

FRANCOANGELI/Urbanistica

Territori costieri

a cura di
Giuseppe Abbate
Annalisa Giampino
Marilena Orlando
Vincenzo Todaro

Prefazione di Teresa Cannarozzo





Alcuni materiali confluiti nel volume sono stati predisposti utilizzando parte dei finanziamenti erogati dall'Università degli Studi di Palermo ai "Programmi di Ricerca Ordinari" diretti dalla Prof. Teresa Cannarozzo, dal 1999 al 2006.

Hanno contribuito a finanziare la pubblicazione il Centro Interdipartimentale di Ricerca sui Centri Storici dell'Università degli Studi di Palermo (C.I.R.C.E.S.) e l'Associazione Regionale Territorio e Ambiente.

Questo volume è il risultato del lavoro e delle riflessioni comuni dei curatori. In particolare, Giuseppe Abbate ha curato la Parte Prima, Mariolina Orlando ha curato la Parte Seconda, Annalisa Giampino ha curato la Parte Terza e Vincenzo Todaro ha curato la Parte Quarta.

In copertina: particolare della *Piana topografica del territorio di Marsala, 1843*, pubblicata in E. Caruso, A. Nobili (a cura di) (2001), *Le mappe del Catasto Borbonico di Sicilia*, Regione Siciliana, Assessorato dei Beni Culturali ed Ambientali e della Pubblica Istruzione, Palermo.

Copyright © 2009 by FrancoAngeli ed. L. Milano, Italy.

Numero	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Senza vietare e autorizzare (se non espressamente autorizzate) le riproduzioni in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione

(ivi inclusa a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la ristampa), anche a mezzo di mezzi digitali innovativi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume, ma senza pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 17, comma 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di apposita autorizzazione rilasciata da AIDRO.

(www.aidro.org, info@segreteria.aidro.org)

Stampa: Tipografia, s.p.a. Milano TR, Milano.

3. La pianificazione strategica dei territori costieri a elevato rischio naturale: il PSO e i comuni vesuviani costieri

di Loretto Colombo e Cristoforo Pacella

1. Premessa

Il presente contributo sintetizza il contenuto della consulenza alla Provincia di Napoli per la ricostruzione dello "stato di diritto" dell'intero territorio della "zona rossa" vesuviana, nel senso che verifica lo stato della pianificazione generale e di settore, subordinata e comunale. Ciò al fine di prospettare il quadro normativo complesso che deriva dalla sovrapposizione di strumenti e di normative che fanno capo all'esistente attività di competenza di enti territoriali, di autorità e di amministrazioni, ciascuno dei quali interviene su un aspetto della complessiva disciplina territoriale.

Il Vesuvio è circondato alla base del cono vulcanico da una città unitaria praticamente continua. A nord-ovest, col Comune di Portici, l'aroma si salda direttamente con l'area orientale di Napoli; verso sud-est, con Torre Annunziata e Pozzeoli, si riscontra la saldatura alla città litoranea avvertita, che da Scudati, attraverso Nocera Inferiore e Supersano, si prolunga fino a Cavaliere Tirreno. Il tratto costiero della città vesuviana fa quindi parte sia della conurbazione analata che della più estesa e ininterrotta fascia urbanizzata che dall'alto litorale flegreo giunge a Salerno.

2. Contenuti del PSO e problematiche operative

Il Piano Strategico Operativo (PSO) predisposto dall'Amministrazione provinciale di Napoli risponde a uno degli obblighi della legge regionale n. 21/2003. L'art. 2, commi 1 e 2, stabilisce che gli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni ricadenti nella zona rossa¹ ad alto rischio vul-

canico non possono contenere disposizioni che consentano l'incremento dell'edificazione a scopo residenziale, mediante l'aumento dei volumi abitabili e dei carichi urbanistici derivanti dai pesi insediativi nei rispettivi territori, e che è vietato alle amministrazioni competenti assumere provvedimenti di approvazione o di esecutività, previsti da disposizioni di legge vigenti in materia, degli strumenti attuativi dei piani regolatori generali dei Comuni interessati, comportanti incrementi delle edificazioni a scopo residenziale.

Il comma 3 dello stesso articolo obbliga la Provincia di Napoli, d'intesa con la Regione Campania e con i Comuni della zona rossa, alla redazione di un Piano Strategico Operativo da approvare in Consiglio Regionale, al fine di determinarne e definirne:

- le aree e gli insediamenti da sottoporre a programmi di interventi e di opere finalizzate alla decompressione della densità insediativa presente, nonché al potenziamento e miglioramento delle vie di fuga anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, di demolizione senza ricostruzione, di riqualificazione e di recupero ambientale, di valorizzazione dei centri storici, e di rifunzionalizzazione in favore delle attività produttive, turistico-ricettive, terziarie ed attrezzature pubbliche e di interesse pubblico;
- le eventuali possibilità di attuazione di interventi compensativi, nelle aree e per gli interventi già destinati negli strumenti urbanistici vigenti a scopo residenziale, nell'ambito degli obiettivi per la eliminazione di case ed insediamenti esistenti, degradati o comunque per processi di riqua-

1 La zona rossa è l'area immediatamente circostante il vulcano, ed è quella a maggior pericolosità in quanto potenzialmente soggetta all'invasione dei flussi piroclastici, con il rischio di gas e materiale solido ad elevata temperatura che, scendendo lungo le pendici del vulcano ad alta velocità, possono distruggere in breve tempo tutti quanto si trova sul loro cammino. La zona rossa comprende 18 Comuni per un totale di circa 200 km² di estensione e poco meno di 600 mila abitanti. Non è possibile conoscere preventivamente quale saranno le zone effettivamente invase dai flussi, ma la rapidità con la quale si sviluppano tali fenomeni, associata al loro potenziale distruttivo, non consente di attuare l'evacuazione preventiva per evitare in altri le misure preventive. Pertanto il piano nazionale d'emergenza prevede che la zona rossa venga completamente evacuata prima dell'inizio dell'eruzione. La zona gialla presenta una pericolosità minore rispetto alla rossa e corrisponde a tutta l'area che potrebbe essere interessata dalla risalita di particelle piroclastiche che possono appesantire un successivo intervento nei confronti degli edifici fino a determinare il crollo. La risalita di particelle, inoltre, può causare problemi alle vie respiratorie, danni alle coltivazioni e problemi alla circolazione aerea, ferroviaria e stradale. La zona blu ricade all'interno della zona gialla ma è soggetta ad un grado di pericolosità minore. È corrisposta alla "zona di fuga" che, per le sue caratteristiche idrogeologiche, presenta minore soggetta a inondazione e alluvionamenti, oltre che alla risalita di cenere e lapilli.

¹ Il piano nazionale d'emergenza, elaborato dalla Protezione Civile della Fase della crisi

ificazione urbana, perché non trasportati nei residuati aggiuntivi incompatibili con le finalità della presente legge.

La complessità normativa derivante da una stratificazione ormai storica, basata sulla separazione di competenze sovrette in conflitto tra loro, i tempi diversi di approvamento degli strumenti e della loro entrata in vigore, non consentono, allo stato, il riconoscimento di un soggetto responsabile e interamente responsabile del cosiddetto "governo del territorio", termine frazionante, per ora, tanto ambizioso quanto lontano dall'indicare una realtà effettuale.

Il PSO assume la funzione e l'aspetto di "strumento di sintesi". Sia che venga "incorporato" nel Piano Territoriale Regionale o nel PTCP, sia che resti - ancora in via transitoria - come uno stralzo proprietario e quindi anticipato del coordinamento sovracomunale, esso può consentire l'accorpamento delle finalità e dei contenuti dei diversi strumenti e delle diverse normative in un quadro unitario, al quale dovranno uniformarsi, come riferimento finalmente chiaro e univoco, le pianificazioni locali.

A livello comunale, infatti, si tocca con mano la contraddittoria realtà del frazionamento amministrativo di territori connotati da evidenti segni di omogeneità socio-economica e morfologica. Sui piani comunali, collocati all'ultimo livello della "cascata" pianificatoria, e considerati come espressioni politica e tecnica di quel diritto all'autonomia ereditato e difeso con orgoglio e tenacia, grava l'onere del puntuale adeguamento a tutti gli strumenti sovraordinati.

Il complesso vaglio cui devono essere sottoposti i Piani regolatori (ora PUC, Piani Urbanistici Comunali) modificati, con la legge n. 16/04, nella forma concertativa - rispetto alla precedente sottoposizione diretta a ciascuno dei "controllori" - spiega il lento ritardo nella loro produzione e approvazione; essi sono così condannati al rapido superamento sia per la lentezza intrinseca delle procedure che per la frequente sopravvenienza di nuove normative sovraordinate.

Quanto detto è facilmente verificabile attraverso gli casi di questa municipalità, che evidenziano due principali contraddizioni:

- la "doppia velocità" degli strumenti e delle normative sovracomunali, alcuni dei quali sono in vigore (PTP dei Comuni Vesuviani, Norme di salvaguardia del Parco Nazionale del Vesuvio - PPNV¹ -, PAI del Bacino del Sarno e della Campania Nord Occidentale, legge regionale n.

¹ ASL, Soprintendenza, Ente Parco, Azienda di Bacino, Consorzio ASI. Provincia di Napoli n. 16/04 ha attribuito il v.d. "potere di approvazione a legge e regolazione" di competenza regionale. Ma la Regione ha poi la competenza di approvazione della VAS (Valutazione Ambientale Strategica); per cui possono associare gli stessi interventi e attività previsti dalla stessa legge regionale, una separazione/definizione procedurale.

21/03, costituenti il quadro "stabilizzato"); altri sono in essere (PPNV e, per la seconda volta, il PTCP, costituenti il quadro "mobile"); altri ancora, come gli strumenti della programmazione concertata quali Patti territoriali² e PTT³ hanno dispiegato effetti tutto sommato limitati e deludenti.

¹ Dal testo dell'Accordo di concertazione del 1991 risultano, tra le tipologie di interventi, di sviluppo nei quali era prevista attività di sviluppo concertato, quelli riconducibili per la presenza di importanti risorse territoriali e risorse produttive, nei quali l'attività tende tra le altre finalità al potenziamento pubblico e privato delle iniziative locali. Gli effetti prodotti dai Patti sono ancora da valutare. In ogni caso, per quanto riguarda le norme di coordinamento uscite a seguito di interventi localizzati, occorre essere onesti e precisi. Almeno nel caso del P.T. del Miglio d'Oro, i progetti presentati appaiono "frammentari ed eterogenei", non collocabili in una linea strategica riconoscibile, nonostante il tentativo di raggrupparli per tipologie. Va detto, però, che è possibile una distinzione tra i progetti del primo fondo di programmazione e quelli del secondo: i primi, più orientati verso la trasformazione e l'adattamento, coincidono spesso con le norme del piano pianificativo; i secondi, per calibrarne l'entità verso un uso delle risorse compatibile con le salvaguardie del valore ambientale e paesistico, presentano un più alto livello di qualità, la via più generale, anche se non mancano eccezioni al frazionamento delle iniziative, alla stregua di quelle e tendenze dei progetti insufficienti del piano regolatorio, alla incompatibilità con le norme del Piano Paesistico. Si ritiene utile il solo richiamo alle iniziative approvate e ancora in corso per i bacini territoriali spaziali individuati e conosciuti con i nomi seguenti.

Il Pato territoriale del Miglio d'Oro interessa i Comuni di Portici, San Giuseppe a Capua, Fuscolina e Torre del Greco. Nella fase di attuazione espone nel documento di base (Adibiteri Lige del maggio 1997) la individuazione l'ultima linea del Pato territoriale del Miglio d'Oro, che coincide nel promuovere l'interconnessione tra azioni e risorse del territorio di riferimento, con tra le diverse tipologie, le parti sociali, le attività agricole, le aree assottiate, le risorse ambientali, archeologiche e architettoniche e le risorse culturali e formative, nell'intento di concertare i punti di vista di un territorio degradato per effetto di questioni sociali ed economiche relative ad opportunità di sviluppo. Il Pato, sottoscritto nel 1997, prevede i seguenti "interventi strategici": la riqualificazione delle aree assottiate (colture, attività agricole, ricreative, produttive e del territorio); la riqualifica di nuove (apparecchiamento) con le vocazioni turistiche dell'area; la formazione di nuove professionalità per lo sviluppo dell'ospitalità; Solo la metà delle domande presentate sono state finalizzate dal CIPE.

Il Consorzio d'Aree Turistiche-Sabiose fu stipulato nel 1993 per la riqualificazione e in alcuni recuperazione dell'area, compresa nei Comuni di Castellammare e Torre Annunziata, attuata dall'aggiornamento ASI Foci Sarno e promossa come area ad elevato costo recuperabile, ai sensi dell'art. 1 ter della legge n. 23/91. Nel 1994 fu costituita la Società Tasi S.p.A., ad compito di operare per l'acquisizione, riqualificazione e ristrutturazione delle aree dismesse. A dieci anni dalla sua costituzione, la Tasi ha assunto il ruolo di Agenzia locale di sviluppo. Tra le realizzazioni principali va ricordato il recupero con funzioni turistiche e commerciali del complesso ex Caci e cinema di Pozzano (in territorio di Castellammare) e la riconversione degli immobili dismessi della Ferrovie, nell'aggiornamento ASI per funzioni culturali e del tempo libero.

² Il Progetto Integrato Territoriale Vesuvio rientra nel PIR Campania 2000-2006. Interviene il 15 Comuni del Parco Nazionale del Vesuvio (Avella, Boscoreale, Boscoreano, Ercolano, Massa di Somma, Ottaviano, Pedara, San Giuseppe Vesuviano, San Schifano, al Vesuvio, Sant'Alfonsio, Somma Vesuviana, Terracina, Trivani, Torre del Greco). Il progetto ha finalità sia rispetto all'attività strategica concertata che al recupero del patrimonio auto-

tele) (riqualificazione delle parti degradate del territorio del Parco e ribaltano dei rischi connessi al dissesto e alla sismicità, recupero e valorizzazione del patrimonio storico, artistico ed ambientale dei Comuni interessati e delle aree contigue: valorizzazione turistica, agricola, artigianale e promozionale di attività produttive e di attività ricreative/ricreative nei Comuni interessati e nelle aree contigue).

I progetti presentati e approvati dal Nucleo di Valutazione riguardano principalmente: il recupero e la valorizzazione del "sentiero" del Parco; la riqualificazione delle principali vie di accesso e dei centri storici dell'area; il risanamento ambientale dell'area del crinale; la salvaguardia delle reti ecologiche; la formazione e la sensibilizzazione; il sostegno alle attività produttive.

Il Progetto Iniziativa Territoriale Orto-Ecologico (approvato con delibera n. 1747 del 05.2007) interessa i Comuni di Boscovello, Boscotrecase, Castellammare di Stabia, Ercolano, Piana S. Giorgio e Cresano, Torre Annunziata, Torre del Greco, Pozzuoli, Ercolano.

L'obiettivo fondante è quello dello sviluppo socio-economico sostenibile dell'area attraverso la valorizzazione integrata del patrimonio archeologico e culturale per promuovere la qualità del turismo e prolungare la permanenza media. I progetti presentati e approvati dal Nucleo di Valutazione riguardano principalmente: il sistema del patrimonio culturale ed archeologico; il recupero e la riqualificazione di centri storici, ville residenziali ed emergenze monumentali; materia agricola; l'animazione e la sensibilizzazione sul patrimonio archeologico e culturale; la formazione e l'aggiornamento professionale ed operativo del settore culturale con specifiche risorse finanziarie per la formazione di operatori del settore culturale e la nascita di nuove imprese; il sostegno al turismo nei settori dei servizi culturali, della piccola impresa artigianale e dell'artigianato tradizionale.

Il Progetto Iniziativa Territoriale Presalinità turistica (approvato con delibera di Giunta Regionale n. 1851 del 24.12.2007) interessa ben 60 Comuni della Provincia di Napoli, Salerno e Caserta, tra i quali Torre del Greco, Torre Annunziata, Pozzuoli ed Ercolano.

L'obiettivo di fondo è quello della riqualificazione del sistema dei punti stagionali con interventi di miglioramento, adeguamento e potenziamento delle strutture e dei servizi portuali, con al fine dei collegamenti marittimi che per il dipartimento. I progetti presentati e approvati dal Nucleo di Valutazione riguardano principalmente: il miglioramento delle caratteristiche di qualità e l'agibilità del territorio; la difesa delle coste e il risanamento degli spiagge; l'adeguamento delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature complementari dei porti marittimi; l'adeguamento dei porti regionali per la risposta del trasporto passeggeri via mare.

Il Progetto Iniziativa Territoriale Fibra turistica (approvato con delibera di Giunta Regionale n. 698 del 14.12.2004) riguarda 18 Comuni della Regione Campania tra i quali, per la zona rossa, Torre Annunziata e Castellammare di Stabia che rientrano nell'area rossa zona grigia Viavacca. L'obiettivo principale è quello della riqualificazione del patrimonio storico-culturale della Campania, unitamente alla valorizzazione delle risorse ambientali e culturali delle aree turistiche, anche al fine dei servizi. E' anche considerata la capacità di nuove sorgenti termali per il potenziamento dell'offerta. I progetti presentati e approvati dal Nucleo di Valutazione riguardano principalmente: l'adeguamento infrastrutturale delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature complementari allo sviluppo di sistemi turistici; la promozione e il marketing turistico; il sostegno alle imprese termali per la produzione integrata da fonti rinnovabili; il miglioramento della distribuzione dell'energia; il sostegno alle imprese termali per l'acquedotto, l'ammalassamento e l'interconnessione.

Il Progetto Iniziativa Polo Orto Campania (approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 1738 del 30.05.2004) interessa i Comuni di Napoli, Marigliano, Torre del Greco. La finalità principale è quella dello sviluppo valorizzazione e promozione del comparto ortofruttaicolo, facilitando la realizzazione di aree orticole (sia per cittadini dei Comuni) per

li, se riferiti alle aspettative generali dell'alternativa dello sviluppo endogeno al tradizionale intervento straordinario;

- l'obsolescenza dei piani comunali, tra i quali prevalgono strumenti decisamente superati, molti dei quali sono formalmente adeguati al PTP e al PAI, col conseguente "svuotamento" dei loro contenuti anche più recenti.

Sono stati evidenziati il procedimento di scelta tra gli strumenti e le normative sovraordinati vigenti e in itinere e quelli locali; le modalità per la diversa caratterizzazione delle aree in funzione delle finalità del PSO.

Quarta ultima, in coerenza con i caratteri dell'ultima generazione dei piani di area vasta, derivanti dalla stretta integrazione tra i contenuti relativi allo sviluppo sociale ed economico e l'assetto spaziale e dedicato, pertanto, una specifica attenzione al sistema immateriale delle attività umane.

L'obiettivo della decomposizione insediativa, al quale sono già ispirati alcuni provvedimenti di incentivazione messi a punto dalla Regione Campania, coinvolge, ovviamente, sia gli aspetti infrastrutturali che quelli spaziali.

I 18 comuni della zona rossa dispongono, nella maggior parte dei casi, di piani regolatori datati, alcuni, come nel caso di Terracina (anche se questo ha recentemente adottato la proposta di PUC), sono ancora dotati di Programmi di fabbricazione. L'adeguamento agli strumenti sovraordinati vigenti non è quasi mai formalizzato, per cui permangono contraddizioni tra norme e grafici dei piani comunali e norme e grafici del PTP dei Comuni Vesuviani, dei PAI e delle Norme di salvaguardia del PPNV.

Non meno rilevante è la disadattata, per effetto della legge regionale n. 21/03, di tutte le prescrizioni dei piani comunali contenute al dirrettiva-

Finalmente, delle imprese locali, di iniziative nei settori della formazione, della ricerca tecnologica, dell'innovazione/qualificazione, dell'accesso al credito ed ai servizi finanziari, col sostegno di iniziative organizzative e tecnologiche innovative. Tali questioni, che riguardano molti interventi compresi nei programmi insediativi, vanno in gioco le risorse e quindi la realizzabilità di numerosi interventi, soprattutto coinvolgendo l'evoluzione progressiva delle aree edificabili d'Italia dalle norme dell'Obiettivo 1 dell'UE. Mentre, infatti, le disponibilità per il periodo 2007-2012 nell'ambito dei Piani territoriali possono crescere sul totale del quinquennio 2001-2006, quella dei POR vengono bloccata in funzione degli impegni di spesa relativi allo stesso quinquennio italiano.

In conclusione, al di là delle aree ammesse per le attività produttive, come quelle dell'ultimo caso, va ribadito che gli effetti spaziali dei programmi (concertati o no), nella maggior parte dei casi, si ricoprono di spazi in degrado e a caratteri dominanti di insedioli preesistenti. La realizzazione di maggior poli di qualità richiede invece gli appalti produttivi più vicini, e mediante ristrutturazioni edilizie e urbanistiche - come quelle effettuate o in corso nell'ambito del Piano territoriale Campo-Filiccioli - o con la realizzazione di nuove aree attrezzate - come quelle del Polo Orto Campania - compatibili con ancora arrivare, nel territorio di Torre del Greco.

mento, con specifico riferimento agli incrementi residenziali previsti nelle zone B di completamento e C di espansione.

Al fine di rispondere in modo esauriente ed efficace alle finalità della consulenza, è stato necessario individuare le modalità di una lettura unificata dei diversi piani, costruiti ed espressi nelle forme più varie, utilizzando nomenclature e tassonomie spesso non riconducibili a prassi ed a tecniche che, ancorché non obbligatorie, si sono affermate negli anni firmando ed costituendo un comune riferimento per gli addetti ai lavori¹ (Tab. 1).

¹ Ci riferiamo in particolare alla classificazione delle "zone omogenee" e alle loro destinazioni alle attrezzature e servizi pubblici, entrambe quantificati tramite dati del D.L. n. 1444 del 24/1968. Sono ancora, nel merito, del detto "monstruoso" (in casi è possibile chiamarli) le prassi derivanti dalle diverse denominazioni delle zone con denominazioni e caratteri specifici non previsti tra quelle classiche attribuiti alle sei tipologie di zone definite nel D.L. n. 1444/68 (A, B, C, D, E ed F), come nei casi di zone a destinazione turistica marittima e polifunzionale (denominazioni G, L, F) o di altre zone denominate L, M, R e S; la seconda entrata alla classificazione delle zone destinate alle attrezzature e servizi pubblici. L'origine di una codifica preesistente, che potesse raggruppare destinazioni simili nel campo del D.L. n. 1444/68, ha reso necessario far corrispondere, nei casi possibili, ciascuna zona particolare ad una delle zone preesistenti, attraverso una sigla che ha portato ad un'inevitabile semplificazione, ma che rende possibile una lettura comparata di tutti i piani comunali.

Nella tabella allegata è possibile leggere come, per ogni Comune, individuato nella prima colonna col numero ISAT (8 Boscotrecase; 9 Boscotrovate; 26 Caserta; 51 Ottaviano; 56 Padana Trivulzio; 58 Pompei; 59 Pietrassi; 64 Lucoli; 67 San Giorgio a Cremano; 68 San Giuseppe Vesuviano; 70 San Sebastiano al Vesuvio; 71 Sant'Artemino; 74 79 Soriano Vesuviano; 81 Trivulzio; 83 Terre Ausinate; 84 Terre del Circo; 91 Tivoli; 92 Massa di Somma), ciascuna classificazione specifica di zona secondo il piano (seconda colonna (CZ)), denominata nella quarta colonna (DS), ha trovato nella classificazione omogeneizzata (CO) della terza colonna. I criteri di "omogeneizzazione" basati sulla validità di un'omogeneizzazione generalizzata (e pertanto necessariamente semplificata), sono i seguenti:

1) zone storico e / o nucleo di interesse storico ambientale, anche separati dal centro urbano e a pochi metri sono classificati in zona A, le zone urbane a prevalenza uso residenziale prive di interesse storico ambientale, sono situate o di completamento (la distinzione diventa irrilevante alla luce dell'art. 2, 1° comma, della legge n. 2180), sono classificate come B, le zone di espansione a prevalenza uso residenziale, a prescindere dall'attività pubblica (PAAP) e privata (Piani di Urbanizzazione), sono classificate come C (anche in questi casi, se ne ricorda l'incompatibilità col disposto legislativo regionale), le zone produttive, commerciali e di servizi essenziali, di completamento o di restrutturazione o di proprio, sono classificate come D, le zone agricole, ordinarie o di tutela, sono classificate come E (E.c. le fasce di rispetto) le zone per attrezzature di interesse generale sono classificate come F (F) gli impianti tecnologici, le aree per attrezzature di standard di vicinato, dato il carattere di interesse zona riservata ad uso ricreativo nella maggior parte dei piani e la necessità di accorparsi in un'unica definizione, sono state classificate come zone G di verde privato (anche è siglato come NP, nei casi a spesso riferibili di un'approfondimento che avrebbe richiesto un'intera colonna delle sigle), nel manufatto e difficile accorparsi dentro alle fasce, sono quindi compresi in un'unica famiglia omogeneizzata come R (anzi "complessi" siglato e piano attuato).

Dalla lettura incrociata resa possibile attraverso il processo di omogeneizzazione emergono con evidenza le incompatibilità di molte destinazioni di piano comunale con le norme sovraordinate delle zone a più stretta tutela o di riqualificazione (Fig. 2).

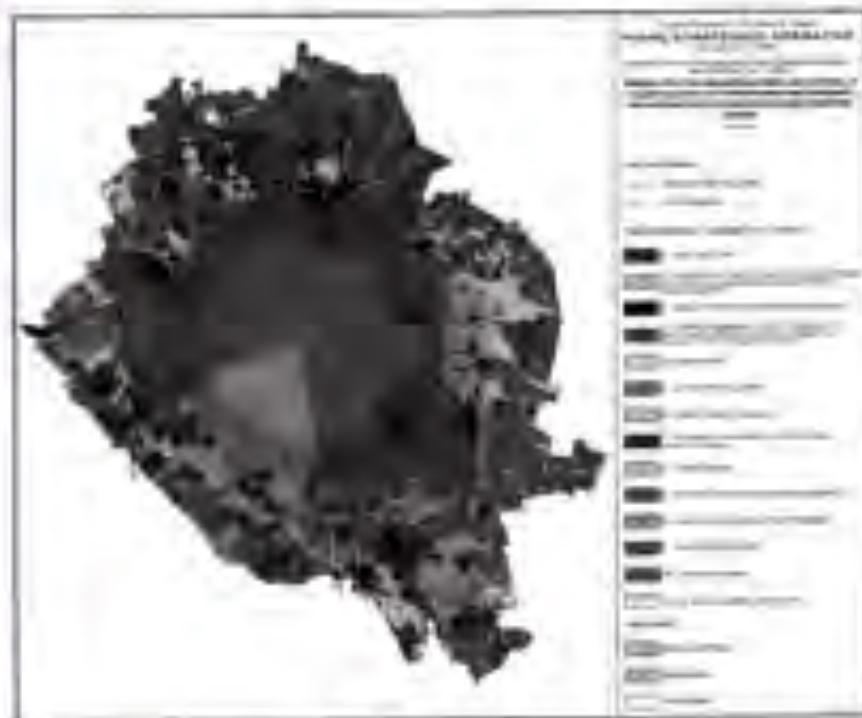


Fig. 2 - Sovrapposizione delle aree di tutela, di riqualificazione e di trasformazione degli strumenti sovraordinati alla zonizzazione dei piani urbanistici comunali.

La questione ha, tutto sommato, scarsa rilevanza, dato l'obbligo per tutti i Comuni di procedere alla redazione e adozione del PUC con la priorità Valutazione Ambientale Strategica. Da questo punto di vista, l'avvenuta definizione del PSO sarà una fondamentale occasione per confermare gli strumenti locali ad un piano di area vasta con contenuti e finalità avanzati.

È pertanto importante considerare, tra i caratteri del PSO, la sua "sperimentabilità", nel senso che occorrerà verificare il rapporto di compatibilità e congruità tra le azioni di piano proposte per l'area vasta e le possibilità di accorpamento alla più dettagliata scala locale, già orientata alla fase attuativa.

¹ Nella quarta colonna della tabella sono riportate le denominazioni di zona del piano nella sua versione originale, nella tavola (1) sono riportate le definizioni della stessa omogeneizzata.

La sovrapposizione del complesso quadro normativo analizzato ha evidenziato due principali categorie di aree: la prima è quella interessata dall'eterogeneità normativa di tutela, a sua volta articolata secondo misure rigidamente conservative e misure di riqualificazione⁷.

Il complesso normativo per tali aree configura, nel primo caso, un regime di rigida difesa dello stato dei luoghi derivati sia ai valori paesistico-ambientali che alla vulnerabilità degli equilibri naturali e al rischio, con essenziali interventi finalizzati alla sicurezza; nel secondo caso, un regime misto di tutela, di riqualificazione e di restauro dei caratteri originari alterati da un processo prolungato di antropizzazione, che richiede interventi di riqualificazione, rinaturalizzazione, restauro paesistico-ambientale, eliminazione dei detritivi ambientali.

È evidente che le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali in contrasto col sovraordinato complesso normativo regionale sono di fatto inefficaci. Tali strumenti, cioè la stragrande maggioranza, richiedono l'inevitabile adeguamento, peraltro obbligatorio, a prescindere dalle incompatibilità

⁷ La categoria di aree interessata dalla normativa di tutela si rivela quella del vigente PUP dei Comuni Vesuviani, con le norme di "Protezione integrale" relative alla zona di rilevanza paesistico-ambientale e ambientale con grado di antropizzazione "basso o scarso", con le norme di "Protezione integrale con Restauro Paesistico-Ambientale" relative alle zone di rilevanza paesistico-ambientale, affetto da un severo grado di antropizzazione, con la norma della "Zona Natura Intera".

La categoria di aree interessata dalla normativa di tutela si rivela quella del PAI del Bacino del Furo e della Campagna N.O., con le norme relative all'area a "rischio idraulico medio-alto" (B4) ed "elevato" (B1) e a "rischio di frana molto elevato" (B4) ed "elevato" (B1), dalle norme di salvaguardia del PNV relative alla zona 1, "di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e culturale, con limitati o nessun grado di antropizzazione", dalle norme degli strumenti urbanistici generali comunali relative alle Zone A (rischi vari) e relative alle zone di rispetto ambientale, ai complessi mansueto-antropologici esteri ai centri urbani e alle aree non edificate comunque soggette a tutela, dalle norme degli strumenti in essere, quali il Piano del PNV, con particolare riferimento alle Zone A di "Riserva integrale" e B4 "Riserva generale integrata" e il PUC, con riferimento alle zone agricole di pregio.

La categoria di aree interessata dalla normativa di riqualificazione si rivela del vigente PUP dei Comuni Vesuviani, con le norme di Recupero Urbanistico-Editile e Restauro Paesistico-Ambientale, relative alle zone edilizie in aree di rilevante valore paesistico, di "Recupero delle Aree Industriali", con le norme di "Recupero Ambientale delle zone di Cava", con le norme di "Recupero Ambientale degli Intercomuni non Industriali in A.S.I."

La categoria di aree interessata dalla normativa di riqualificazione si rivela anche delle "Norme per la Zona Portuale", dalle Norme di Salvaguardia del PNV relative alla zona 2, "di valore naturalistico, paesaggistico e culturale con maggior grado di antropizzazione", dalle norme degli strumenti in essere, quali il PNV, con riferimento alle Zone C di "Protezione" e D di "Protezione economica e sociale" e il PUC, con riferimento alle zone di riqualificazione urbana e portuale. Alle norme degli strumenti urbanistici generali comunali relative alle zone B (rispetto di ripulimento).

accennate, con l'obbligo per tutti i Comuni dotati di PRG di procedere alla revisione del PUC, sancito dalla legge regionale n. 16/04.

La seconda categoria di aree, ben distinta dalla prima, è quella costituita dagli ambiti per i quali è attuabile un complesso di interventi sostanzialmente trasformativi, a loro volta distinguibili in due tipologie caratterizzate:

- La prima, dalla prevista riconfigurazione degli insediamenti sostanzialmente inadeguati o degradati ma privi di particolari valori ambientali, come nei casi del vigente PUP dei Comuni Vesuviani, con le norme delle "Zone natura intera", per le quali le previsioni e le prescrizioni sono sostanzialmente riviste alla pianificazione ordinaria locale; dalle norme degli strumenti urbanistici generali comunali relative alle zone edificate residenziali, produttive e di servizi, per le quali sono previste la ristrutturazione edilizia e urbanistica con dotazione di standard.
- La seconda, dalla prevista dotazione di infrastrutture, servizi e attività produttive anche mediante interventi additivi, come nei casi delle norme degli strumenti urbanistici generali comunali relative alle zone residenziali o produttive di completamento (B, D) o di espansione (C, D) e alle zone per attrezzature di interesse generale, compresi gli impianti tecnologici, di progetto (E).

3. Conclusioni

Il metodo dell'*overlay mapping* e l'incrocio normativo portano ad una lettura per aree dire "deterministica" della disciplina vigente e potenziale dei territori compresi nella zona risica, nel senso che emergono, in esito ad una lettura trasversale delle diverse (generali e settoriali) previsioni, prescrizioni e scatti di piano, le tre "categorie" generali della "tutela", della "riqualificazione" e della "trasformazione" (Fig. 3).

Tali categorie sintetizzano uno stato di diritto assai articolato e "stabilizzato" per quanto riguarda i piani e le norme vigenti e "mobili" per quanto riguarda i piani e le norme in itinere. È certo che con la tutela attenta delle aree di valore paesistico-ambientale e gli interventi di protezione e consolidamento nelle aree a rischio, con la riqualificazione diffusa delle aree di pregio minate nel tempo da interventi alteranti o dal degrado e con la trasformazione mediante il ridisegno e la dotazione di infrastrutture e servizi, è possibile conseguire la progressiva valorizzazione e la maggior sicurezza di un compendio territoriale-ambientale di straordinaria rilevanza. È però evidente che il PSO deve essere qualcosa di più e di diverso dal semplice quadro di sintesi degli strumenti vigenti e/o futuri.

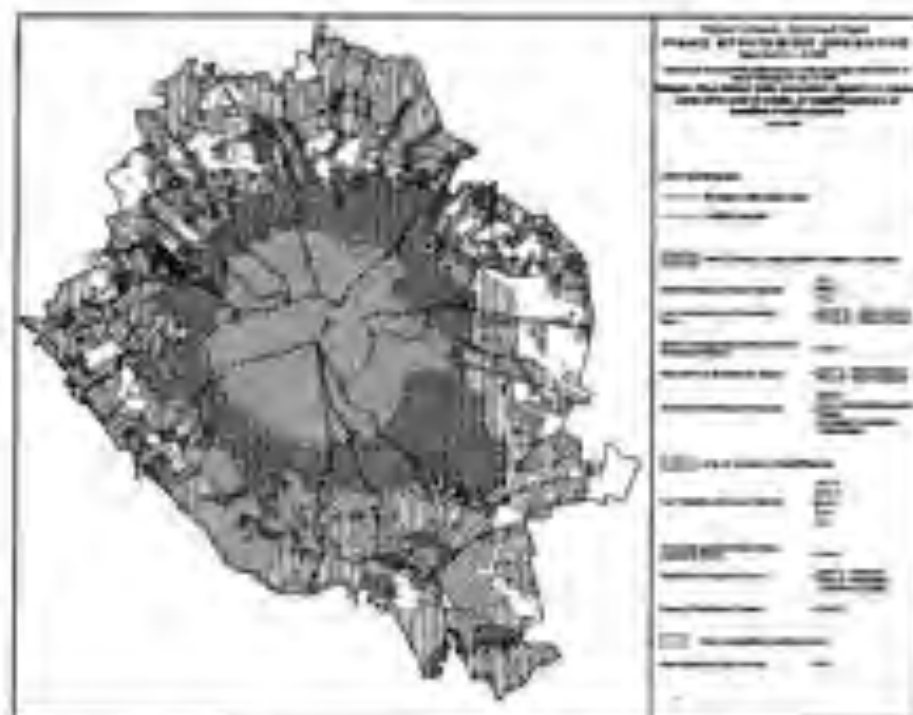


Fig. 3 - Carta delle aree di tutela, di riqualificazione e di possibili trasformazioni

Il suo significato, le sue "qualità" non possono esaurirsi nella somma dei riferimenti attuali, alcuni dei quali, valga per tutti il caso del PUP, sono superati nell'impostazione, nei contenuti e nella formalizzazione, oltre che negli effetti.⁷

I risultati degli interventi volti allo sviluppo, in una temperata disciplina della pianificazione, che attribuisce maggior attenzione al recupero e alla riqualificazione dell'esistente che non agli interventi additivi, sono ben conseguibili mediante il riuso dell'edificato esistente, sia che si tratti di interventi rigidamente conservativi che di ristrutturazione edilizia e/o urbanistica. D'altra parte, è questa la filosofia che ha sostenuto, a partire dagli anni Novanta, la programmazione dello sviluppo edilizio in alternativa a quello esogeno dell'intervento straordinario.

⁷ Tutti iac riferimento all'attuale "strumento" che opera a più livelli (come con la legge n. 149/79 ed i suoi Regolamenti del 1981) - fondati sulla concezione verticale ed unitaria della realtà paesistica come insieme di complessi - da quelli nati dal Codice urbanistico e dal passaggio (d.l.g. n. 470/84, art. 10), che stesso il significato del piano, con la riforma attuata nel 1992.

Ma al riuso in loco - proporzionale per il cambio di destinazione delle residenze che dovessero liberarsi a seguito di un'efficace incentivazione della decompressione abitativa e per la localizzazione di attività produttive e di servizi - va aggiunto il tema della delocalizzazione delle attività incompatibili, tema già presente nel progetto adottato di PPNV. Tale delocalizzazione deve necessariamente dirigersi verso le aree suscettibili di trasformazione anche mediante volumi aggiuntivi.

Il PSO è configurato dalla legge n. 21/03 come uno strumento di ampia portata, che deve integrare le esigenze della decompressione e della sicurezza con quelle dello sviluppo di un'area caratterizzata nel contempo da grandi valori ambientali e storico-archeologici e da un degrado accentuato e diffuso. Si pone, dunque, il problema delle modalità dell'effettiva, auspicabile approvazione del PSO in Consiglio regionale, la quale, al di là delle norme procedurali stabilite dalla legge, finisce col coinvolgere, dopo i tanti incontri già verificatisi e prima dell'approdo in Consiglio, una tale pluralità di enti e istituzioni statali, regionali, locali e autonomi da non lasciar intravedere alternative possibili alla concertazione e agli accordi.

Tab. 1 - Omogeneizzazione delle diverse ZTO degli strumenti urbanistici generali

MC	CE	CO	DE
E	C	C	Edilizia - nuovi insediamenti (Zona E)
E	VE	G	Verde standard art. 17 legge 488/77 n° 105 (a.b.i.d)
E	DI	D	Industria e trasformazione agraria-artigianale (Zona D)
E	FS	U	Parco pubblico (Zona F)
E	L	F	Agraria (Zona L)
E	SD	Se	Strade
E	Farmag	Fa	Farmacia (Zona F)
E	RI	R	Serviziaria esistente (Zona R)
E	Ver	O	Verde standard art. 17 legge 488/77 n° 105 (a.b.i.d)
E	Autonomia	St	Autonomia
E	STR	Str	Strade
E	F	F	Agraria (Zona F)
E	C	C	Edilizia - nuovi insediamenti (Zona E)
E	SD	R	Serviziaria esistente (Zona R)
E	Farmag	Fa	Farmacia (Zona F)
DE	SE	S	Edifici storici e paesistici e vinca
DE	FI	D	Unità di spazio complesso (edificazioni) monumentali ed edilizie
DE	FI	D	Unità di spazio complesso (edificazioni) monumentali ed edilizie
DE	USCA	A	Area a più destinazioni: Mercato di interesse urbanistico
DE	SA	S	Unità di spazio complesso: Complessi residenziali ed uffici pubblici e privati
DE	SE	S	Edifici monumentali

NO	ES	CO	ES
30	31	A	Unità di spazio complessiva: Tessuti tessuti a fronte continuo su strada di edifici ingenti
31	32	B	Unità di spazio complessiva: Tessuti a protezione e villette isolate nel sito
32	33	B	Unità di spazio complessiva: Tessuti tessuti a fronte discontinuo su strada
33	34	B	Zona di completamento residenziale
34	31C2	B	Area complessiva soggetta a Piano Attuativo (delineazioni definite 31C2)
35	31C3	B	Area complessiva soggetta a Piano Attuativo (delineazioni definite 31C3)
36	35	A	Unità di spazio complessiva: Tessuti ad isolati di edifici ingenti
37	35	A	Unità di spazio complessiva: Tessuti ad isolati di edifici ingenti
38	35Ag	B	Area complessiva soggetta a Piano Attuativo (delineazioni definite 31C2)
39	34	B	Unità di spazio complessiva: Tessuti tessuti a fronte continuo su strada dell'espansione consolidata
40	34C2	B	Area complessiva soggetta a Piano Attuativo (delineazioni definite 31C2)
41	35	B	Unità di spazio complessiva: Tessuti ad isolati dell'espansione consolidata
42	36	B	Unità di spazio complessiva: Tessuti tessuti a fronte discontinuo su strada dell'espansione consolidata
43	37	B	Unità di spazio complessiva: Tessuti ad isolati dell'espansione consolidata
44	37	B	Unità di spazio complessiva: Tessuti tessuti decorativi dell'espansione consolidata
45	AC2	B	Area complessiva soggetta a Piano Attuativo (delineazioni definite AAPAC/CICAC1/11C)
46	34C4Pa	B	Area complessiva soggetta a Piano Attuativo (delineazioni definite 34C4Pa)
47	AI	II	Impianti idrologici: bacini e regolamenti acque
48	31C1	B	Area complessiva soggetta a Piano Attuativo (delineazioni definite 31C1)
49	31C2	B	Area complessiva soggetta a Piano Attuativo (delineazioni definite 31C2)
50	A3	F	Unità di spazio complessiva: Prati-macchie
51	A1	F	Spazi aperti

4. La Protezione Civile a difesa del paesaggio costiero

di Rosario Cultrone

1. Il rischio e il paesaggio costiero

I processi di antropizzazione sempre più accelerati del territorio italiano hanno visto negli ultimi cinquant'anni la conquista delle coste da parte di quartieri, in qualità di turisti, residenti, investitori nel settore produttivo, hanno individuato le fasce litoranee come i luoghi in cui vivere per il clima più mite, per i collegamenti più agevoli, nonché per le suggestioni del paesaggio.

L'antropizzazione delle zone costiere operata durante la colonizzazione greca della Sicilia con la realizzazione delle poleni (Siracusa, Gela, Agrigento, Selinunte, etc.) venne abbandonata dal Medioevo in poi a causa delle frequenti incursioni barbariche, che imposero l'arricchimento per motivi di sicurezza in zone dell'entroterra con la conseguente nascita di castelli e di una società chiusa in città murate.

I siti costieri, infatti, non garantivano sicurezze difensive e per di più erano paludosi, a causa della prossimità ad aree paludose infestate dall'antrace che trasmetteva la malaria.

Già gli Etruschi si erano cimentati nella realizzazione di opere di difesa del suolo per impedire l'insacco di frane sui versanti collinari, che avevano disboscato e terrazzato per destinarli all'agricoltura.

L'antropizzazione dell'entroterra ha causato la deforestazione per la coltivazione intensiva dei terreni o ha creato le premesse per la crescita esponenziale del rischio idrogeologico, cui oggi si uniscono scelte pianificatorie prive di analisi dei rischi con cementificazione degli alvei dei fiumi, copertura degli stessi nei tratti urbani, edificazione (spesso di tipo speculativo) su aree a rischio di esondazione o su aree a rischio di frana. Il tutto con costi enormi in termini economici e, soprattutto, di vite.

La riduzione progressiva delle spiagge è stata innescata dalla riduzione degli apporti di sedimenti a mare e ciò a causa della realizzazione di dighe