risorse inesprese.

La Regione Campania sta perciò, innanzitutto, costruendo un sistema di coerenze e di strette relazioni tra pianificazione e programmazione regionale e comunitaria che vede nel Programma Vesuvia un banco di prova importante:

- nella proposta di Ptr, recentemente presentato pubblicamente con l'avvio della fase concertativa, il territorio vesuviano viene rappresentato come uno dei 10 Campi territoriali complessi della pianificazione regionale, ovvero come un'area strategica per lo sviluppo regionale dove si rilevano una molteplicità di problematiche ma anche di opportunità di sviluppo e di Enti competenti. Per la pianificazione strategica nei Campi territoriali complessi, il Ptr prevede il coordinamento regionale finalizzato all'individuazione ed implementazione di sistemi di azioni fortemente coordinate e concertate;
- il territorio dei 18 comuni afferisce a 2 dei 45 Sistemi territoriali di sviluppo (Sts) con cui il Ptr interpreta il territorio della regione: il sistema Miglio d'oro, sulla costa, e il sistema Comuni Vesuviani, nell'entroterra;
- il Parco nazionale del Vesuvio ha approvato nel mese di luglio il Piano del parco che comprende indirizzi e norme coerenti sia con il Ptcp che con il Ptr, ricercate attraverso un sistema di intese istituzionali propedeutiche;
- la proposta di Ptr, inoltre, traccia alcuni indirizzi per la messa in coerenza con Vesuvia dei Pit comunitari attualmente in corso, proponendo per la nuova fase 2007/13, la costruzione di Progetti integrati territoriali coincidenti con gli Sts preliminarmente individuati nell'ottica di Vesuvia.

Il Piano strategico operativo

Nel maggio di quest'anno ha preso avvio la formazione del Piano strategico operativo (Pso) che, coordinato dalla Provincia di Napoli, dovrà nel giro di sei mesi individuare un sistema di interventi strategici, capaci di innescare i processi di riqualificazione urbana resi possibili anche dal raggiungimento dei primi risultati della decongestione residenziale.

Per governare le influenze indotte dalla strategia di decongestionamento della zona rossa sul resto del territorio regionale, anche in relazione alle opposte problematiche di spopolamento delle aree interne, è stato nella stessa data varato un apposito studio collegato al Pso.

Il governo del processo di attuazione di Vesuvia

Per governare nel breve/medio tempo il processo di riconversione territoriale, la Regione sta procedendo alla costituzione di un apposito Ufficio speciale con funzioni di coordinamento intersettoriale ed interistituzionale delle iniziative. Contemporaneamente, in stretta collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è in corso uno Studio di fattibilità finalizzato ad individuare le caratteristiche di una Società per la trasformazione territoriale o di altro Ente analogo, che dovrà, a medio/lungo termine attuare le complesse politiche di riequilibrio e di gestione del patrimonio immobiliare disponibile in seguito alle azioni di delocalizzazione avviata.

La missione della Società dovrebbe essere quella di acquisire al proprio patrimonio immobili residenziali liberati o liberabili al fine di valorizzarli e di gestirli in coerenza con gli obiettivi di Vesuvia

Il ruolo delle Amministrazioni locali

Il processo di riconversione territoriale sarà governato, in ogni sua fase, attraverso il pieno coinvolgimento delle autonomie locali. Sono state a tal fine istituite l'Assemblea istituzionale dei sindaci della comunità soggetta a rischio che affianca la Regione, la Provincia e la Prefettura nella gestione del processo ed il Forum del partenariato socio economico, strumento indispensabile per alimentare ed indirizzare il processo di sviluppo socio-economico.

Testo a cura di Francesco Escalona, coordinatore tecnico del programma Vesuvia

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Regione Campania

IL CASO

Vesuvia, Programma strategico per la mitigazione del rischio vulcanico e per la valorizzazione del territorio vesuviano

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

18 comuni dell'area del Vesuvio

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani e quadri territoriali e metropolitani, fondi strutturali europei

RIFERIMENTI

<http://www.regione.campania.it/vesuvia>