

**QUESTO DOCUMENTO È UNA PRIMA BOZZA DI DISCUSSIONE E,
AL MOMENTO (DICEMBRE 2013), NON È DA CONSIDERARSI UN
ATTO UFFICIALE DEL GRUPPO PARLAMENTARE MOVIMENTO
CINQUE STELLE**

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XVII LEGISLATURA**

DISEGNO DI LEGGE

di iniziativa dei Senatori Pepe,

“Programma straordinario di interventi per la mitigazione del rischio vulcanico e urgenti misure per la pianificazione di Protezione civile nell’area flegrea e vesuviana”

RELAZIONE

Onorevoli Senatori - Come certamente è noto a voi tutti, la provincia di Napoli è caratterizzata da un elevatissimo rischio vulcanico determinato, principalmente, dal Vesuvio e dai Campi Flegrei. Meno nota, forse, è la scandalosa situazione della pianificazione dell'emergenza per queste aree che ancora oggi, nonostante siano passati 18 anni dalla trionfalistica presentazione del “Piano Vesuvio”, avvenuta il 25 settembre 1995, e nonostante le ingenti somme spese, si riduce ad una moltiplicazione di comitati, sottocomitati, strutture universitarie, organismi che si sono avvalsi di numerosi consulenti ed esperti, che hanno prodotto documentazione di scarsa o nulla utilità in caso di emergenza.

Ancora oggi, come è stato fatto notare da numerosi sindaci di queste aree, nessuna indicazione concreta sul “che fare” in caso di emergenza è stata data alle comunità locali, niente è stato fatto per identificare le aree e gli alloggi destinati ad accogliere gli evacuati in caso di emergenza. In 18 anni non è stata nemmeno convocata la Conferenza Stato Regioni per definire questo aspetto ne' esiste alcuna stabile struttura finalizzata a pianificare l'emergenza Vesuvio e Campi Flegrei. E così, mentre ineffabili “esercitazioni di protezione civile”, “corsi di formazione”, “studi scientifici”, convegni, dichiarazioni, vengono dati in pasto ai mass-media per far credere che si sta facendo “qualcosa”, e mentre cittadini sono costretti a denunciare alle Procure o alla Corte europea di Strasburgo la mancata tutela dei cittadini esposti al rischio eruzione, la possibilità che un risveglio del Vesuvio o dei Campi Flegrei trovi impreparate le strutture di Protezione civile resta altissima. Le ragioni di questa situazione che ha impedito di affrontare un problema, che in altre nazioni è

stato già risolto, è sostanzialmente politico, Così come è stato per la questione rifiuti, l'emergenza vulcanica per molti è un problema ma per qualcuno sembra essere una risorsa. E, in assenza di un preciso quadro che individui precise responsabilità, compiti e tempi per portarla a termine, la pianificazione dell'emergenza vulcanica nell'area napoletana è diventata in questi 18 anni un mero paravento per assunzioni, spese incontrollate, consulenze, studi e progetti di ricerca che servono talvolta, unicamente, ad allungare i curriculum accademici.

Altrettanto grave è poi la situazione della mitigazione del rischio vulcanico. Del non disprezzabile "Progetto Vesuvìa" (che si prefiggeva di ridurre la presenza antropica nell'area vesuviana), trasferito dalla Regione Campania, che lo aveva varato nel 2002, alla Provincia di Napoli, si sono perse ormai le tracce; e le uniche opere di "mitigazione" del rischio oggi proposte sono ineffabili e costose "nuove strade per garantire la fuga" che – oltre ad istituzionalizzare la pericolosa credenza di una eruzione come evento improvviso e immediatamente distruttivo – finiranno per trasformarsi in nuovi assi di urbanizzazione.

E così, in assenza di un qualsiasi valido strumento di pianificazione finalizzato alla mitigazione del rischio vulcanico, la provincia di Napoli – vede il sorgere dell'"Ospedale del Mare" (che dovrebbe inglobare ben quattro attuali ospedali napoletani) in un'area già percorsa dai flussi piroclastici dell'eruzione del 1631. Uguale follia nell'area flegrea: cinque milioni di metri cubi da edificare a Bagnoli, in un area identificata come "rossa" e cioè a massimo rischio vulcanico.

Ancora peggio per Pozzuoli: nel 1982, ai tempi del bradisismo, aveva 69.000 abitanti; rientrata l'emergenza, con l'edificazione del quartiere Monte Rusciello, il completamento di Rione Toiano e il recupero del Centro storico, è passata agli 83.000 abitanti di oggi. Di fronte a questa grave situazione si pone l'irrimandabile esigenza di strutturare una serie di concrete iniziative proposte nel presente disegno di legge. L'articolo 1 classifica 24 comuni, ricadenti nell'area vesuviana e flegrea, come "Aree ad elevato rischio vulcanico". L'elenco scaturisce dalla zonizzazione operata dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia - INGV - per uno scenario eruttivo tipo 1631 (per l'area vesuviana) e 1538 (per l'area flegrea). Un criterio certamente non esaustivo ma che, considerata l'impossibilità, al momento, di prevedere quella che sarà la dinamica della prossima emergenza vulcanica nella provincia di Napoli, ed opportunamente integrato con futuri interventi legislativi, costituisce un soddisfacente punto di partenza per la pianificazione dell'emergenza vulcanica e per la mitigazione di questa.

Quello che preme qui sottolineare è che la presente legge (al pari del Disegno di legge n. 328, presentato il 27 giugno 2001) introduce nel panorama legislativo italiano una classificazione vulcanica - finora le classificazioni dei comuni italiani riguardano il rischio sismico e idrogeologico - strumento indispensabile anche per il varo di future normative urbanistiche finalizzate alla mitigazione del rischio vulcanico. È da sottolineare come i Comuni indicati dall'articolo 1 diventano - con i successivi articoli 3, 4, e 5 - finalmente parte attiva nella pianificazione dell'emergenza vulcanica, cancellando quella sudditanza che, finora, li aveva relegati in meri esecutori di, spesso contraddittorie e stravaganti, disposizioni o che, addirittura, li aveva trasformati - nelle dichiarazioni di dirigenti della Protezione civile nazionale chiamati a rispondere sui ritardi della redazione dei piani di emergenza - in mero "capro espiatorio". L'articolo 2, lettera a) istituisce il "Programma straordinario di interventi per la mitigazione del rischio vulcanico nell'area vesuviana e flegrea", della durata di cinque anni, mirante a favorire un progressivo decongestionamento dei comuni a rischio vulcanico. Come già detto, un tentativo in tal senso fu fatto nel 2002 dalla Regione Campania con il varo del "Progetto

Vesuvia”, che, ben presto, naufragò tra un mare di “interventi a pioggia”, anche di stampo clientelare e successivi tagli dei fondi. La strada del diradamento della popolazione, comunque, è l’unica che può evitare che la prossima eruzione in Campania si trasformi in una catastrofe, anche economica, con un fiume di profughi alla disperata ricerca di un alloggio e di un sostentamento.

Le proposte da mettere in cantiere per garantire questo diradamento sono molte e certamente l'Ufficio speciale qui proposto per elaborarle dovrà confrontarsi con i cittadini e le istituzioni. A tal proposito il Movimento Cinque Stelle intende suggerire per la programmazione in questione, anche sulla scia di altre esperienze maturate all'estero, l'erogazione di incentivi per l'acquisto di case fuori dell'area a rischio, la priorità nell'assegnazione di alloggi popolari, un punteggio preferenziale nei concorsi pubblici e nei trasferimenti (per lavori da svolgersi fuori da queste aree), la gratuità dei trasporti pubblici (per chi, pur dovendo lavorare nelle aree vulcaniche, si sposta fuori zona), la creazione di reti a banda larga e altro per rendere appetibili territori oggi abbandonati come quelle dell'entroterra campano.

L'articolo 2, lettere *b*) e *c*), definisce le caratteristiche dei piani di emergenza da redigere per l'area vesuviana e flegrea. Non già i vecchi corposi “studi” ne’ “libri dei sogni” che si limitano ad auspicare iniziative e misure future, ma precisi strumenti di intervento, da rodare e migliorare con apposite esercitazioni.

Piani di protezione civile che devono essere condivisi con una popolazione oggi frastornata da una enfaticizzazione della minaccia tale da rimuovere ogni consapevolezza del rischio. L'articolo 3 istituisce l'Ufficio di supporto all'Ufficio Speciale per il Piano Vesuvio e Piano Campi Flegrei, composto da dipendenti in posizione di comando – anche *part time* – dei Comuni. Un ufficio assolutamente indispensabile per far sì che il Piano di protezione civile si traduca in utile strumento per la definizione di precise iniziative da mettere in atto nei territori in caso di allarme o emergenza vulcanica.

Gli articoli 4 e 5 istituiscono un Ufficio Speciale delegato alla redazione dei Piani di protezione civile e del Programma straordinario di interventi per la mitigazione del rischio vulcanico. Il Movimento Cinque Stelle non crede, ovviamente, che problemi così complessi come la mitigazione del rischio e la pianificazione dell'emergenza Vesuvio e Campi Flegrei possano essere risolti semplicemente istituendo una nuova struttura. I problemi derivanti dalle molteplici competenze, oggi distribuite tra Dipartimento della Protezione civile, Ministero dell'Interno, Regione Campania, Provincia di Napoli, Prefettura di Napoli e comuni non possano continuare ad essere sublimati con ineffabili “coordinamenti” o con elefantiaci quanto deresponsabilizzanti “comitati” (che già si sono susseguiti in questi ultimi decenni senza concludere pressoché nulla) ma devono essere affrontati da un preciso organo, con precisi compiti da attuare, in precisi tempi,

Si propone quindi una struttura agile, che può contare sul supporto di tecnici e dipendenti pubblici operanti nelle stesse aree vulcaniche, certamente capaci di un valido contributo alla pianificazione dell'emergenza, ma che finora sono stati messi da parte per far posto a sedicenti “esperti” imposti dal notabile di turno.

L'articolo 6, peraltro, evidenzia come la direzione di una futura emergenza vulcanica resti delegata al Capo del Dipartimento della Protezione civile, evitando così ogni sovrapposizione o duplicazione di funzioni nella fase più delicata.

L'articolo 8 abroga invece tutte le strutture che finora si sono susseguite alla pianificazione dell'emergenza e che, in mancanza di questo articolo, continuerebbero formalmente ad operare in quanto non si ha notizia di decreti di loro scioglimento. Di particolare interesse, in questo articolo, il regime di vigenza del

vecchio “Piano di emergenza Vesuvio” fino alla data di promulgazione del “Piano di Protezione civile per l’area vesuviana” previsto dalla presente legge.

In considerazione dell’importanza della tematica proposta si auspica un celere e positivo esame del disegno di legge in titolo.

Disegno di Legge

“Programma straordinario di interventi per la mitigazione del rischio vulcanico e urgenti misure per la pianificazione di Protezione civile nell’area flegrea e vesuviana”

Art. 1

(Classificazione territoriale delle aree ad elevato rischio vulcanico)

1. Ai fini della presente legge sono classificate “Aree ad elevato rischio vulcanico” i territori dei seguenti comuni:

- a) Area vesuviana: Boscoreale, Boscotrecase, Cercola, Ercolano, Massa di Somma, Napoli (limitatamente ai quartieri Barra, Ponticelli e San Giovanni), Ottaviano, Pollena Trocchia, Pompei, Portici, San Giorgio a Cremano, San Giuseppe Vesuviano, San Sebastiano al Vesuvio, Sant’Anastasia, Somma Vesuviana, Terzigno, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase.
- b) Area flegrea: Pozzuoli, Bacoli, Quarto, Marano, Monte di Procida.

Art. 2

(Piani e programmi per la mitigazione del rischio vulcanico)

1. L’ufficio speciale di cui all’articolo 4 provvede ad individuare le misure volte alla mitigazione del rischio vulcanico nelle aree di cui all’articolo 1 mediante la predisposizione dei seguenti piani e programmi :

- a) “Programma straordinario di interventi per la mitigazione del rischio vulcanico nell’area vesuviana e flegrea”, di durata quinquennale, volto a favorire la progressiva delocalizzazione della popolazione residente nelle aree di cui all’art. 1 prevedendo in particolare :
 - 1) incentivi, di ordine finanziario, normativo, tariffario ed amministrativo per la delocalizzazione territoriale ;
 - 2) disposizioni urbanistiche e opere per la mitigazione dell’impatto di specifici fenomeni vulcanici;
 - 3) iniziative e misure, da realizzare in aree della Campania non esposte a rischio, per favorire il trasferimento delle popolazioni di cui all’art 1;
 - 4) campagne educative e informative sul rischio vulcanico.
- b) “Piano di Protezione civile per l’area vesuviana” volto alla salvaguardia delle popolazioni nonché alla protezione dei beni e delle attività nel territorio di cui all’articolo 1 lettera a)

- c) “Piano di Protezione civile per l’area flegrea” volto alla salvaguardia delle popolazioni nonché alla protezione dei beni e delle attività nel territorio di cui all’articolo 1 lettera b)

2. Ciascuno dei Piani di cui al comma 1, lettere b) e c), ai sensi della Legge n. 100 del 12 luglio 2012, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 2012, n.59, è inserito nel Piano di protezione civile della Regione Campania e costituisce parte integrante, per i rispettivi Comuni di cui all’art. 1, delle Linee Guida per la redazione del Piano comunale di Protezione civile.

3. Il Piano comunale di Protezione civile approvato dal Consiglio comunale, costituisce Regolamento per i dipendenti del Comune, ai quali sono assegnati precisi compiti da svolgere in caso di allarme o emergenza vulcanica, come individuati negli strumenti attuativi dei piani medesimi. Analoghe disposizioni, ai sensi dell’art. 15 della Legge n. 225 del 24 febbraio 1992, possono essere emanate dal Sindaco per servizi di emergenza, Volontari di Protezione civile, associazioni, aziende operanti sul territorio comunale.

4. Il Piano comunale di Protezione civile si avvale delle risorse immediatamente disponibili al momento della sua redazione. Per eventuali interventi e realizzazione di strutture finalizzati ad un miglioramento nella gestione dell’emergenza deve essere richiesto dal Comune l’inserimento nel “Programma straordinario di interventi per la mitigazione del rischio vulcanico nell’area vesuviana e flegrea”.

5. Il Piano comunale costituisce oggetto di esercitazioni, da tenersi con cadenza almeno biennale in tutti i comuni di cui all’art. 1. Il Piano deve essere reso pubblico e divulgato presso la popolazione a cura del Sindaco, con il supporto dell’Ufficio speciale di cui all’art. 4.

Art. 3

(Ruolo dei Comuni)

1. Ai fini del coordinamento delle attività di cui alla presente legge, i Comuni di cui all’art.1 comma 1, 2 e 3, attivano forme di convenzione obbligatoria ai sensi dell’art 30 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” , provvedendo in particolare alla costituzione di un “Ufficio di supporto” all’Ufficio Speciale di cui all’articolo 4. L’ufficio di supporto si avvale delle risorse umane e strumentali messe a disposizione dai comuni medesimi, secondo quanto previsto dalle relative intese tra Comuni.

Art. 4

(Ufficio speciale per il Piano Vesuvio e Piano Campi Flegrei)

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l’ “Ufficio speciale per il Piano Vesuvio e Piano Campi Flegrei”.

2. L’ufficio speciale è diretto da un esperto di comprovata esperienza nel settore della protezione civile e del rischio vulcanico in particolare, nominato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, ai sensi legge 23 agosto 1988, n. 400, sentiti il Capo del Dipartimento della Protezione civile, la Regione Campania, la Provincia di Napoli e i Comuni di cui all’art. 1.

3. Il Direttore dell’Ufficio rimane in carica cinque anni ed assume, ai fini di cui alla presente legge, tutte le competenze inerenti la pianificazione dell’emergenza vulcanica nell’area vesuviana e flegrea previste dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225 e dalla legge

15 marzo 1997, n.59, già affidate al Dipartimento della Protezione civile, alla Prefettura di Napoli, alla Regione Campania e alla Provincia di Napoli nonché ai Comuni di cui all'art.1.

Art. 5:
(Compiti dell'Ufficio speciale)

1. L'Ufficio speciale per il Piano Vesuvio e Piano Campi Flegrei, entro un dodici mesi dalla nomina, provvede a redigere gli schemi del "Piano di Protezione civile per l'area vesuviana" e del "Piano di Protezione civile per l'area flegrea" . Gli schemi sono trasmessi al Capo del Dipartimento della Protezione civile, al Presidente della Giunta regionale della Campania, al Presidente della Provincia di Napoli, ai Sindaci dei Comuni di cui all'art. 1 ai fini dell'acquisizione dei relativi pareri ed osservazioni entro i successivi sessanta giorni.
2. Entro sessanta giorni dall'acquisizione dei pareri e delle osservazioni, i Piani sono trasmessi al Presidente del Consiglio dei Ministri che li adotta con proprio decreto.
3. L'Ufficio speciale provvede all'aggiornamento semestrale dei piani acquisiti i pareri di cui al comma 1.
4. L'Ufficio speciale, entro dodici mesi dalla costituzione, predispone lo schema di "Programma straordinario di interventi per la mitigazione del rischio vulcanico nell'area vesuviana e flegrea". Lo schema è trasmesso al Dipartimento della Protezione civile e ai Ministri degli Affari Europei, Affari regionali e autonomie, Coesione Territoriale, Rapporti con il Parlamento e coordinamento attività di Governo, Interno, Economia e Finanze, Sviluppo economico, Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare, Infrastrutture e Trasporti, Istruzione, Università e Ricerca, nonché al Presidente della Giunta regionale della Campania, al Presidente della Provincia di Napoli, ai Sindaci dei Comuni di cui all'art. 1, ai fini dell'acquisizione dei relativi pareri ed osservazioni entro i successivi sessanta giorni.
5. Entro sessanta giorni dall'acquisizione dei pareri e delle osservazioni, il "Programma è adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.
6. Per lo svolgimento dei compiti affidati, l'Ufficio speciale si avvale – oltre che dell'Ufficio di supporto di cui all'articolo 3, di dipendenti dell'Amministrazione pubblica distaccati o comandati e, qualora tra questi non fossero rinvenibili le necessarie professionalità, della consulenza di persone, società o di istituti di ricerca nazionali o internazionali di comprovata esperienza nel settore oggetto di intervento.
7. L'Ufficio speciale trasmette semestralmente al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Giunta regionale, al Presidente della Provincia di Napoli e ai Sindaci dei comuni di cui all'art. 1, una relazione sull'attività svolta. La relazione è trasmessa, a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri, alle competenti Commissioni parlamentari.
8. L'Ufficio speciale assicura la tempestiva pubblicazione e il continuo aggiornamento, sul sito Internet del Commissariato di Governo, dei documenti, degli atti e delle procedure svolte.

Art. 6
(Competenze in caso di emergenza vulcanica)

1. Per quanto non previsto dalla presente legge, restano ferme le competenze del Capo del Dipartimento della Protezione civile . In caso di emergenza vulcanica, ai sensi

dell'articolo 2 della Legge 24 febbraio 1992, n. 225, la direzione dell'emergenza è comunque affidata al Capo del Dipartimento della Protezione civile sulla base dei piani di cui all'articolo 2.

Art. 7
(Disposizioni finali)

1. A far data dal sessantesimo giorno successivo alla costituzione dell'Ufficio speciale di cui all'articolo 4, sono sciolte tutte le Commissioni di nomina governativa inerenti la pianificazione dell'emergenza nell'area flegrea e vesuviana, le quali provvedono contestualmente a trasmettere all'Ufficio speciale la documentazione in loro possesso.
2. Il "Piano di Protezione civile per l'area vesuviana", approvato ai sensi della presente legge sostituisce il "Piano di emergenza Vesuvio", il "Programma straordinario di interventi per la mitigazione del rischio vulcanico nell'area vesuviana e flegrea" ed il "Piano Strategico Operativo dell'area vesuviana" nonché gli strumenti pianificatori e programmatori il cui superamento è indicato nel piano medesimo.

BOZZA