

1 PREMESSA

1.1 La discussione degli indirizzi di programmazione urbanistica

Con riferimento alla delibera n°70 del 18 luglio 1997, pubblicata all'albo pretorio a partire dal 28/7/99, avente ad oggetto la "discussione ed approvazione degli indirizzi di programmazione urbanistica", emergono alcuni elementi e riferimenti utili per l'individuazione organica di un percorso che porta all'attuale impostazione della disciplina del territorio comunale e dei suoi ambiti circostanti.

La filosofia alla base degli indirizzi emerge chiaramente quando si esprime la volontà di passare "dalla logica di sviluppo per espansione urbana a quella di sviluppo per riqualificazione urbana e tutela del territorio", supportata da una analitica sequenza di norme e leggi quale substrato applicativo per gli obiettivi delineati.

Gli strumenti per raggiungere tali obiettivi vanno rintracciati nella rinnovata politica delle autonomie locali, nel concetto di perequazione urbanistica, in quello di sviluppo sostenibile e nell'attuazione della trasformazione urbana nel rapporto sinergico tra pubblico e privato con riferimento anche ai cosiddetti Programmi Complessi.

L'assenza di una organica disciplina dei suoli sia a livello nazionale che regionale è sottolineata quale ulteriore punto fondamentale per le scelte compiute.

La filosofia di divulgazione delle iniziative in corso e la contemporanea volontà di innescare processi di cooperazione tra i vari attori preposti alla trasformazione urbana ha prodotto le ormai famose due Conferenze Urbanistiche che si sono imposte, in qualche modo, come strumenti di monitoraggio e scansione temporale degli indirizzi urbanistici dell'Amministrazione.

La sequenza dei "nodi da sciogliere" e la relativa risposta data nella "strategia operativa" si pongono quale diagramma degli obiettivi da raggiungere e nel contempo quale istantanea dello "stato di fatto" al momento della formulazione degli indirizzi stessi.

E' utile integrare questi "punti chiave" estrapolati dal documento "AV/97 – La questione urbanistica: indirizzi di programmazione" (costituente parte integrante della delibera citata) con alcuni passaggi emersi dalla discussione consiliare del luglio '97, di seguito riportati; questi spunti tratti dal dibattito possono aiutare ad inquadrare i nuovi scenari che si sono delineati sia a causa di alcune mutate condizioni normative sia per l'evoluzione della trasformazione urbana che in questi ultimi anni si è avuta.

Dalla discussione consiliare emergevano quindi i seguenti punti:

Colmare una mancanza di dati alfa-numeriche aggiornati risulta fondamentale per le scelte da compiere, unita ad una reale vocazione della città, anche rispetto al ruolo da svolgere rispetto a se stessa e all'intera provincia.

Anche la logica e la qualità nella scelta dei dati da ricercare risulta fondamentale onde trasformare tale sequenza in indicatori validi per lo sviluppo auspicato.

Il Piano Regolatore Generale vigente, nello sforzo teso alla ricucitura degli interventi nel post-terremoto del 1980, sulla base di una previsione demografica che non si è avuta, ha agevolato la separazione delle varie zone della città; i nuovi quartieri periferici previsti non hanno raggiunto lo scopo di integrare le periferie consolidate con il tessuto urbano più centrale.

La mancata comprensione dei reali bisogni della popolazione non ha condotto ad un giusto equilibrio tra domanda ed offerta, evitando il ripopolamento della città compatta e favorendo l'ulteriore espansione edilizia nei territori collinari periurbani.

Con il supporto di queste riflessioni sarà ora possibile tracciare i nuovi obiettivi per la costruzione di una strategia dello sviluppo e della disciplina del territorio urbano all'interno dei confini amministrativi ed in rapporto a quello dei Comuni circostanti, rete di città che sarà definita in seguito *Sistema Avellino*.

2 CONTESTUALIZZAZIONE

2.1 Le ipotesi generali per una strategia integrata

Alla luce delle vicende che si sono succedute negli ultimi anni, è utile sgombrare il campo da un equivoco che potrebbe sorgere nell'ipotesi di una cattiva interpretazione del passaggio concettuale tra uno "sviluppo per espansione urbana", contrapposto a quello di "sviluppo per riqualificazione urbana e tutela del territorio".

La riqualificazione urbana, assecondando una tendenza oramai consolidata, avallata anche dagli attuali strumenti normativi, risulta essere una base di partenza più che un obiettivo da raggiungere; sono invece i termini con i quali si vuole raggiungere lo sviluppo urbano che restano da definirsi ed inquadrarsi in una rinnovata logica di crescita – e non di espansione – che privilegia la città compatta ed evita di incidere sul patrimonio di risorse ambientali disponibili nelle frange periurbane e territoriali.

La risposta ad un corretto sviluppo – che pertanto si potrà definire sostenibile – risiede nella possibilità di far dialogare tra loro i vari ecosistemi presenti e quindi integrare quello urbano con quello naturale, a costituire, nel complesso, un ambiente vivibile e pertanto di qualità.

La salvaguardia ed il rilancio dell'economia è assicurata quindi proprio dal privilegiare la crescita e lo sviluppo della città compatta, nella rinnovata volontà di aumentare la qualità media di tutti i suoi ambiti sia costruiti sia naturali e nella corretta integrazione tra questi.

Realizzare una città compatta, quindi densa, non vuol dire saturare il suo territorio interno, ma al contrario significa disegnare un tessuto urbano nel quale creare scambi di valore, con un sistema di funzioni misto che eviti separazioni tra le varie parti della città.

Uno sviluppo è sostenibile quando risultano soddisfatte le varie componenti delle discipline afferenti (fisiche, sociali, economiche, ecc..) e se le varie scelte da compiere sono condivise ed hanno, sulla base di una visione strategica generate, una possibilità operativa flessibile ed adattabile alle necessità che nel tempo si possono configurare.

Uno sviluppo è sostenibile se è supportato da una strategia generale, adattabile alle contingenze temporali.

Le varie scelte, se debbono essere condivise, debbono prevedere una serie di fasi informative e sequenze di avvicinamento alla problematica che sappiano tracciare scenari ed ipotesi sulla base di una riflessione comune che ne estrapoli le linee dominanti ed i vari punti di forza.

Il rinnovato rapporto tra amministrazione e cittadini, unito ad un corretto approccio pluridisciplinare dell'amministrazione stessa sicuramente faciliterà l'attuazione di una politica condivisa, delineando gli obiettivi da raggiungere nel breve, medio e lungo periodo e riducendone i tempi di attuazione.

Avviare una conoscenza delle tematiche ai vari livelli, faciliterà la formulazione degli scenari da costruire ed avvierà un corretto processo che trasformerà una sequenza di dati in indicatori di progetto.

Imparare ad interpretare i reali bisogni della popolazione a livello di spazi fisici, aspettative sociali ed esigenze economiche aiuta a costruire la sequenza degli indicatori.

Rinnovare il rapporto tra domanda ed offerta, tra pubblico e privato, in un'ottica di previsione dei "costi complessi", cioè di quei costi che tengano in giusta proporzione sia i fattori economici sia quelli sociali,

sicuramente porterà ad un plusvalore che è assimilabile ad un incremento dello sviluppo; un guadagno sociale è sicuramente un abbattimento del "costo complesso".

In relazione alla sostenibilità economica, ogni scelta urbanistica da compiere deve essere integrata con un Piano di Sviluppo Economico che disciplini, in un corretto rapporto tempi/realizzazioni:

- le scelte da compiere;
- le modalità per finanziarle;
- i tempi di attivazione dei finanziamenti;
- i tempi di realizzazione sulla base dei finanziamenti a disposizione nel tempo.

In mancanza di una organica normativa in campo urbanistico, il saper anticipare ed intuire gli orientamenti futuri della complessa disciplina, sicuramente eviterà di cadere nella trappola dell'attesa ed avvierà nei giusti tempi gli auspicati obiettivi che si sono definiti.

Rimodulare quindi le varie scelte di trasformazione urbana, veicolandole verso gli orientamenti normativi facilmente prefigurabili, vuol dire assecondare le scelte che privilegiano il giusto rapporto tra pubblico e privato attraverso la perequazione urbanistica, la trasformazione e lo sviluppo urbano per "piani complessi" (PRECU, Contratti di Quartiere, PRUSST, Programmi integrati di intervento, ecc..), sui quali i vari cronoprogrammi vanno ad incidere: il Piano Pluriennale di Attuazione diventa in questo caso un semplice diagramma attuativo nel tempo in una corretta previsione economica su obiettivi ben delineati che tendono al completamento del tessuto urbano, considerandone la giusta e reale proporzione di intervento tra i vari attori preposti alla trasformazione della città.

Troppo spesso nel nostro passato si è permesso ai soli soggetti privati di intervenire in ambiti urbani senza una strategia definita. Tali azioni hanno portato a saturare i suoli a disposizione privilegiando soltanto uno sviluppo monofunzionale, senza le integrazioni necessarie alla creazione di coesioni sociali ed infrastrutture; in pratica non si è sviluppato un tessuto urbano organico e rispondente ad una reale politica della città.

L'Amministrazione spesso era depauperata del suo compito principale di disciplina e guida dello sviluppo urbano con la sola mansione finale di controllo asettico e notificazione delle scelte compiute da coloro che nel tempo sfruttavano solo delle occasioni economiche, sparse sul territorio e non integrate con una strategia di sviluppo complessivo.

E' indispensabile, infatti, che la città sia disegnata e pensata con una strategia di base che sappia diventare uno strumento di attuazione efficace e rispondente alle varie necessità di sviluppo.

E' importante che i vari attori preposti alla trasformazione ed anche i cittadini possano partecipare alle scelte facilitando la creazione di un sistema di risorse sinergico ed integrato.

Non è il progetto che fa la città ma è la città che genera la necessità di progetti da definire e programmare secondo le reali esigenze che nel tempo si determinano, scaturenti comunque da una politica strategica d'insieme. La città è qui intesa come un organismo complesso di scambi e relazioni tra "utenti urbani", essa è pertanto un insieme di esigenze ed aspettative collettive da soddisfare nel tempo.

E' utile creare un giusto rapporto tra sviluppo territoriale e sviluppo urbano. Se è vero che esiste una competizione tra le varie realtà urbane è anche vero che le città debbono saper creare sistemi di sviluppo con le realtà vicine (reti di città).

Il punto di equilibrio è rappresentato da un corretto sfruttamento delle varie occasioni urbane – interne cioè al territorio di una città – con un sistema a rete che non vada in conflitto di interessi e crei indotti e ritorni benefici sull'intero complesso di relazioni strutturato.

A tal proposito è opportuno che Avellino sappia cogliere le occasioni di sviluppo, distinguendosi e specializzandosi a livello regionale, evitando quelle ambiguità di vocazione che non la collocano a livello delle altre città capoluogo.

E' utile allora rimarcare che uno sforzo non andrà compiuto per comprendere quale dimensione fisica debba corrispondere a quella di capoluogo ma quale dimensione di settore debba essere raggiunta per superare le ambiguità individuate.

E' utile infine ricordare che la disciplina urbanistica non potrà prescindere dagli altri settori quali la mobilità, le politiche sociali, l'ambiente, le finanze e così via; tale integrazione e scambio tra settori diversi sarà utile a creare un corretto approccio pluridisciplinare che porti ad una previsione completa degli obiettivi e quindi ad una condivisione oggettiva degli stessi.

Molta attenzione andrà anche posta ai tempi di attuazione dei programmi che si andranno a configurare onde evitare l'errore di prefigurare scelte che diventano obsolete nel momento della loro maturazione finale, vincolate peraltro a sistemi difficilmente modificabili.

Uno sforzo, infine, andrà compiuto per saturare ogni pregresso che si configura come antitesi dello sviluppo sostenibile e che, mascherato dietro una apparente appetibilità nel presente, risulta invece una eredità problematica per il futuro.

3 STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA

3.1 L'urbanistica partecipata ed informata

L'Assessorato all'Urbanistica, in linea con gli indirizzi programmatici 1999-2004, che prevedono tra l'altro un rinnovato rapporto tra Amministrazione e cittadino, intende avviare una serie di iniziative per informare costantemente la popolazione, facilitando, nel tempo, la partecipazione attiva alle scelte da compiere, nell'ottica di una strategia complessiva individuata preventivamente. Si avverte l'esigenza di istituire una serie di "porte" di comunicazione con gli "utenti urbani" per recepire contributi di idee, riflessioni, studi, ricerche e quanto altro possa essere utile a reindirizzare, nel limite del possibile, le scelte da compiere, adattandole alle aspettative collettive.

Si prevede quindi la costituzione e/o l'organizzazione di:

- un sito Internet specifico sull'urbanistica e l'assetto del territorio con relativa casella postale elettronica ed una serie di "forms" per quesiti ed interrogazioni;
- un numero verde con relativo fax e cassetta per la posta ordinaria;
- un bollettino ufficiale in formato cartaceo e digitale sulle attività dell'Amministrazione;
- una idonea collocazione degli spazi della comunicazione nell'Assessorato;
- un adeguato sistema di ricevimento del pubblico;
- una serie di mostre itineranti sul territorio della città di Avellino (delle quali è già stata organizzata una "prima tappa" presso l'auditorium della scuola media Solimena) con la partecipazione attiva della popolazione;
- incontri tematici, dibattiti aperti, tavole rotonde sulle questioni urbane con la partecipazione attiva dei cittadini, delle scuole, delle associazioni, degli operatori della trasformazione urbana pubblici e privati, delle università e degli istituti di ricerca.

3.2 Il Servizio Piani e Programmi

La base su cui costruire una strategia di sviluppo del territorio urbano è la costruzione di un sistema di conoscenza e monitoraggio del territorio stesso.

Sulla base della nuova dotazione organica si costituirà un Servizio Piani e Programmi così composto:

- progettazione-pianificazione;
- aggiornamento cartografico, topografico e toponomastico;
- geologia.

Con l'ausilio della struttura interna, quale dotazione organica di base, per raggiungere determinati obiettivi, rispondendo ed adeguandosi nel tempo a precise esigenze, è utile adottare un sistema flessibile di funzionamento dell'ufficio di piano, contemplando la possibilità di opportuni convenzionamenti con l'esterno su obiettivi mirati ed a tempo determinato.

Per favorire il più ampio coinvolgimento delle realtà di ricerca sparse sul nostro territorio, si aprirà la struttura di pianificazione alla possibilità di studi mirati – ricerche, studi, tesi di laurea – attivando opportune convenzioni con le università e gli istituti di ricerca.

In quest'ottica, anche con l'ausilio di risorse provenienti da privati, enti, associazioni, ordini, collegi, si predisporranno borse di studio su specifiche tematiche e/o problematiche da integrare con quelle in corso di svolgimento, costituendo così dei "laboratori/osservatori" aperti allo studio della città e del territorio.

Anche i vari concorsi di progettazione sulla città potranno così avere una opportuna fase preparatoria di studio e predisposizione, onde far pervenire all'Amministrazione risposte più idonee e mirate sulle attese e gli esiti dei concorsi stessi.

3.3 Il Sistema Informativo Territoriale della città di Avellino (S.I.T. Avellino)

Contestualmente alla formazione del Servizio Piani e Programmi, si è proceduto alla predisposizione del Rilievo Digitale ufficiale della città di Avellino che sarà definitivamente a disposizione degli operatori della trasformazione – sia pubblici sia privati – entro la fine dell'anno.

Con questo strumento sarà monitorato continuamente lo sviluppo del territorio urbano e potrà essere avviata la fase di disciplina del regime proprietario dei suoli e della relativa specificazione quantitativa e qualitativa.

A tale proposito, con un opportuna convenzione tra l'Amministrazione ed il Catasto, sarà possibile ottenere un sistema unificato di restituzione digitale che, tramite lettura trasparente ed integrata dei dati, avvierà la costituzione del Sistema Informativo Territoriale (S.I.T.) della Città di Avellino.

Tale Sistema permetterà una gestione dei dati di tipo alfanumerico, cioè permetterà di associare ad elementi grafici, un insieme di dati gestibili in maniera integrata e biunivoca.

Lo sviluppo del S.I.T. dovrà contemplare una serie di approfondimenti sullo stato dei luoghi, dando origine ad una serie di tematismi che costituiranno nell'insieme un base di analisi sulla quale creare scenari, fare ipotesi, tracciare bilanci e delineare obiettivi.

3.4 Il Piano Urbano Generale dei Servizi nel Sottosuolo (Pugss)

Con la Direttiva emanata il 3/3/99 dalla presidenza del Consiglio dei ministri – Ministero dei Lavori Pubblici, delegato per le aree urbane, lo stato ha inteso razionalizzare la sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici (acquedotto, elettricità, telecomunicazioni, teleriscaldamento, gas, ecc.). Tale obiettivo sarà raggiunto con tre strumenti:

- Piano Urbano Generale dei Servizi nel Sottosuolo (il Pugss di cui all'art.3 della stessa direttiva), che i Comuni con più di 30mila abitanti sono obbligati a redigere come parte integrante del P.R.G. e che ha lo scopo di costituire un dettagliato censimento delle reti esistenti e di consentire una adeguata programmazione degli interventi, coordinando enti ed aziende interessate (art.10 e 11);
- cartografia cartacea, informatica o numerica con scambio di informazioni tra le Aziende e tra queste e i Comuni o gli Enti competenti, aggiornata continuamente dalle Aziende stesse e messa a disposizione del Comune e degli Enti interessati. Si richiede un sistema informativo compatibile ed interoperabile per la raccolta e l'archiviazione dei dati cartografici relativi all'occupazione del sottosuolo; un sistema quindi alfanumerico compatibile tra Enti ed Aziende;
- realizzazione nelle aree di nuova urbanizzazione di cunicoli e gallerie destinate ad ospitare le reti di servizi, onde facilitare la manutenzione di tali infrastrutture nel tempo evitando interventi distruttivi, abbassandone i costi e limitando il disagio sociale (art.6). Per le aree di nuovo insediamento, dove tali previsioni vengono considerate opere di urbanizzazione, queste sono a carico del lottizzatore; nei casi di ristrutturazione urbanistica radicali (i parcheggi ad esempio), la realizzazione è solo facoltativa.

Uno sistema di disciplina così configurato, su base digitale, è parte integrante del S.I.T. Avellino, di cui al paragrafo precedente e ne costituisce uno dei moduli.

3.5 I Censimenti sulle varie tematiche urbane

Con le nuove strumentazioni digitali di controllo e disciplina del territorio si avvieranno una serie di Censimenti su varie tematiche urbane tra le quali si evidenziano quelle del verde, aree dismesse, parcheggi, reti tecnologiche, infrastrutture, edifici e tessuti particolari.

Ogni area tematica, a seconda delle specificità si fisseranno alcuni parametri di indagine, ad esempio per il verde, i parcheggi e le aree dismesse si individuerà il regime proprietario, l'estensione, la qualità fruitiva, i termini concessionari se esistenti con le relative scadenze, ecc.

Per le aree a verde e per alcune aree dismesse potrà essere presa in considerazione la possibilità di gestione privata tramite affidamento a condomini che ne facciano richiesta o meglio a comitati di quartiere, ad associazioni e/o istituti scolastici, onde innescare processi di sviluppo socio-culturale.

Le aree autogestite, anche con sistemi di tipo pubblico-privato potranno diventare occasioni didattiche e trasformarsi in vere e proprie aule all'aperto per attività extra-scolastiche, integrandosi e specializzandosi in modo da coprire le aspettative delle varie fasce d'età e delle varie categorie di "utenti urbani".

Questo approccio di tutela e controllo degli spazi urbani permetterà anche alle circoscrizioni di trovare una nuova gestione capillare del sistema città, andando esse stesse a garantire quella continuità necessaria e quello stimolo continuo per evitare rapide affezioni con conseguenti cadute di tensione ancora più dannose per il cittadino e per la stessa Amministrazione.

3.6 Censimenti, Catasti e Piani tematici

Sulla scorta delle informazioni desunte dai vari "Censimenti" individuati e sulla base del Sistema Informativo Territoriale, sarà possibile avviare una seria pianificazione che vada ad integrare e completare quella attualmente esistente e vigente.

Si è reso infatti opportuno ed indispensabile disciplinare una serie di esigenze urbane e nel contempo rispondere ad una serie di aspettative collettive.

Si prevede nel tempo la redazione di alcuni piani:

- pubblicistico e della comunicazione – avviata la fase di analisi e discussione;
- delle localizzazioni e dell'occupazione stagionale del suolo pubblico (edicole, chioschi);
- dell'arredo urbano e del verde pubblico – avviata la fase di analisi e discussione;
- della mobilità ciclistica – approvato ed in attesa dei finanziamenti regionali;
- dei parcheggi e della relativa disciplina – in corso di redazione;

- del traffico – redatto, in corso di adozione;
- degli insediamenti commerciali (P.I.C.) – avviata la fase di analisi e discussione.

Alcuni di questi strumenti di disciplina del territorio urbano risultano di diretta competenza dei relativi assessorati e delle relative ripartizioni (parcheggi e traffico relativo alla mobilità, verde pubblico relativo all'ambiente), per tutti questi strumenti disciplinari risulta necessaria una integrazione fra i vari settori afferenti, anche se risulta opportuna ed indispensabile una verifica trasversale ed incrociata tra le varie discipline onde raggiungere l'obiettivo di un uso degli spazi razionale, efficace e rispondente alle aspettative collettive.

La scelta di istituire un apposito assessorato alla riqualificazione urbana si è resa necessaria per avviare la fase attuativa di alcuni Programmi Complessi – in particolare il Contratto di Quartiere – ma anche per integrare, in un giusto rapporto tra piano e progetto, una strategia dello sviluppo complessivo del territorio con una serie di operazioni di riqualificazione diffusa e capillare che di per se vanno ad incidere sulla stessa strategia d'insieme e si pongono non come alternativa ma come organici all'insieme stesso, andando a soddisfare in tempi più rapidi, una serie di aspettative della popolazione.

Si evidenzia quindi la necessità di una stretta sinergia tra i vari settori interessati ed in particolare, in questo caso specifico, l'Assessorato all'Urbanistica e quello alla Riqualificazione Urbana e tra questi e quello all'Ambiente, ai Lavori Pubblici ed alla Mobilità quale sistema di attuazione fisica dello sviluppo urbano.

Per la complessità delle tematiche proposte, onde fornire risposte progettuali immediate, si propone l'istituzione di alcuni gruppi di ricerca per fissare modalità, tempi, costi ed attuazione di questi strumenti di disciplina sopra individuati.

Nella logica del sistema disciplinare avviato è opportuno istituire anche alcuni Catasti, anche in aderenza con le direttive provinciali e regionali:

- edifici e tessuti di pregio storico, culturale ed ambientale;
- impianti teleradiocomandati.

Ad ogni nuova esigenza, tramite la base di dati in possesso dell'Amministrazione e continuamente aggiornata e verificata, sarà possibile integrare ulteriori strumenti urbanistici che nell'insieme formeranno tavole tematiche e/o di analisi da aggiungere al Piano Regolatore Generale e/o strumentazioni indipendenti di disciplina urbana e territoriale.

3.7 Per una cultura della qualità dell'architettura contemporanea

Tra gli obiettivi dell'Amministrazione, come si vedrà in seguito è auspicata la salvaguardia del patrimonio edilizio storico e culturale esistente sul territorio urbano e la sua riqualificazione quale valida alternativa alle tipologie presenti sul mercato. Alla luce dell'interesse dimostrato in questi ultimi anni sull'argomento, che hanno visto impiegato un discreto numero di risorse umane ed economiche per il restauro filologico dell'antica Casina del Principe ad Avellino, è bene essere coscienti che proprio perché il nostro patrimonio storico-culturale è oggi ridotto a pochi brani dislocati sul tessuto della città, esso risulta essere ancora più prezioso e degno di tutela e salvaguardia. Ovviamente vanno fissati dei limiti e non tutto ciò che è "vecchio" può essere considerato "storico" e/o "antico". Uno sforzo va quindi condotto per conoscere cosa è giusto salvare e cosa va invece sostituito e restituito alla città (a tale proposito si rimanda al successivo paragrafo 3.14).

Proprio a tale proposito, considerando gli sforzi che il governo sta facendo per la stesura di una legge organica sulla realizzazione di una sempre migliore qualità dell'architettura diffusa sul territorio, è opportuno muoversi in questa direzione, privilegiando, per la nuova edificazione sia pubblica che privata, il miglioramento del disegno dei vari elementi architettonici ed urbani. Un obiettivo di questo tipo potrebbe far inserire Avellino tra i nuovi itinerari turistici che privilegiano l'architettura contemporanea, anche alla luce degli sforzi che si stanno compiendo in realtà a noi molto vicine, trasformando così una aspettativa collettiva in nuova e reinventata vocazione con reali possibilità di indotto e sviluppo delle nostre maestranze locali, ampiamente presenti sul nostro territorio ed oggi in seria difficoltà, dopo la frenetica ricostruzione del post sisma dell'80, a causa della congiuntura edilizia negativa che per vari motivi si è verificata negli ultimi anni e che oggi, finalmente, sembra ri-configurare una piccola ripresa nel settore.

3.8 La riqualificazione urbana diffusa: il Progetto "Rosa-città amica"

Le ipotesi tracciate, costituiscono nell'insieme una serie di progetti minimi, a basso impatto ambientale ed a rapida esecuzione; progetti che, recuperando il senso urbano attraverso un sistema di ri-connessione di alcuni ambiti da riqualificare, potranno attuarsi anche per mezzo del Progetto "Rosa-città amica", redatto dal settore Servizi Sociali del Comune di Avellino, il cui studio di fattibilità è stato approvato e cofinanziato dal CIPE (rif. G.C. n°136 del 10/2/99 e n°1114 del 2/9/99). Lo spirito di questo insieme di "piccoli" interventi sulla

città rappresenta un "grande" progetto di riqualificazione capillare che va a recuperare il senso urbano dei vari ambiti attraverso un insieme di elementi di riconnessione fisica e coesione sociale e con un lavoro coordinato tra i vari settori: servizi sociali, urbanistica, lavori pubblici, ambiente, mobilità, cultura, commercio.

E' utile ricordare che con la riproposizione del decreto che istituisce il riconoscimento della "città sostenibile delle bambine e dei bambini" e del "premio da assegnarsi ai Comuni italiani (rif. D.M. del 15/7/99, L.8/7/86 n°349, L. 8/10/97 n°344, Agenda 21 locale, D.M. 6/11/98), si possono definire alcuni obiettivi e soprattutto alcuni indicatori da prendere in considerazione per far entrare anche la città di Avellino in questa "competizione" per uno sviluppo qualitativo e sostenibile desunti dal decreto stesso e distinti rispettivamente per aree ambientale, culturale, istituzionale:

Alcuni indicatori ambientali possono essere:

- riduzione inquinamento atmosferico;
- riduzione inquinamento acustico ed elettromagnetico;
- eco-gestione dei rifiuti solidi urbani;
- fruibilità/praticabilità degli spazi;
- superamento barriere architettoniche;
- potenziamento aree verdi distinte per qualità di fruizione;
- modifica interazione uomo/ambiente;
- mobilità;

Alcuni indicatori culturali possono essere:

- promozione dell'incontro: manifestazioni, fiere, feste;
- valorizzazione dei luoghi e del patrimonio storico-culturale della città;

Alcuni indicatori istituzionali possono essere:

- impegno sui temi della convenzione sui diritti dell'infanzia;
- impegno sull'Agenda 21;
- partecipazione;
- formazione;
- servizi socio-sanitari a misura dell'infanzia;
- politica dei tempi;
- organizzazione amministrativa.

Quello che viene riferito all'infanzia potrà essere esteso anche alle altre categorie cosiddette deboli quali gli anziani ed i disabili a costituire uno sforzo teso al miglioramento della qualità media della vita urbana, abbassando il parametro di riferimento finora preso in considerazione nella crescita delle nostre città.

3.9 Agenda 21 Locale Avellino

Il Comune di Avellino ha aderito alla proposta di partecipazione al Progetto "Agenda 21 per le aree urbane: iniziativa pilota su alcune città di dimensione medio-piccola" - Accordo di Programma Ministero dell'Ambiente ENEA dell'ottobre '99.

Come si legge dall'informativa dell'ENEA "il percorso di costruzione dell'Agenda 21 Locale è un processo partecipativo multisettoriale attraverso il quale i governanti locali operano, in collaborazione con tutti i settori della comunità civile, per la preparazione e lo sviluppo di un piano di azione strategico di lungo periodo che individua gli aspetti prioritari dello sviluppo locale sostenibile".

La stessa nota precisa che il progetto prevede una metodologia di attuazione del processo "Agenda 21 Locale" in una serie di fasi, che di seguito si riportano così come formulate nel documento pervenuto all'Amministrazione il 14/10/99:

- attivazione di un Forum con la presenza di tutti i soggetti rilevanti per una strategia di sviluppo sostenibile (istituzioni, soggetti economici, associazioni, sindacati, ecc.);
- consultazione permanente della comunità locale per far emergere le aspettative collettive, riconoscere i bisogni, definire le risorse, individuare e istruire gli eventuali conflitti tra interessi diversi;
- ricognizione della qualità urbana e rapporto sullo stato dell'ambiente, un audit urbano che serve a costruire l'informazione sullo stato dell'ambiente locale e sul contesto socio-economico attraverso un set di indicatori;

- individuazione degli obiettivi prioritari di sviluppo sostenibile;
- piano di azione ambientale che individui un programma di azioni concrete, le risorse umane per concretizzarlo, le risorse per attuarlo;
- realizzazione del piano, monitoraggio dei risultati ed eventuale aggiornamento del piano di azione.

La metodologia individuata prevede, tra gli strumenti di definizione e gestione degli interventi, l'istituzione di un Tavolo del Consenso quale condivisione, concertazione e coinvolgimento della popolazione.

L'esperienza è stata sperimentata con successo in numerose città, sia nazionali che europee, mettendo in evidenza i vantaggi delle iniziative per la municipalità, che di seguito si riportano così come formulate nel documento già citato in precedenza:

- opportunità di realizzare programmi di sviluppo sostenibile che affrontano simultaneamente e in modo integrato aspetti diversi progettati e condivisi da tutti i soggetti della comunità locale mediante il "Tavolo del Consenso", quali: occupazione/qualità dell'ambiente e della vita civile, competitività/economia delle risorse locali;
- accedere alle fonti di finanziamento offerte dalla Comunità Europea e da altri organismi a sostegno delle iniziative di città sostenibile e Agenda 21 Locale;
- entrare a far parte della rete internazionale di scambio sulle esperienze di buone pratiche di amministrazione locale verso la sostenibilità e partecipare ai premi per le migliori realizzazioni.

La durata del Progetto nella sua durata sarà di tre anni.

Si fa menzione dell'avvenuta approvazione, prima in Giunta Municipale, poi in Consiglio Comunale del Programma triennale degli itinerari ciclistici della Città di Avellino, co-finanziati dalla Regione Campania.

Il risalto di tale iniziativa è evidente se messo in relazione con la filosofia di sviluppo prospettata finora in quanto si vuole evidenziare la contemporanea coincidenza sia cronologica che di metodo nella scelta delle priorità per la costruzione di uno sviluppo sostenibile del Sistema Avellino.

Si vuole infine far notare che lo spostamento dell'asse dello sviluppo verso una migliore qualità media nella scelta degli indicatori risulta perfettamente in linea con la filosofia di ripartizione delle risorse comunitarie future; si ricorda infatti che Agenda 2000 sembra rappresentare l'ultima possibilità di attuare uno sviluppo ed una crescita sociale basati sull'innalzamento della qualità dei servizi sparsi nei territori delle "Regioni Obiettivo 1".

In sostanza, anche se con la "franchigia" di alcuni anni, per il futuro è obbligatorio innescare reali processi di sviluppo sostenibile per competere, al pari di tutte le altre realtà, al conseguimento della ripartizione delle risorse comunitarie disponibili.

Uno slogan allora potrebbe essere: salvaguardare le risorse locali per meritare quelle europee.

3.10 Una "boutique urbana" come osservatorio permanente sul territorio

Con la stessa filosofia di base, in un idoneo ed opportuno sito, sarà allestito un osservatorio permanente sulla città e sul territorio, una "boutique urbana" dove l'Amministrazione potrà "vendere" la conoscenza acquisita e che sarà aperta alla cittadinanza anche per eventuali contributi di idee, per la costruzione di una strategia condivisa di sviluppo.

Con questa logica si coinvolgeranno tutti gli "utenti urbani" e tutti gli attori preposti alla trasformazione della città (istituzioni, soggetti economici), le circoscrizioni, il terzo settore, i sindacati, ecc.

Contemporaneamente verrà attivata una fase di costruzione di una banca dati – anche in forma digitale - del materiale prodotto sulla città da scuole, università, istituti di ricerca, associazioni, collegi, ordini, studiosi in genere, che andrà ad integrare il materiale in corso di produzione.

Il materiale così prodotto potrebbe essere messo a disposizione e diffuso, anche tramite sistema digitale – Internet ad esempio – come voce di un sito opportunamente predisposto.

3.11 La costituzione di un "parco progetti"/analisi/studi di fattibilità

Questo "pacchetto" di studi e conoscenze sarà un valido patrimonio di risorse per costruire un "parco progetti"/analisi/studi di fattibilità che, con minime integrazioni ed adattamenti, potrà concorrere ai finanziamenti, aumentando i fattori di successo, dati i tempi messi a disposizione degli stessi enti concorrenti.

Scendendo ora ad un livello più operativo, di seguito, si traccia un percorso strategico per lo sviluppo urbano che si riferisce più direttamente agli ultimi orientamenti urbanistici intrapresi dall'Amministrazione.

4 OBIETTIVI E LINEE STRATEGICHE

4.1 Revoca della delibera di Consiglio Comunale n°22/94

Onde raggiungere un livello integrato di attuazione urbana tra operatori pubblici e privati, operando all'interno di logiche di concertazione e perequazione, trasformando i piani in programmi di attuazione flessibili ed adattabili nel tempo, si propone inizialmente la revoca della delibera di Consiglio Comunale n°22/94, venendo oggi a mancare le condizioni per le quali la stessa fu allora formulata. In particolare, nell'ottica dell'attuale orientamento della disciplina urbanistica e pianificatoria che appunto privilegia una integrazione di risorse ai vari livelli, risulta addirittura dannoso oggi l'orientamento che emerge da questo atto consiliare, permettendo l'attuazione dello sviluppo urbano alla sola componente privata in zone a forte vocazione sociale e collettiva.

Alla luce poi della costituzione di un Servizio Piani e Programmi così come delineato, emerge una forte contraddizione di indirizzo politico laddove, nel comma terzo della stessa delibera di C.C. n°22/94 si motiva la stessa con la mancanza di unità operative atte a svolgere il lavoro di pianificazione e nel successivo comma quarto si fa menzione ad una situazione economica dell'allora Comune di Avellino che oggi risulta mutata visto l'ultimo consuntivo di bilancio.

La formulazione di una attuazione del piano regolatore così come possibile tramite questo strumento locale si potrebbe addirittura ritenere superata da alcune leggi nazionali ed in antitesi con le stesse, quando, ad esempio con i Piani Integrati di Intervento di cui alla legge 179/92, si prevedono formule più qualificanti di strutturazione del tessuto urbano e disegno della città.

4.2 Regolamento Edilizio del Comune di Avellino

E' già stata completa la stesura finale del nuovo Regolamento Edilizio del Comune di Avellino che, avendo recepito le istanze dei vari Ordini professionali, dei Collegi e di alcune associazioni, nonché dai competenti uffici dell'ASL e dei VVFF, essendo stato tra l'altro integrato anche con alcune prescrizioni che si adattano agli ultimi riferimenti normativi in campo ambientale – ad esempio rimando ad un regolamento per le emissioni elettromagnetica – risulta ora un valido e completo strumento disciplinare dell'edilizia e del decoro urbano.

Tale strumento è oggi all'attenzione della Commissione Consiliare Urbanistica ed assetto del territorio e presto verrà portato in Consiglio Comunale per l'approvazione finale.

4.3 Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale

La revisione delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale, basandosi sull'iniziale revoca della citata delibera 22/94, assecondando e rafforzando la volontà di adeguarsi ai nuovi processi, meccanismi ed orientamenti dell'attuale pianificazione, potrebbe costituire un valido e rinnovato strumento di disciplina del nostro territorio urbano.

Tale revisione, infatti, privilegia nel contempo sia l'intervento e quindi l'uso misto delle aree sia lo sviluppo della città compatta, andando ad incentivare le varie iniziative nella città consolidata a tutto vantaggio del paesaggio circostante che dovrebbe essere tutelato.

Pur tuttavia, considerando che la variazione delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale, di fatto, costituisce variante dello stesso strumento urbanistico, dovendo quindi subire tutto l'iter procedurale per l'approvazione, in prospettiva di una volontà di riequilibrio più esteso ed efficace che va al di là della sola normativa di piano, ci si potrebbe domandare se risulta conveniente o meno tale intervento e/o se sia necessaria una ulteriore riflessione sulla possibilità di considerare altre alternative.

4.4 I progetti a scala urbana e territoriale

A - Scala extraurbana

Per i grandi progetti in corso di realizzazione e/o di riqualificazione, che si configurano come attrezzature a scala urbana ed extraurbana, (Città Ospedaliera, Mercatone, Autostazione, Teatro Comunale, P.I.P. S. Spirito, area attrezzata per fiere e manifestazioni di Campo Genova) la filosofia sottesa è l'attuazione condivisa in uno spirito di sviluppo biunivoco tra l'attrezzatura e la sua zona di influenza, trasformando l'attuazione di un intervento puntuale in un progetto urbano che sappia essere occasione per il rilancio di se stesso e della zona circostante, volano per nuove appetibilità ed indotti, spunto per il ripristino delle appetibilità anche da parte di altri soggetti interessati.

Per ognuno di questi episodi vengono così intercettati assi di sviluppo e riconnessione con la città ed il tessuto circostante, analizzandone l'impatto ed i "riverberi" ai vari livelli: fisico, sociale, economico, ecc.

- **La Città Ospedaliera** diventerà il nuovo indotto della parte nord della città ed insieme alle strutture esistenti ed a quelle di nuova formazione, contribuirà ad individuare alcune vocazioni specifiche di zona (sanità, sport, ecc.). Questo ambito dovrà essere legato alla città consolidata attraverso assi di sviluppo urbano ed una serie di indotti lungo di essi.

- **L'area attrezzata per fiere e manifestazioni di Campo Genova** integra il sistema funzionale individuato nel punto precedente, diventando così complementare con questo. Può essere prevista l'integrazione tra l'area attrezzata per fiere e manifestazioni e quella adibita a mercato settimanale che così potrà finalmente liberare l'area di parcheggio antistante lo Stadio Comunale ed il Palazzetto dello Sport.
- **Il Mercatone** dovrà rigenerarsi come cerniera funzionale e di collegamento tra il centro storico, la città consolidata, il Parco Fenestrelle e le aree delle periferie storiche. Questo sarà possibile utilizzando anche il contenitore esistente che, opportunamente riqualificato, potrà essere utilizzato come sistema di risalita, anche meccanizzato, tra l'area del Fondovalle Fenestrelle ed il vicino centro cittadino. Particolare attenzione si porrà nell'individuare una serie di assi pedonali che, opportunamente coperti ed arredati, potranno agevolare il raggiungimento della struttura senza l'ausilio dell'automobile, aumentando così le possibilità di parcheggio a disposizione.
- **L'Autostazione** potrà diventare un vero e proprio luogo di nuova centralità, con la previsione di un sistema di funzioni integrato a quello principale; molto importante risulta il completamento degli assi viari previsti e l'unione trasversale con il vicino campus scolastico di via Morelli e Silvati. Tutta la zona sarà oggetto di una ristrutturazione urbanistica con l'obiettivo di restituire alla collettività un insieme organico, che possa definirsi come tessuto urbano collegato con il resto della città.
- **Il Teatro** dovrà favorire il collegamento tra i due nuclei storici di Piazza Duomo e Piazza Castello, diventando, anche in questo caso, un sistema di risalita della città; il parco urbano, previsto ad ovest della struttura, si porrà come polmone verde tra i due ambiti storici individuati.
- **Il Piano degli Insediamenti Produttivi a S.Spirito/via F. Tedesco** potrebbe diventare una vera e propria "scommessa" che la città di Avellino lancia sul territorio. L'area, ponendosi come testata est del costituendo Parco Fenestrelle, potrebbe specializzarsi ed imporsi a livello regionale, prevedendo un insieme funzionale orientato verso un sistema di servizi tecnologicamente avanzati, compatibili con l'ambiente circostante. A tale proposito si evidenziano le nuove possibilità offerte dalla telematica che si stanno affermando quali esigenze delle mutate condizioni di vita: commercio elettronico, telelavoro, telemedicina, ecc. La posizione strategica della zona, vicina sia al centro urbano sia allo svincolo autostradale AV-SA e NA-BA, risulterebbe appetibile per aprire la città a vocazioni nuove e molto competitive con le altre realtà regionali ed addirittura nazionali. Per tale motivo si potrebbe prendere in considerazione l'idea di una realizzazione di tipo pubblico privato, o un affidamento diretto ad una società anche in Project Financing. Una serie di servizi fortemente orientati verso un sistema funzionale ad alta specializzazione tecnologica e telematica, opportunamente strutturato con le altre vocazioni presenti sul territorio, anche per il suo carattere innovativo e sperimentale, potrà portare alla creazione di un Know-how, esportabile e negoziabile a livello regionale, nazionale ed europeo; anche in questo senso va interpretata la "scommessa" di una città che oggi si pone il problema della competizione, della vocazione e della specializzazione sul territorio.

Questi grandi contenitori funzionali e/o queste "aree di attesa" potranno rappresentare in questo modo le cerniere e/o le nuove porte urbane, contribuendo a rappresentare gli spazi della città sui quali insistono come luoghi di nuova centralità e ponendosi essi stessi come rinnovati poli urbani.

Le aree di attesa si configurano quindi come serbatoio dello sviluppo sostenibile, vera e propria occasione di una trasformazione strategica del "Sistema Avellino".

E' opportuno, per ognuno di questi interventi, un coordinamento tra i vari settori afferenti ed un corretto piano integrativo per la successiva gestione e manutenzione, anche in un rapporto pubblico-pubblico o pubblico-privato.

B - Scala urbana

Esistono poi una serie di progetti, che seppur di impatto più ridotto, rispetto al loro raggio di influenza sul territorio, si configurano come ulteriori occasioni di riqualificazione degli ambiti sui quali insistono (Complesso Ex-Gil, Rione Corea, Ex-Eca, Piazza Libertà, Campetto S.Rita, ex Asilo Patria e Lavoro, Piscina ed attrezzature sportive a Campo Pisa, verde pubblico attrezzato e complesso residenziale a Campo Amalfi, risanamento dei ruderi di Rione Mazzini, Villa Amendola con il suo Parco, area militare a Via Colombo, poligoni di tiro a Cupa Macchia e Via F. Tedesco, Piazza Kennedy e tutte le varie operazioni di riqualificazione degli ambiti periurbani di Valle, Bellizzi e Picarelli).

Per ognuno di questi "episodi" urbani è stata avviata una riflessione specifica ed una serie di studi e progetti, sempre nell'ottica di cogliere un'occasione di sviluppo con l'obiettivo di integrare e riqualificare il tessuto urbano con il superamento della dicotomia piano-progetto e con la chiara volontà di controllarne i vari "salti di scala" (passaggio da una scala territoriale, quindi di pianificazione urbanistica ad una più puntuale di tipo architettonico), consigliando ed incentivando la logica della progettazione urbana.

- **Il complesso dell'ex-Gil** è in corso di cessione in comodato da parte della Regione Campania. La struttura può essere ristrutturata e rifunzionalizzata per ospitare un centro dedicato al cinema: sala pubblica di proiezione, salette studio, visioni di retrospettive, biblioteca tematica, restauro pellicole, scuola di regia, sale posa e montaggio, ecc. La scelta funzionale può essere pienamente giustificata dal fatto che la struttura è stata già un tempo all'attenzione pubblica, anche nazionale, con l'organizzazione del noto festival cinematografico "Laceno d'Oro".
- Per **il Rione Coreia** risultano in via di completamento i 48 alloggi previsti completi di opere di urbanizzazione. E' utile avviare una seria riflessione sull'opportunità di evitare la costruzione di altra volumetria residenziale, o almeno parte dell'intera previsione, restituendo, in adiacenza del complesso scolastico Dante Alighieri uno spazio verde che possa prevedere una aliquota di spazi sportivi ed uno spazio per la sosta automobilistica.
- Per **l'Ex-Eca** a breve si prevede la ripresa dei lavori e quindi il definitivo completamento. La posizione di questa struttura nel territorio cittadino può configurare varie possibilità di utilizzazione, tra queste nel tempo, si è discussa la possibilità di insediare una struttura scolastica. La struttura potrebbe ospitare un centro di attività a scala di quartiere e contemplare quindi, in una rivisitata configurazione delle competenze circoscrizionali, anche una sede per quella di zona. Uno studio andrebbe condotto comunque per una scelta condivisa che soddisfi le esigenze di funzioni cittadine mancanti oggi nell'ambito.
- Per **Piazza Libertà** è pronto un progetto di riqualificazione generale per il quale esiste anche la relativa copertura finanziaria. Il progetto, redatto dall'Amministrazione Comunale, prevedendo la pedonalizzazione dell'attuale tratto viario a ridosso dei Palazzi storici, riequilibra il sistema cinematico, migliorando l'attuale funzionamento della piazza (oggi una rotatoria per i veicoli) e l'interazione spazio urbano/cittadino. L'obiettivo della nuova sistemazione è anche quello di rivalutare uno degli spazi più importanti della città facendolo diventare più attraente. Data l'importanza è auspicabile facilitare una condivisione dell'idea di trasformazione prospettata, coinvolgendo la popolazione.
- La migliore utilizzazione di **Campetto S.Rita**, una delle cerniere strategiche tra il Centro Storico e la città consolidata, è come piazza, ove possibile alberata, con relativo parcheggio interrato. Una piccola previsione funzionale potrà essere utile a creare la giusta tensione attrattiva per gli "utenti urbani".
- L'intervento sull'area dell'**ex Asilo Patria e Lavoro** potrebbe essere assimilato, come filosofia di restituzione alla città, a quello individuato per il "campetto S.Rita: uno spazio aperto, in parte alberato, con relativo parcheggio interrato. Anche in questo caso una piccola previsione funzionale fungerà da elemento di attrazione per gli "utenti urbani".
- Una Piscina Comunale con annessi attrezzature sportive vengono previste per l'area di **Campo Pisa** a nord della città. La presenza di altre funzioni di questo tipo e la struttura del tessuto urbano esistente in questa zona, ne dettano questa vocazione, anche se, per ciò che attiene alla piscina, si potrebbero prospettare altre possibilità altrettanto valide come ad esempio la riutilizzazione dell'area dismessa dell'attuale Ipercoop a Via Morelli e Silvati in caso di un trasferimento dell'attività commerciale in ambiti periurbani. In ogni caso è auspicabile, per queste funzioni, il ricorso ad attuazioni di tipo pubblico-privato mediante preventivo concorso architettonico ed un corretto programma di gestione.
- Il complesso residenziale ed il vicino spazio di verde pubblico – che comprende anche funzioni sportive - previsti a **Campo Amalfi** sono in via di completamento il primo ed in corso di attuazione il secondo. L'intensa utilizzazione della zona, sulla quale insiste un campus scolastico e che risente dei flussi cinematici della vicina autostazione – in corso di appalto e quindi di prossima realizzazione – impongono una riflessione sull'intero funzionamento di questa parte di città; l'obiettivo da raggiungere, anche tramite una nuova previsione di piano regolatore, è l'integrazione di tutti i vari sistemi funzionali presenti e un corretto funzionamento tra questi ed il flusso cinematico previsto e/o da prevedere.
- Per **l'area militare a Via Colombo**, quella dell'**ex-distretto**, è in corso una trattativa per la possibile acquisizione tra il Comune ed il Ministero della Difesa. La naturale utilizzazione di questo spazio è come testata verde dell'asse Fenestrelle-Villa Comunale-Via de Concilji, data anche la presenza di preziose e storiche essenze arboree. La presenza della volumetria esistente (ex caserma) potrebbe favorire la previsione di alcune funzioni sociali che si andrebbero così ad integrare con il parco pubblico previsto.
- Le altre due aree militari per le quali esiste una trattativa tra l'Amministrazione ed il Ministero della Difesa intendono essere i due **poligoni di tiro di Cupa Macchia e Via F. Tedesco**. Posti rispettivamente ad ovest ed ad est del territorio urbano, la loro utilizzazione potrebbe subire sorti diverse perché diverse si sono presentate le necessità in questi due ambiti. L'area dell'ex poligono di tiro a Cupa Macchia, ricadendo nella perimetrazione del costituendo Parco Fenestrelle, sarà

certamente destinata a verde pubblico. Si prevede una possibile integrazione con la vicina area su cui insiste una antica cartiera che potrebbe essere recuperata come testimonianza storica ed integrata all'area verde. Come già affermato precedentemente (vedi paragrafo "La riqualificazione urbana diffusa: il Progetto Rosa – città amica"), si potrebbe sperimentare un nuovo sistema di gestione di queste aree, affidandola ad una struttura di quartiere (associazione, comitato). L'altra area, ex-Poligono di tiro ad est della città, dovrebbe essere oggetto di un attento studio di valutazione per una possibile collocazione dello svincolo di uscita della viabilità nord definita oggi "Bonatti". Tale previsione benché sembra risolvere un annoso problema cinematico, purtroppo porta alla cancellazione di una memoria storica e di un ambito naturale della città; di qui anche la ragione di un attento studio preliminare e di una corretta previsione progettuale.

- **Piazza Kennedy**, dopo la delocalizzazione degli attuali stalli per gli automezzi pubblici, diventerà un parco pubblico con la possibilità di ospitare anche manifestazioni culturali. Compatibilmente con le previsioni del piano della mobilità, la chiusura al traffico veicolare di via dei Mille, resa strada pedonale interna al parco, ricucirebbe le due aree verdi oggi separate dallo scorrimento dei veicoli motorizzati, rendendo l'intero ambito come un vero e proprio polmone verde tra la città consolidata e le aree più esterne a nord. Strategica risulterebbe a tal proposito anche l'integrazione con l'area dell'ex Macello Comunale che destinata a piazza ed attività terziarie a scala urbana, dialogherebbe con il polmone verde individuato e con questo costituirebbe un insieme organico e riqualificato, area di nuova centralità e testata di attrazione per gli sviluppi previsti a nord del territorio urbano.

Tutti gli interventi descritti, a scala urbana ed extra urbana, non costituiscono soltanto un lungo elenco di previsioni sul territorio ma dei poli di attrazione e dei potenziali luoghi di nuova centralità sui quali insistere per un recupero del senso urbano e sui quali impostare una griglia strategica - da integrare con gli altri interventi più capillari - di ri-connessione della città e degli ambiti contermini, andando ad integrare il lavoro individuato con il "Progetto Rosa, città amica" descritto in precedenza.

4.5 Gli ambiti periferici

Il discorso sulle cosiddette *periferie*, per la città di Avellino, assume caratteri diversi rispetto alle altre realtà nazionali: ad Avellino non si è mai sviluppata una periferia, almeno secondo quegli indicatori che, nell'immaginario collettivo, permettono di descriverla ed individuarla.

Una periferia urbana è un luogo dove non esiste una vocazione precipua, non emergono valori di scambio, dove non esiste coesione sociale ed economica; una periferia urbana è una mera previsione urbanistica che deve saturare degli standard urbanistici, dove il gioco dei numeri legato al cosiddetto *zoning* ha creato un tessuto monofunzionale e quindi una separazione fisica, sociale ed economica interna all'ambito e tra questo e la città consolidata, dove in genere avvengono scambi qualitativamente migliori. Gli abitanti delle periferie si sentono ghettizzati e lontani dalla città, hanno sviluppato un malcontento proporzionale alla non realizzazione delle loro aspettative collettive di sviluppo; questo malcontento si è trasformato nel tempo in rifiuto del luogo di appartenenza e quindi in "violenza" e distruzione fisica di quegli ambiti senza identità. Questa disaffezione ha prodotto insicurezza dei luoghi e rifiuto da parte di quelli definiti "altri abitanti".

Si può affermare con sicurezza che gli scenari delineati configurano lo stato della periferia di Avellino, sia dal punto di vista fisico che socio-economico?

Analizzando gli ambiti periferici del capoluogo irpino non sembrano emergere quei caratteri di degrado che possono far assimilare i luoghi periurbani della città alle periferie così come definite dal tempo, dai fatti e dall'immaginario collettivo.

La sensazione di sentirsi in periferia la proviamo in genere quando entriamo nelle città: raccordi stradali con un forte impatto ambientale, edifici residenziali indistinti e senza identità, conurbazioni continue, insicurezza, mancanza di funzioni collettive e spazi di aggregazione sociale.

Le periferie sono le moderne porte urbane, molto diverse come concetto dagli antichi varchi che scansivano e rimarcavano il passaggio tra campagna e città, tra borghi esterni e tessuto stratificato interno; elementi di differenza tra conurbazione e non conurbazione.

Ad Avellino non esiste una periferia, o meglio esistono una serie di ambiti conurbati distanti dal centro, dove, entrando in città si può ancora avvertire il passaggio con la campagna.

Pensiamo a Picarelli, Bellizzi, Borgo Ferrovia, Valle, S.Tommaso, ecc., in tutti questi luoghi è presente una vocazione diversa che li distingue gli uni dagli altri; per ognuna di queste conurbazioni si è sviluppata una precisa identità, ogni abitante sente di appartenere al luogo in cui vive e probabilmente non vorrebbe abbandonarlo, ma solo farlo sviluppare secondo le sue aspettative, vorrebbe sanare quel pregresso funzionale mancante per assicurare una migliore coesione sociale ed economica.

Questo passaggio è molto importante ed è stato spesso trascurato, non emergendo a livello di analisi e studi a livello urbanistico e socio-economico.

Avellino non avendo sviluppato una *periferia* definibile *ad impatto negativo*, dovrebbe essere oggetto di attenti studi sugli sviluppi delle città di media grandezza.

Un ultimo passaggio va rilevato per distinguere i vari ambiti periurbani. Concettualmente ad Avellino si possono distinguere cinque livelli di periferia, sorti per altrettante motivazioni specifiche:

- frazione: Picarelli, Bellizzi;
- antichi ambiti periferici, assimilabili ai borghi: Valle, Ferrovia;
- di recente formazione e/o consolidata: S.Tommaso, rione Aversa, rione Parco;
- di emergenza: Quattrograne est ed ovest;
- di espansione: Quartiere 9.

Ogni tipologia di periferia ha sviluppato alcuni valori che in assoluto hanno fatto emergere delle vocazioni, una precisa identità, un criterio di sviluppo.

Le amministrazioni che si sono succedute spesso si sono poste dei quesiti per governare la crescita e lo sviluppo di questi luoghi non centrali: potenziare le funzioni collettive per tutti, ricucire gli ambiti con il resto della città consolidata come nel caso di S.Tommaso, Valle, rione Parco, Q9, borgo Ferrovia, favorire una indipendenza gestionale come per Bellizzi e Picarelli ma tutto ciò non è servito ad eliminare quel malcontento generale che oggi ci porta ancora a parlare di problematiche legate alle periferie.

Se gli aspetti più problematici non sembrano appartenere a fattori sociali o comunque legati alla mancanza di identità cosa allora evita di dissolvere e dirimere queste annose questioni?

Un errore è stato forse commesso nell'individuare i criteri di controllo e disciplina dell'espansione che non hanno fatto sviluppare un vero e proprio tessuto urbano: in definitiva ciò che assimila le periferie avellinesi a quelle delle altre città italiane è la stessa mancanza di sforzi tesi ad un disegno organico di quei luoghi, la convinzione che la città fosse quella da raggiungere e non anche la stessa prevista per l'espansione.

Per ognuno degli ambiti periurbani individuati si dovrà compiere lo sforzo di :

- rintracciare dei possibili poli di attrazione sui quali impostare lo sviluppo degli indotti di zona per favorire una migliore coesione sociale ed economica;
- far sviluppare dei luoghi di nuova centralità che sappiano creare riverberi di riqualificazione diffusa per tutto il quartiere, andando a privilegiare per questi gli elementi di attrazione necessaria a favorire scambi sempre più di qualità;
- sviluppare una progettazione urbana d'insieme che sappia legare ed integrare previsioni di crescita luoghi, con particolare attenzione al contesto naturale e costruito esistente.

Così come fatto in precedenza si individuano di seguito alcune scelte distinte a secondo degli ambiti periferici individuati.

Frazioni

- L'integrazione tra **Picarelli** ed Avellino un tempo era molto più evidente sia a livello fisico che per una serie di scambi socio-economici che avvenivano tra il capoluogo e la vicina frazione. Il sisma dell'80 ed i cambiamenti che successivamente si sono avuti, ha creato, con la stratificazione di tali contingenze, una frattura tra la città ed il suo ambito periurbano a nord. Evidente è oggi la separazione con la vicina città aggravata dallo sviluppo di infrastrutture che si è avuto negli ultimi anni. Questa vicenda è oggi vissuta con molto malessere dagli abitanti di Picarelli che rivendicano il loro passato di scambi con Avellino auspicando una rinnovata considerazione ed un ritorno nelle politiche di sviluppo del capoluogo. L'amministrazione ha previsto per questa frazione un miglioramento dei collegamenti con la città, oggi carenti anche per lo stato in cui versa la viabilità diretta. La carenza di servizi generali verrà nel tempo sanata ed è già prevista la costruzione di un nuovo mercato rionale per il quale esistono dei finanziamenti e che è in via di attuazione essendo stati appaltati i lavori.
- **Bellizzi** ha vissuto sempre una certa autonomia, sviluppando nel tempo una propria vocazione ed identità. Insieme conurbato di transito sulla vecchia via che collegava Avellino con Salerno, rappresentava un tempo una porta di ingresso alla città e quindi beneficiava di tutti gli scambi con i vicini territori. Lo sviluppo di arterie di collegamento alternative e più adatte alle nuove esigenze commerciali ha nel tempo fatto perdere alla frazione la sua natura iniziale. L'apparente separazione sembra non aver prodotto effetti irreversibili per questo insieme conurbato, rafforzando però un senso di autonomia ed indipendenza dal Capoluogo. Per Bellizzi è previsto il completamento del Piano di Recupero, il potenziamento di alcune infrastrutture primarie ed il risanamento ambientale di alcuni corsi d'acqua. Oltre all'ampliamento ed alla sistemazione della zona cimiteriale, si prevede un sistema funzionale in grado di soddisfare anche le esigenze di altre categorie di utenti urbani. E' prevista la costruzione di quella che si può definire "la città dei Bambini".

Antichi ambiti periferici, assimilabili ai borghi

- La conurbazione di **Valle**, un tempo vero e proprio borgo periurbano del Capoluogo con la sua storia, vocazione ed identità, è stato sempre più assorbito dalle espansioni che si sono avute negli ultimi anni a nord e ad ovest della città. Sebbene inglobato ed integrato nel sistema di scambi, e quindi assimilabile con la stessa Avellino, questa ambito di frangia urbana conserva un suo carattere precipuo, maggiormente evidente all'interno del suo nucleo più antico, ancora oggi esistente. L'intenso sviluppo che si è avuto a nord-ovest della città con la costruzione di alcuni quartieri di edilizia agevolata e/o sovvenzionata e le relative infrastrutture, hanno snaturato il sistema di funzionamento originario. Con un finanziamento regionale si prevede per Valle il risanamento dei prefabbricati pesanti. Si prevede inoltre il restauro dell'antica zona di Ponticelli.
- Anche l'antico **borgo della Ferrovia** un tempo rappresentava l'antica porta est della città, tanto che lungo i tracciati viari sono ancora oggi presenti delle testimonianze della storia e della cultura del passato. Questo ambito periurbano conserva, al pari degli altri, una propria vocazione ed identità e forte è il senso di appartenenza esistente tra gli abitanti. La presenza della via ferrata e della relativa stazione non si è mai imposta come vera risorsa ed indotto sul territorio anche a causa della natura dei collegamenti su ferro a carattere prettamente locale. La stazione ferroviaria resta comunque una incognita ed una potenziale risorsa da utilizzare se inserita nelle politiche regionali e nazionali dello sviluppo della comunicazione su ferro. Si prevede per il borgo Ferrovia un miglioramento delle infrastrutture primarie ed un potenziamento di quelle secondarie; sono previste funzioni sportive e per il tempo libero.

Periferie di recente formazione e/o consolidate

- Data l'orografia del territorio, la parte a sud della città di Avellino ha sempre subito un naturale contenimento dell'espansione ed una minore appetibilità. **S.Tommaso e Rione Mazzini** così sembrano porsi come gli unici sistemi organici di sviluppo a sud della città, o almeno quelli maggiormente sentiti in una prima ipotesi di espansione a sud della città. Nel tempo, anche per fattori contingenti, sembrano essere maturate, come vedremo ulteriori necessità di sviluppo. Si prevede per questo ambito periferico il risanamento dei *ruderi* di Rione Mazzini ed il potenziamento di alcune funzioni di cui la zona sembra essere carente. A tale proposito con l'acquisizione al patrimonio comunale di Villa Amendola e del suo Parco, cerniera tra le conurbazioni a sud e la città storica, si potrà restituire a questi ambiti un polmone verde ed una struttura sociale.
- **Rione Aversa** viene citato perché un tempo assimilato a periferia della città. Oggi il quartiere si è integrato perfettamente con Avellino tanto da rappresentarne un prolungamento ad ovest del suo tessuto urbano. Nonostante il suo carattere monofunzionale, la crescita di una serie di indotti capillari unita ai sistemi funzionali presenti nella zona non fa ritenere necessaria alcuna previsione se non un'ipotesi futura di manutenzione e ristrutturazione di alcuni edifici del quartiere. Alcune sistemazioni esterne potranno comunque riqualificare ulteriormente la zona.
- **Rione Parco** è sorto come ulteriore previsione di espansione a nord-est della città e per l'esigenza di insediamento di una aliquota di funzione residenziale agevolata e/o sovvenzionata. La zona, seppur a ridosso della città consolidata e praticamente facente parte del centro storico, risulta oggi abbastanza separata e priva di funzioni sociali e per il tempo libero. La riqualificazione del Centro Storico ed in particolare quella di Piazza Castello, unita all'apertura del nuovo Teatro Comunale, dovrebbero facilitare il ripristino di alcune appetibilità e la formazione di alcuni indotti socio-economici. Questa natura andrà comunque indirizzata ed agevolata mediante alcune previsioni urbanistiche onde rivalutare e riqualificare una serie di ambiti che oggi sono separati dal contesto urbano e si configurano come aree di attesa.

Periferie sorte per l'emergenza del sisma dell'80

- Come già affermato, l'espansione a sud di Avellino è stata nel tempo ostacolata dalla natura dei luoghi e dall'orografia del territorio. La previsione di alcuni insediamenti abitativi si è comunque resa necessaria dopo il noto sisma dell'80, onde sopperire alla carenza di aree pubbliche disponibili rese per gli abitanti dei nuclei antichi distrutti. Sorgono così i nuovi quartieri di **Quattrograne est ed ovest**, denominati tristemente come quelli dei *prefabbricati pesanti*. La mancanza di infrastrutture primarie e secondarie è stata nel tempo giustificata sia con il presunto carattere temporaneo dell'insediamento sia con una atavica carenza dei fondi necessari a realizzarle. Le aspettative ed il malcontento collettivo hanno fatto maturare nel tempo i caratteri specifici delle *periferie* descritte inizialmente mentre l'insostenibilità ha portato alle recenti previsioni. La filosofia e le risorse

finanziarie resesi disponibili con il Contratto di Quartiere e con il Programma di Recupero Urbano sembrano prospettare nuove possibilità di sviluppo per questi ambiti periferici, tanto da farli configurare come futuri quartieri modello della crescita urbana.

A tale proposito si precisa che l'Amministrazione, in linea con la filosofia e con gli obiettivi di crescita e sviluppo urbano avallati dai cosiddetti *Programmi Complessi*, perno fondamentale per la programmazione dei prossimi anni, ha predisposto 11 Programmi di Recupero Urbano di cui all'art.11 della L.493/93 e precisamente:

- Area via Morelli e Silvati, prefabbricati pesanti;
- Area Quattrograne Ovest, prefabbricati pesanti (SO.GE.NE.);
- Area Quartiere 9, zona ovest;

Questi primi tre già finanziati dalla Regione Campania.

Inoltre:

- Area Quartiere 9, zona est;
- Area Quattrograne Est, prefabbricati pesanti (Vianini);
- Area Valle, prefabbricati pesanti;
- Via Capozzi, prefabbricati pesanti zona Q4;
- Contrada Archi, prefabbricati pesanti zona Q5;
- Via Francesco Tedesco, prefabbricati pesanti;
- Frazione Picarelli, prefabbricati pesanti;
- Frazione Bellizzi, prefabbricati pesanti;

In corso di studio e finanziamento

Periferia di espansione del post sisma dell'80

- Se i quartieri appena descritti sono sorti per sopperire ad una necessità immediata di insediamenti abitativi, l'area su cui oggi sorge e si sta continuando a sviluppare il Quartiere 9 è stata utilizzata come ulteriore serbatoio previsionale del dopo terremoto dell'80. Come già affermato, una naturale espansione a sud della città è ostacolata dai caratteri orografici del terreno e dalla stessa natura idrogeologica. Il piano particolareggiato previsto per questo ambito periurbano sembra essere stato disegnato senza una corretta previsione della natura e dell'orografia del paesaggio, presentandosi come una mera scacchiera ippodamea forzosamente adagiata sugli ambiti collinari. Il Q9, inoltre è nato anche come previsione insediativa di gran parte dell'edilizia sovvenzionata e/o convenzionata cittadina e per la localizzazione di alcune tipologie residenziali specifiche. La presenza di strutture direzionali a grande scala ha delineato infine la natura della sua parte sud-occidentale. Gli sviluppi di questo quartiere sono oggetto da alcuni anni di una serie di riflessioni e le ipotesi di sviluppo sembrano essere ancora aperte. Di seguito si tratterà la questione in un apposito paragrafo.

4.6 Varianti ai Piani Particolareggiati: Centro Storico-Corso V. Emanuele e Viale Italia

Le Varianti ai Piani Particolareggiati del Centro Storico e di Corso V. Emanuele e Viale Italia, sono attualmente, dopo le osservazioni dei privati, alla fase delle controdeduzioni da parte dell'Amministrazione Comunale; terminata tale fase si potrà procedere alla loro definitiva approvazione.

Dopo un attento esame, anche alla luce di quanto emerso al punto precedente, è opportuno un adattamento di queste strumentazioni per la salvaguardia di alcuni edifici storici e di alcune parti del tessuto urbano, in previsione del Censimento in corso di realizzazione e del successivo Catasto; l'adattamento e la rimodulazione potrebbero essere contemplati già nella fase in corso delle stesse Varianti e quindi non incidere sui tempi di attuazione di tali strumenti.

E' opportuno incoraggiare il restauro e la ristrutturazione, dove possibile, in luogo degli interventi sostitutivi, eliminando i premi in cubatura e sostituendoli con agevolazioni fiscali ed incentivi economici.

4.7 Il completamento della ricostruzione

Per quanto riguarda inoltre la realizzazione della fase finale della ricostruzione, è opportuno procedere secondo uno schema di questo tipo.

- Individuazione e perimetrazione delle zone, anche in riferimento a quelle di cui ai Piani di Recupero:

- Centro Storico;
- Corso Vittorio Emanuele e Viale Italia;
- Città consolidata con riferimento ai perimetri delle Circoscrizioni o per zone censuarie;
- Frazioni periurbane: Valle, Bellizzi, Picarelli.

- Censimento relativo ai fabbricati da ricostruire, anche suddiviso per tipologia (residenziale, misto), attuato tramite schede e grafici di individuazione rispetto al tessuto cittadino ed in riferimento al Piano di Recupero relativo se esistente, così distinto:

- in corso di costruzione suddiviso per cantieri attivi e cantieri fermi con motivazioni incluse;
- da iniziare con finanziamento ottenuto;
- da iniziare senza finanziamento;
- in istruttoria;
- ottenuto parere della relativa Commissione Edilizia, suddiviso in favorevole e contrario;
- abbandono dell'iniziativa e/o mancata volontà a procedere, specificandone le motivazioni.

Tale lavoro fornirà all'Amministrazione un quadro complessivo sullo stato della ricostruzione nel territorio comunale da aggiornare continuamente e servirà quale base di scelta per le decisioni da prendere. Si potrà allora:

- sollecitare il trasferimento dei finanziamenti per coloro che ne hanno diritto, formando un unico pacchetto di richieste che eviterà l'impossibilità degli enti sovrastrutturati ad evadere singole richieste e/o casi specifici;
- convocare i proprietari in caso di inerzia ad iniziare i lavori o completare le opere per cause indipendenti dall'Amministrazione e dagli altri enti pubblici responsabili, comunicandogli un termine entro il quale avviare e completare i lavori;
- procedere con la facoltà di applicare i poteri sostitutivi per i casi di reiterata inerzia, prevedendo in questo caso opportune voci preventive sul bilancio comunale per l'anticipazione delle spese di costruzione in danno che quindi si avvarrà di fondi propri, e quindi certi, e non di fondi pubblici, ad esempio gli stessi previsti per la ricostruzione, che non davano possibilità di redazione di un opportuno cronoprogramma;
- acquisire a patrimonio pubblico comunale le proprietà per le quali si evince una palese impossibilità realizzativa in tempi congrui per poter avviare una negoziazione con altri soggetti attuatori o per trasformare tali proprietà in spazi di interesse collettivo sulla base di un disegno e di una strategia urbana organica ed unitaria.

4.8 Variante generale del Piano Particolareggiato del Quartiere 9

Tra i Piani Particolareggiati, quello del Quartiere 9, conosciuto meglio come Q9, merita una trattazione a parte.

Considerando lo stato attuale, quindi lo strumento oggi vigente ormai scaduto, gli studi e l'ipotesi formulata, in questo momento agli atti del Consiglio e dell'attenzione pubblica, si propone un metodo di attuazione della nuova Variente al Piano Particolareggiato del Q9.

E' opportuno evidenziare le motivazioni per le quali, con decreto sindacale del 25/11/88, pubblicato sul B.U.R.C. del 3/1/89 si decise di approvare un Piano Particolareggiato di espansione urbana - quale strumento esecutivo di attuazione del P.R.G. del '71 - nella località Liguorini, collina del territorio urbano a ridosso del Centro Storico e contigua alle periferie consolidate della città.

Le motivazioni: dare concreta risposta alle numerose richieste di alloggi di tipo economico, anche per effetto della situazione di carenza di abitazioni venutasi a determinare dopo il sisma dell'80 e per sopperire alla mancanza di attrezzature delle già citate contigue periferie consolidate.

Dalle previsioni di questo piano emerge la volontà di insediamento di 4.880 abitanti con una volumetria edificabile di 500.593 mc residenziali, 149.423 mc non residenziali ed infine 95.370 mc per il complesso direzionale della Banca Popolare dell'Irpinia.

Un altro dato importante sembra essere quello relativo alla specifica dei volumi suddiviso per aree di tipo pubblico (P.E.E.P., Piani per l'Edilizia Economica e Popolare) e di tipo privato: 190.124 mc per le aree residenziali pubbliche e 310.469 mc per quelle private con rispettivamente 49.991 e 99.432 mc di volumetrie non residenziali.

Questo dato ci deve far riflettere perché, a prima vista, sembra disattendere gli obiettivi stessi del Piano: volontà di rispondere ad una domanda di carenza di alloggi sociali e carenza di attrezzature pubbliche a servizio delle frange periurbane.

Si sottolineano questi aspetti perché fondamentali per fornire oggi risposte attendibili e fissare successivamente degli obiettivi per la nuova disciplina urbanistica di questo quartiere collinare.

Per ciò che riguarda la previsione del fabbisogno abitativo di tipo pubblico si riporta una interessante sentenza del T.A.R. Toscana, sez. I, n°281 del 18/3/96.

"In sede di adozione del P.E.E.P – Piano per l'Edilizia Economica e Popolare – in applicazione dell'art.3 della legge n°167 del 18/4/62, modificato dall'art.2 della legge n°10 del 28/1/77- il fabbisogno abitativo previsto per il decennio a venire deve essere il risultato di valutazioni razionali ed attendibili, che, pur di natura tecnico-discrezionale, devono essere adeguatamente motivate in ordine ai criteri in base ai quali le stesse sono assunte. Pertanto, l'accertamento delle residenze deve essere condotto, tra l'altro, con riguardo alle domande insoddisfatte di assegnazione di alloggi, al frazionamento dei nuclei familiari, alla capacità tecnico-finanziaria dell'industria edilizia privata".

Ed ancora, circa l'obbligo di motivazione del fabbisogno abitativo la sentenza del T.A.R. Puglia, sez. I, n°797 del 30/10/96 recita: *"L'art.3 della legge n°167/62 impone di determinare le dimensioni del P.E.E.P. tenendo conto dell'indice di affollamento, dell'incremento demografico, dell'esistenza di abitazioni malsane, del movimento della popolazione e di quant'altro valutabile ai detti fini; ne consegue che il potere discrezionale di apprezzamento del fabbisogno è illegittimamente esercitato ove manchi una congrua motivazione della scelta, ancorata logicamente e razionalmente agli indicati elementi, e ciò a maggior ragione ove la valutazione, già priva di motivazione, poggi su elementi viziati da errori in fatto"*.

Sarebbe opportuno quindi avviare una attenta ed attendibile fase di raccolta dati che possa fornirci valide risposte sull'attuale tendenza dell'andamento demografico, sullo stato del rapporto tra domanda ed offerta di residenza sul territorio cittadino non solo in termini di rapporto vano/abitante ma soprattutto tra alloggio/famiglia, o meglio, alloggio/nucleo familiare; si rende quindi necessario avviare un'analisi sulle varie esigenze contingenti della popolazione da insediare ed individuare gli indicatori da prendere in considerazione per conoscere la reale aspettativa di funzioni residenziali in città.

Sarebbe poi opportuno avviare una fase di conoscenza delle esigenze individuali e collettive in rapporto alle funzioni esistenti, considerate spesso come semplici "urbanizzazioni secondarie", arida terminologia in luogo di risposte alle aspettative degli "utenti urbani": spazi e volumi di coesione sociale, opportunità di innesco di indotti, rinnovamento di appetibilità, abbattimento dei costi complessi e fuoriuscita del plusvalore necessario a raggiungere uno sviluppo che si possa definire anche sostenibile.

D'altronde, quella appena descritta è la filosofia generale che sottende la volontà dello stato e dei relativi legislatori che l'anno resa attuabile, quando hanno redatto i criteri di definizione e realizzazione dei famosi "Contratti di Quartiere" tramite i quali Avellino può oggi beneficiare di circa 20 miliardi per riqualificare, con i parametri appena evidenziati, parte dei suoi ambiti periurbani.

Ed allora si propone di reindirizzare, sulla base del piano di variante da poco redatto ed in corso di esame, lo sviluppo del Quartiere 9, considerandolo come un "Contratto di Quartiere" che potremmo definire interno perché, pur utilizzando la stessa strategia, non si avvarrà dei finanziamenti statali, anche se, con questa logica, sarà possibile trovare ugualmente delle altre forme di finanziamento nel tempo. A tale proposito si ricorda che con i Programmi di Recupero Urbano verranno finanziate le realizzazioni di una parte delle infrastrutture primarie dal piano vigente.

Le risposte positive fornite da un intervento sperimentale tipo - come quello avviato con il "Contratto di Quartiere" di Avellino - in termini di qualità media della vita, rispetto alla riqualificazione dell'ambito periurbano, sono direttamente proporzionali ai gradi di libertà a disposizione di chi ne affronta le problematiche, sia in termini fisici che socio-economici: ad una maggiore negoziazione tra le parti corrispondono migliori risposte in termini di disegno urbano, coesione sociale ed aspettative economiche; ad una riqualificazione generalizzata corrisponde quindi un immediato soddisfacimento delle aspettative degli "utenti locali" e per conseguenza di tutti gli "utenti urbani" che si vedono accresciuto il patrimonio di risorse collettive a disposizione.

Uno degli indicatori attendibili di riferimento è il regime proprietario dei suoli, quindi il rapporto tra stato di fatto e stato di diritto in cui si trovano le parti al momento di effettuare le varie scelte, fissandone gli obiettivi di sviluppo da raggiungere.

Si può allora facilmente intuire che quanto meno risulta essere frammentato il regime proprietario dei suoli tanto più sarà possibile e negoziabile un intervento orientato nei termini dello sviluppo individuato. In altre nazioni ed anche in alcune regioni italiane, il problema è stato risolto con la creazione di Consorzi di Proprietà pubbliche e private, cioè con la possibilità di avviare un insieme di riflessioni su un ambito di interesse generalizzato che consentisse nel contempo di salvaguardare i vari interessi in modo perequativo, evitando alle Amministrazioni previsioni di espropri ed acquisizioni non realizzabili in tempi congrui.

La conseguenza di effetti sperequati nella pianificazione urbanistica, come è accaduto anche in alcuni ambiti della città di Avellino è stato lo sviluppo della sola "parte privata" del P.R.G. - e dei suoi vari strumenti esecutivi di attuazione – ed un naturale sviluppo di interi brani di città in modo monofunzionale. L'uso tutt'altro che misto del territorio, rispondendo solo alle logiche della zonizzazione ha creato separazione tra le parti della città, mancanza di coesione sociale e paradossalmente ha portato nel tempo ad una

"svalutazione" del patrimonio collettivo con un affievolimento dell'interesse da parte degli attori preposti alla trasformazione.

Per scongiurare questa tendenza negativa, che potrebbe portare ad un blocco dell'economia nella città, bisogna invertire questo percorso, cominciando a rivalutare ed a ripensare ai concetti di crescita, sviluppo e risorse a disposizione.

Il nuovo Piano del Quartiere 9, per diventare un "pezzo" di città, dovrà essere ri-pensato esattamente con questi parametri di riferimento, fissandone precisamente gli obiettivi di sviluppo, i modi per attuarlo, i tempi ed i relativi "costi complessi" da sostenere, o meglio da far sostenere alla collettività.

Una lettura diacronica delle problematiche che hanno portato ad un ripensamento dello sviluppo del Q9 può essere sinteticamente riassunta dai seguenti punti:

- mancanza di idonei finanziamenti per completare le opere di infrastrutturazione primaria e secondaria del quartiere;
- nuove risposte da fornire in rapporto all'attuale sviluppo demografico rispetto a quello urbano esistente e da completare;
- esigenza di uno sviluppo funzionale di tipo misto evidenziando una carenza di servizi di quartiere anche come supporto al carico residenziale dell'intero sistema periferico consolidato;
- bilanciamento del carico urbanistico complessivo del territorio comunale in rapporto alle politiche intraprese di salvaguardia ambientale, riqualificazione urbana e tutela del paesaggio degli ambiti collinari circostanti;
- volontà di allentare la "pressione" demografica degli insediamenti periurbani ripensando e dotando di un nuovo impulso di sviluppo la "città compatta".

Allo stato attuale, anche tramite alcuni finanziamenti ottenuti negli ultimi tempi, sembra possibile diminuire la carenza di infrastrutture primarie esistente nel quartiere, mentre ancora lunga resta la via da percorrere per un riequilibrio funzionale tra residenza e servizi.

Una corretta interpretazione della sentenza del T.A.R. Campania n°292 del 16/5/97 che recita: "L'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione, prevista dall'art.11 della legge n°10/77, non costituisce un diritto del concessionario ma rappresenta una facoltà del Comune, il cui esercizio deve essere deliberato con apposita convenzione, in difetto della quale l'Amministrazione può procedere alla richiesta di pagamento del contributo", potrebbe disciplinare in questo modo l'attuazione delle urbanizzazioni all'interno del Q9, la cui convenzione diventerebbe tacita ed esecutiva perché introdotta come normativa di attuazione obbligatoria delle urbanizzazioni stesse all'interno del piano.

A convalidare l'opportunità di una convenzione tra le parti e/o l'istituzione di un corretto strumento normativo al riguardo, si ritiene utile citare la sentenza del T.A.R. Lazio, sez.II, n°1106 del 26/6/97 sulla disciplina dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione che recita: *"Ai sensi dell'art.11 della legge n°10/77, il titolare di una concessione edilizia ha la facoltà di liberarsi dal pagamento del contributo per spese di urbanizzazione realizzando direttamente le opere, a condizione che vi proceda dopo che il Comune abbia indicato le modalità esecutive ed egli abbia prestato le garanzie imposte dall'Amministrazione"*.

In questo modo, anche in riferimento alle citate *modalità esecutive*, si potrebbe pensare ad un rilascio delle concessioni ad edificare in due tempi: diritto a costruire le opere interrate (i parcheggi ad esempio) nella prima fase, rilascio della concessione a completare le opere edilizie fuori terra solo dopo aver completato le urbanizzazioni previste, comprendendo parte di quelle secondarie – ad esempio il verde di quartiere, ecc.

Ulteriori forme più complesse di concessioni a costruire possono poi prevedere anche l'obbligo di interventi pubblico-privato per la realizzazione delle altre urbanizzazioni, così come individuate all'art.4 della legge n°847/64, questo sempre nella logica di trasformare un insieme monofunzionale disomogeneo in un tessuto urbano misto con buone caratteristiche di qualità media della vita.

Il lungo iter procedurale ancora in corso per un'approvazione definitiva della Variante al Piano Particolareggiato ha di fatto permesso di consolidare alcune posizioni per quanto riguarda lo stato di fatto e di diritto; a tal proposito si ricorda che fino all'adozione in Consiglio Comunale risultano ancora vigenti le previsioni urbanistiche precedenti e che pertanto potrebbero essere inficiate le nuove politiche in essere e fatto ancor più delicato, si potrebbero attivare finanziamenti su previsioni di urbanizzazioni primarie, ma anche secondarie, che potrebbero non rendersi necessarie in un'ipotesi diversa.

La questione è pertanto delicata, controversa ed urgente e risulta necessario un ulteriore ripensamento sul piano di variante predisposto ultimamente.

Si espone di seguito il programma che si intende seguire per avviare la fase conclusiva del procedimento amministrativo che porta ad una Variante definitiva e condivisa dell'ambito periferico:

- partire dalla base della Variante Generale del Piano Particolareggiato del Quartiere 9 in esame per cominciare una discussione con le varie parti in causa e con i vari gruppi politici onde arrivare alla

possibilità di un disegno urbano organico e di qualità che non tenga in considerazione la frammentazione delle varie proprietà;

- sempre sulla base del piano di cui al punto precedente formulare una nuova ipotesi che contempli quanto detto finora e si ponga in modo perequativo rispetto allo stato di fatto e di diritto esistente nel perimetro del quartiere;
- rimodulare il nuovo piano a farsi considerando come indicatori sostenibili la conformazione orografica dei luoghi, la posizione e la struttura dei vecchi tracciati cinematici, le aspettative collettive locali e dell'intera comunità;
- trasformare il Quartiere 9 in un Contratto di Quartiere 9, sfruttano le esperienze e le modalità messe in essere sul vicino Quartiere di Quattrograne Ovest;
- attraverso il trasferimento di diritti, meccanismi compensativi e/o perequativi contemplare la possibilità di rifunzionalizzazione di alcuni ambiti creando un tessuto misto da attuare con programmi anche di tipo pubblico-privato;
- allentare la domanda, offrendo alternative di sviluppo e prospettive verso la città compatta;
- privilegiare lo sviluppo intorno all'esistente – compattazione del tessuto del quartiere – lasciando libere ed a verde le zone non ancora urbanizzate;
- disciplinare l'edificato rispetto ai vincoli esistenti: idrogeologico ed ambientale;
- trasformare le Unità Minime di Intervento in Comparti Unitari di tipo perequativo.

4.9 Espansioni collinari

Gli obiettivi e la strategia delineata per affrontare lo studio, il disegno, la realizzazione e la gestione del Quartiere 9 debbono valere ed essere applicati per ogni altro ambito urbano che si presenta con le stesse problematiche, ma anche, come filosofia di base, anche per tutto il territorio cittadino.

Sicuramente quanto affermato varrà per tutte le espansioni collinari in corso di realizzazione ed in generale per le frange periurbane e/o per le aree a ridosso della città consolidata.

4.10 Il Programma Pluriennale di Attuazione

Con sentenza del T.A.R. Campania del 13/11/96 n°895, viene stabilito che *"Nei Comuni tenuti alla formazione del Programma Pluriennale di Attuazione, sino a che non sia approvato, la concessione edilizia può essere rilasciata soltanto in aree per le quali esistano le opere di urbanizzazione o per le quali esista l'impegno dei privati a realizzarle"*.

Da quanto affermato emerge l'urgenza di dotarsi di tale strumento previsionale e nel contempo di effettuare una indagine puntuale ed una successiva perimetrazione delle aree urbanizzate del territorio cittadino.

L'art.13 della L.10/77 stabilisce che l'attuazione degli strumenti urbanistici generali avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione che delimitano le aree e le zone – incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione – nelle quali debbono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni.

Nella formulazione dei programmi deve essere osservata la proporzione tra aree destinate all'edilizia economica e popolare e aree riservate all'attività edilizia privata ai sensi dell'art.3 della L.167/62, sostituito prima dall'art.29 della L.865/71 e poi dall'art.2 della L.10/77.

Per ciò che riguarda la previsione del fabbisogno abitativo di tipo pubblico (che oserei estendere alla totalità del fabbisogno residenziale indipendentemente dalla tipologia), si ricordano le già citate sentenze del T.A.R. Toscana, sez. I, n°281 del 18/3/96 e T.A.R. Puglia, sez. I, n°797 del 30/10/96 (rif. Quartiere 9).

Qualora nei tempi indicati dai programmi di attuazione gli aventi titolo non presentino istanza di concessione singolarmente o riuniti in consorzio, il Comune espropria le aree.

L'art.20 della L.136/99, fissa in un anno il termine - dalla data di entrata in vigore della stessa legge – da parte delle regioni per aggiornare la propria legislazione in materia di programmi pluriennali di attuazione, per cui, nel corso del prossimo anno anche la Campania dovrebbe dotarsi di uno strumento aggiornato di disciplina sui programmi stessi.

Interessante è notare lo spirito del recente articolo di legge quando interpreta il nuovo ruolo delle regioni nel dettare i principi per la redazione dei programmi pluriennali di attuazione *"...aggiornare i P.P.A. secondo principi che ne circoscrivano la funzione alla programmazione della formazione dei piani attuativi di nuovi insediamenti o di rilevanti ristrutturazioni urbanistiche, individuati territorialmente in modo univoco, anche in coordinamento con il programma triennale dei lavori pubblici del comune e con lo stato delle urbanizzazioni nel territorio interessato, e riferiscano i criteri di obbligatorietà alle effettive esigenze di sviluppo e di trasformazione degli aggregati urbani"*.

Si può cogliere l'importanza di tali strumenti programmatici quando questi, contemporaneamente si configurano sia come veri e propri "cronoprogrammi" per l'attuazione della strategia politica in un periodo di

tempo che copre l'intera legislatura, sia come sistema per disciplinare i criteri di scelta per attuare la trasformazione dello sviluppo urbano.

Si può facilmente comprendere che essi saranno tanto più efficaci quanto tenderanno al completamento di interi ambiti cittadini, piuttosto che "sparpagliare" sul territorio una serie di interventi discontinui e non collegati ad una strategia complessiva dello sviluppo, che nella legge si configura appunto come *"effettiva esigenza di sviluppo e trasformazione degli aggregati urbani"*.

Si può affermare che l'efficacia previsionale di un programma pluriennale di attuazione, aderendo alle logiche espresse sopra, è massima quando il programma coincide con l'obiettivo del completamento di *"ambiti univoci"* che possono essere ad esempio rappresentati dai perimetri dei "piani e/o programmi complessi" (Precu, Pru, Contratti di Quartiere, Prusst, ecc.), quindi, in sostanza, quando un'Amministrazione tende a configurare ipotesi di sviluppo di un tessuto urbano di tipo misto in luogo di completamenti di pregressi di piano regolatore non realizzati durante il periodo di imposizione dei vincoli o di iniziative di mero profitto privato avulse dall'idea di città che il programma pluriennale comunale ha prefigurato.

L'esproprio a cui sono soggetti i privati in caso di inerzia, avvalorata tale tesi, nella pura volontà di scongiurare "vuoti urbani" e dis-funzioni negli ambiti di completamento programmati.

In definitiva i Programmi Pluriennali di Attuazione risultano utili se inquadrati in una giusta prospettiva di attuazione nel tempo della città e se "agganciati" ai nuovi strumenti normativi definiti "programmi complessi" o logiche simili nella volontà di completare "parti di città" piuttosto che prevedere una serie di opere sparse sul territorio e che non creano tessuto urbano qualificato.

Entrando ora nel merito del "Primo Programma Pluriennale di Attuazione della città di Avellino", emerge subito una difficoltà nell'assegnare i criteri da adottare per un suo corretto dimensionamento, alla luce del forte squilibrio temporale tra la stesura del PRG vigente e quella degli stessi programmi attuativi, oggi in corso di redazione.

In sostanza ci si trova oggi a dimensionare, in maniera anacronistica, delle previsioni su ipotesi di sviluppo che non si sono verificate, soprattutto dal punto di vista demografico.

La legge regionale n°39/78, infatti, porterebbe a dimensionare la cubatura realizzabile in tre anni sull'ipotesi di un incremento della popolazione residente pari al 30% in un periodo di dieci anni; questo significa una previsione di crescita in tre anni con un incremento pari all'8%, così come definito nella relazione che accompagna il "Primo Programma Pluriennale di Attuazione della Città di Avellino".

Assumendo come parametro fisso una popolazione di 56.000 abitanti, si arriverebbe ad insediare una popolazione aggiuntiva di 4.480 abitanti ed una successiva previsione di cubatura costruibile di 448.000 mc, considerando 100 mc/abitante.

Quest'ultimo parametro viene dedotto aderendo alle prescrizioni di cui dall'art.3 del decreto interministeriale n°1444 del 2/4/68.

Tale decreto a tal proposito recita testualmente all'ultimo comma "Ai fini dell'osservanza dei rapporti suindicati nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondano mediamente 25mq di superficie lorda abitabile (pari a circa 80mc vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5mq (pari a circa 20mc vuoto per pieno) per le destinazioni non specificatamente residenziali ma strettamente connesse alle residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.)."

Andrebbe condotto un attento studio sulle tipologie residenziali previste onde capire se tali proporzioni sono state effettivamente rispettate e se dai risultati ottenuti la eventuale maggiorazione concessa non vada ad incrementare la sola percentuale residenziale di una aliquota aggiuntiva non necessaria.

Considerando una ripartizione percentuale tra edilizia pubblica e privata rispettivamente del 40% e del 60%, così come dettato dagli orientamenti normativi, si prevede la realizzazione di 179.000 mc di volumi pubblici e 268.000 mc di volumi privati.

E' facile dimostrare come appare sovradimensionata una previsione del genere, tenendo conto dell'incremento di popolazione prossimo a zero degli ultimi dieci anni, considerando anche la quantità di residenze pubbliche e private costruite, ed oggi disponibili, nello stesso periodo.

Se si considera ancora la percentuale di residenze definite di "completamento della ricostruzione post-terremoto" e quella relativa alle abitazioni "pubbliche" (edilizia convenzionata, sovvenzionata, ecc..) prevista, in via di completamento e completata, si può facilmente intuire la sproporzione tra ipotesi e realtà.

E' molto utile allora cogliere la filosofia che sottendono i Programmi Pluriennali di Attuazione, ponendosi come "equilibratori" della crescita urbana nel tempo, sulla base di obiettivi di sviluppo strategici ben chiari e definiti, con la possibilità di agire come "correttori" annuali delle politiche stesse, in ambiti previsionali controllati.

I Piani Pluriennali di Attuazione si possono allora intendere anche come sofisticati strumenti di tutela e salvaguardia del territorio, con il giusto grado di flessibilità.

Risulta quindi evidente l'errore che si potrebbe commettere nell'inserire tra le cubature di previsione private, tutte le istanze pervenute sottoforma di richiesta di concessione a costruire; per certi versi, quando la residenza pubblica non si configura come reale esigenza abitativa sociale, l'errore è pressoché assimilabile al caso precedente.

Stesso discorso può valere per le infrastrutture primarie quando non si configurano come sistema globale di esigenze sul territorio, andandosi a frammentare in una serie di microinterventi diffusi, slegati ed avulsi dal contesto circostante.

Si comprende allora l'importanza di questi programmi e la relativa efficacia quando si presentano come sistema per disciplinare nel tempo le politiche e gli obiettivi generali definiti a monte.

Si prevede quindi una rimodulazione di questi programmi nelle linee individuate finora, specificandone priorità ed effettive necessità.

4.11 La Variante di Salvaguardia

Questo strumento nasce dalla necessità di un riequilibrio abitativo fra le varie zone della città nella consapevolezza che uno degli indicatori attendibili da considerare per il raggiungimento di uno sviluppo che si possa ritenere sostenibile, è il privilegiare la riqualificazione della città compatta piuttosto che la crescita incontrollata dei suoi ambiti circostanti, considerati come patrimonio collettivo da salvaguardare e tutelare e come filtro rispetto agli ambiti conurbati contermini.

Un riequilibrio abitativo, inteso anche come giusto rapporto tra le funzioni urbane con la preferenza di tessuto urbano a carattere misto, è fortemente giustificata da un'attenta analisi demografica che costituisce uno dei capitoli della "Relazione e Normativa di Attuazione" di questo strumento di Salvaguardia del territorio.

Gli obiettivi generali che in dettaglio si vogliono raggiungere sono i seguenti:

- definizione e perimetrazione delle aree ancora libere, da assoggettare alle leggi di tutela ambientale, tra le quali rientrano anche quelle del costituendo Parco Fenestrelle;
- definizione della carta dei suoli nelle zone rurali non ancora urbanizzate;
- revisione delle aree assoggettate a tutela idrogeologica ;
- riclassificazione delle aree soggette ai vicoli di P.R.G. scaduti.

La Variante di Salvaguardia specifica alcune zone del territorio comunale suddividendole in:

- zone di tutela idrogeologica ed ambientale che comprende gli ambiti dei fiumi, torrenti, corsi d'acqua inclusi negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque degli impianti elettrici e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; comprende inoltre i territori coperti da foreste e boschi;
- zone soggette a vincoli urbanistici imposti da competenze esterne al Comune quali le aree industriali, militari, ferroviarie, cimiteriali, rispetto stradale, impiantistiche;
- zone soggette a vincoli urbanistici definiti dal P.R.G. vigente per l'ambito definito "Area Urbana Centrale";
- zone soggette a vincoli dai Piani Esecutivi quali i Piani per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.), i Piani di Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.), i Piani di Zona.

La Variante di Salvaguardia, nelle sue Norme di Attuazione definisce alcune aree:

- Urbana Centrale;
- di Fondovalle Fenestrelle;
- collinare periferica;
- agricola semplice;
- agricola di tutela idrogeologica;
- agricola di tutela ambientale.

Circa la discrezionalità delle scelte urbanistiche, in questo caso per ciò che riguarda quelle compiute sulle reinterpretate destinazioni d'uso dei vari ambiti, in particolare per le rinnovate vocazioni agricole previste, si riporta l'interessante sentenza del T.A.R. Lombardia di Milano n°429 del 2/4/96 che recita: *"In sede di formazione del piano regolatore generale, la destinazione agricola dell'area non presuppone necessariamente la vocazione agricola dell'area, ben potendo essere finalizzata a preservare un'area da una eccessiva espansione edilizia che ne comprometta i valori ambientali"*.

Alla luce di quanto delineato la Variante di Salvaguardia si propone anche come strumento di pianificazione costante e graduale, con verifica e monitoraggio della corrispondenza tra piani di attuazione ed obiettivi fissati dall'Amministrazione; in tale prospettiva questo strumento si delinea come di pianificazione strategica e strutturale, demandando agli altri strumenti urbanistici il compito di configurarsi quali elementi di pianificazione operativa.

La Variante di Salvaguardia costituisce in definitiva la prima fase del processo di formazione del nuovo Piano Regolatore Comunale della Città di Avellino in particolare per quanto riguarda l'ambito definito "Area Urbana Centrale" che appunto viene disciplinata dallo stesso P.R.G.

Questo strumento quindi si propone come valida base di partenza per la gestione strategica del territorio urbano laddove venga affiancato, in particolare per ciò che riguarda la città compatta, da uno strumento di disciplina che superi l'attuale Piano Regolatore Generale vigente.

Una gestione strategica del territorio urbano deve:

- salvaguardare e tutelare gli ambiti esterni quali filtri e corridoi di mediazione tra ecosistemi urbani e naturali;
- privilegiare la crescita sostenibile della città compatta;
- prevedere un sistema di funzioni per la città compatta di tipo misto;
- prevedere, su una strategia d'insieme, un'attuazione di tipo pubblico-pubblico o pubblico-privato orientato alla perequazione urbanistica;
- favorire la negoziazione tra le parti con l'obiettivo di creare una riqualificazione diffusa quale plusvalore da offrire agli "utenti urbani" presenti e futuri;
- tendere ad elevare la qualità media degli spazi urbani privilegiando e valorizzando nel contempo l'architettura storica di ambiti definiti e l'architettura contemporanea nel resto del tessuto urbano di sostituzione e/o di nuova attuazione;
- utilizzare la progettazione urbana quale strumento attuativo e di controllo dei vari salti di scala e quale superamento della dicotomia tra piano e progetto;
- privilegiare il rapporto tra spazi interni e spazi esterni, tra pieni e vuoti, tra spazi pubblici e privati, ponendo particolare attenzione agli spazi di relazione – assimilabili al passaggio tra quelli pubblici e privati e viceversa – quali elementi di filtro e coesione sociale significativi;
- tendere alla riconversione di tutti gli spazi di risulta, improduttivi, abbandonati, insicuri, insalubri, con innovazioni economiche, sociali e normative, con l'obiettivo di costruire una "rete" di mobilità e di utilizzo del sistema funzionale a priorità pedonale e ciclabile per il recupero del senso urbano di tali ambiti e come riconnessione del tessuto urbano circostante;
- privilegiare l'attraversabilità degli spazi quali elementi permeabili di riqualificazione fisica e di coesione sociale ed economica;
- contribuire alla definizione di una vocazione urbana precipua, salvaguardando la specializzazione dei settori urbani senza creare separazione e/o ambiti monofunzionali e favorendo una giusta competizione con le altre realtà di sviluppo extraurbano;
- favorire la crescita e lo sviluppo di un "Sistema Avellino" che sappia contribuire allo sviluppo organico dell'intera Provincia senza sovrapposizioni e conflitti tra i vari indotti;
- attuare i punti precedenti considerando le aspettative degli "utenti urbani" ed in collaborazione e partecipazione attiva con essi.

Alla luce di quanto emerso, si propone di portare a compimento l'iter di approvazione della Variante di Salvaguardia ed avviare contemporaneamente quello per la sostituzione del Piano Regolatore Generale Vigente in particolare per ciò che attiene l'Area Urbana Centrale dato che nelle Norme di Attuazione previste dalla Variante, per la suddetta Area Urbana Centrale si mantengono *"le medesime indicazioni urbanistiche e relative varianti del P.R.G. del 1991"*, in pratica una reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione.

L'urgenza ad avviare la stesura di un nuovo strumento di disciplina dei suoli urbani che superi le previsioni di quello approvato quasi un decennio addietro è motivata dalla sentenza della Corte Costituzionale n°179 del 20/5/99 che dichiara *"l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt.7 numeri 2, 3, 4, e 40 della legge 17 agosto 1942 n°1150 (Legge Urbanistica) e 2, primo comma della legge 19 novembre 1968 n°1187 (Modifica ed integrazioni della legge urbanistica 17 agosto 1942 n°1150), nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo"*.

E' importante quindi stabilire degli indicatori strategici, alcuni dei quali già individuati in questo paragrafo, e le corrette regole da stabilire onde raggiungere gli obiettivi che meglio si esplicitano nel paragrafo seguente.

4.12 Un nuovo Piano Regolatore Generale per la Città di Avellino

Una pianificazione programmata, graduale e continua deve configurarsi quale strumento complessivo di disciplina del territorio strategica, strutturale ed operativa; essa deve quindi saper fissare obiettivi ben definiti a breve, medio e lungo termine, con una serie di alternative flessibili per adattarsi nel tempo alle varie necessità che possono sopraggiungere.

Uno degli strumenti più efficaci di previsione è la giusta costruzione di scenari ed alternative di sviluppo da analizzare con il supporto e l'avallo di più discipline, informando e consultando la collettività prima di formulare decisioni finali e definitive.

Le accelerazioni ed i conseguenti cambiamenti subiti negli ultimi dieci anni che hanno investito tutti i settori – fisico, sociale, economico, normativo – anche alla luce di previsioni che si sono rivelate meno attendibili della realtà che si è configurata in seguito, anche a causa delle stesse mutazioni, impongono oggi una seria riflessione sull'opportunità di dotarsi di un nuovo strumento di disciplina del territorio.

L'attuale strumento vigente che tra non molto compie i suoi dieci anni di vita, ha obbedito a logiche che oggi sembrano più deboli da sostenere e meno credibili e condivisibili se viste in un contesto di sviluppo di più ampio respiro quale quello provinciale, regionale, nazionale ed europeo.

Alcune delle motivazioni che portano alla necessità di dotarsi di uno strumento urbanistico aggiornato e rispondente alle attuali e future necessità possono essere sintetizzate in:

- previsione di crescita demografica considerata nel '91 e, ad oggi, non ancora verificatasi;
- conseguente realizzabilità di una cubatura non commisurata alle reali necessità abitative aggravata da un fabbisogno di ricostruzione nel post-terremoto che ha portato ad un parco alloggi che non soddisfa la domanda e pertanto rimane inutilizzato;
- sperequazione tra pubblico e privato con realizzazione di un'alta percentuale di previsione funzionale a vocazione privata;
- possibilità di attuazione di interventi a vocazione pubblica da parte dei privati, relegando l'Amministrazione al solo compito di controllo e notificazione dell'attuazione stessa;
- attesa collettiva per l'attuazione della restante parte pubblica dello strumento urbanistico, non realizzabile dai privati;
- zonizzazione avulsa dal contesto urbano e sociale ed in molti casi senza una attenta considerazione dell'andamento orografico dei suoli;
- previsioni di ambiti funzionali oggi obsoleti e non più rispondenti alle attuali necessità di sviluppo;
- consolidamento di aspettative da parte del privato e delle rendite di posizione.

La disciplina dell'uso dei suoli così come prevista dalla Variante di Salvaguardia risulta efficace, come descritto precedentemente, per gli ambiti esterni all'Area Urbana Centrale, eliminando in gran parte il ricorso all'imposizione dei vincoli; questo è stato possibile restituendo ad alcuni ambiti l'antica vocazione agricola e sottoponendo gli altri a salvaguardia ambientale, così come prescritto da una serie di leggi di tutela del territorio.

Alla luce delle varie sentenze riportate in precedenza, degli attuali orientamenti normativi e delle ultime tendenze culturali in atto oramai anche nel nostro paese, si intendono proporre per la redazione del nuovo P.R.G., alcune regole generali:

- messa a regime nel più breve tempo possibile dell'ufficio di piano con la previsione di apporti esterni;
- imposizione per il nuovo Piano Regolatore di regole perequative;
- scelta di un consulente esterno all'Amministrazione per l'avvio della importante fase di pianificazione.

Risulta evidente che la scelta del consulente esterno non potrà essere casuale ma deve obbedire ad una molteplicità di requisiti in rapporto alla natura degli obiettivi che la stessa Amministrazione vorrà raggiungere dotandosi di questi nuovi strumenti di uso e disciplina del territorio.

Ai principi generali seguono una serie di punti da tenere in considerazione per il raggiungimento degli obiettivi fissati in precedenza.

Seguendo infatti l'iter urbanistico avviato già durante la scorsa consiliatura e che oggi si propone come ulteriore stato di avanzamento, si possono individuare i seguenti strumenti disciplinari specifici:

- Variante di Salvaguardia per le aree esterne di filtro alle realtà conurbate contermini;
- Piani di Recupero di Corso Vittorio Emanuele e Viale Italia, Centro Storico, Rione Mazzini, Quattrograne ed altri, ad esempio per le frazioni di Valle, Bellizzi e Picarelli, che potranno essere definiti;
- Piani e Programmi Complessi definiti e da definire con i recenti strumenti normativi (P.R.U., P.REC.U., Contratto di Quartiere, Prusst, ecc..) quali quelli di Quattrograne Ovest, Via Morelli e Silvati, Quartiere 9 e gli altri in via di programmazione ed in attesa di finanziamenti;

Il nuovo P.R.G., che per quanto detto finora potrà interessare principalmente l'ambito definito dalla Variante di Salvaguardia come "Area Urbana Centrale" si presenta in definitiva quale differenza con i piani appena elencati, attuabile come variante generale o per varianti di settore.

Infine, avviare un iter urbanistico partecipato con tutti gli attori della trasformazione urbana, porterà a delineare un sistema di scelte condiviso che porterà ad una più rapida approvazione dell'insieme dei piani e degli obiettivi delineati.

L'attuale vuoto normativo in campo urbanistico sicuramente porterà il governo a dotarsi, nel più breve tempo possibile, di una nuova legge urbanistica che dovrebbe prevedere una accelerazione dei vari iter di approvazione dei piani.

A tale proposito si cita il disegno di Legge attuativo n°112/98 reso esecutivo con Delibera di Giunta Regionale n°22 del 30/3/99 che ha per oggetto: *"Disciplina delle funzioni amministrative concernenti la materia del territorio, ambiente e infrastrutture, non riservate allo Stato, ai sensi del titolo III del Decreto Legislativo 112 del 31/3/98"*.

Al capo I Territorio ed Urbanistica, art.3 Funzioni dei Comuni, comma primo si legge: *"...sono trasferite ai Comuni le funzioni relative all'approvazione dei propri strumenti urbanistici generali e relative varianti..."*. In pratica è il Comune stesso che approva il Piano Regolatore Generale e lo *"trasmette alla Provincia che ne verifica la coerenza con il proprio Piano Territoriale di Coordinamento entro novanta giorni dal ricevimento degli atti"*, così come al comma terzo dello stesso articolo.

Sempre al comma terzo si legge: *"...all'infruttuosa scadenza del termine anzidetto il Comune decide comunque sulle osservazioni e procede all'approvazione in via definitiva"*.

Con una giusta analisi preliminare, una ampia condivisione degli obiettivi ed una preliminare diffusione ai cittadini, sarà possibile arrivare al completamento di tutto l'iter (analisi, progetto, osservazioni, controdeduzioni, pareri sovraordinati, approvazione definitiva, pubblicazione) in tempi abbastanza rapidi.

4.13 Il Sistema Avellino

Sebbene esista oggi una forte competizione tra le varie città, accelerata dal concetto di globalizzazione, è pur vero che ogni ambito conurbato definito deve tendere alla costituzione di un agglomerato di sviluppo organico più vasto che si può intendere come Sistema.

Pensare Avellino come città chiusa tra i suoi confini amministrativi evita al Capoluogo di esprimere potenziali competitivi con le altre realtà regionali e nazionali.

Con l'evoluzione e l'aggiornamento del Programma Urban ad esempio, oggi aperto anche a realtà non metropolitane, Avellino potrà competere, unita alle realtà ad essa vicina, all'attivazione di nuove risorse per lo sviluppo dell'Irpinia.

Cooperazione, intese di sviluppo e concertazione tra varie realtà amministrative possono diventare il presupposto su cui fondare gli obiettivi e le possibilità di evoluzione nell'ormai prossimo terzo millennio.

Differenziare le vocazioni, specificandole ed adattandole ai vari ambiti della provincia in una volontà di accumulo di ricchezza e risorse comuni, senza creare conflitti settoriali nei vari indotti, vuol dire pensare ad una rete di città e territori organico ed in linea con gli sviluppi extra-nazionali dettati.

Come già individuato in precedenza, Avellino potrà "scommettere" su alcune vocazioni da implementare – sviluppo di nuove tecnologie legate all'informazione, trasformazione dei suoi spazi urbani volta all'affermazione di una nuova cultura del disegno urbano e dell'architettura contemporanea – ma anche sullo sfruttamento di alcune risorse già presenti nel suo territorio – ambiente naturale e sua posizione geografica nel contesto provinciale e regionale.

Proprio su quest'ultimo punto, ad esempio, sarà possibile strutturare un'ipotesi di costruzione del Sistema Avellino; il Capoluogo Irpino, infatti, risulta essere collocato in posizione baricentrica rispetto ai due Parchi Regionali del Partenio e dei Monti Picentini e la rete di città che si presenta viene disegnata dal sistema idrico esistente nel bacino del Fiume Sabato.

Nel Quadro Comunitario di Sostegno (Q.C.S.) 2000-2006, Italia, Regione Campania, Programma Operativo Regionale, redatto il 26 luglio 1999, si individuano una serie di assi prioritari e di obiettivi specifici. Quelli delineati all'interno del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (P.S.M.) sono:

- Asse I: Valorizzazione delle Risorse Naturali ed Ambientali;
- Asse II: Valorizzazione delle Risorse Culturali e Storiche;
- Asse III: Valorizzazione delle Risorse Umane;
- Asse IV: Sistemi Locali di Sviluppo;
- Asse V: Miglioramento della Qualità delle Città, delle Istituzioni Locali e della Vita Associata;
- Asse VI: Reti e Nodi di Servizio.

A ciascuno di questi assi viene associato un obiettivo globale, definito a livello nazionale.

In questo caso, per quanto riguarda le tematiche in esame, si prenderanno in considerazione i primi due assi di sviluppo.

Per l'asse I: creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile, preservare le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e accrescere la qualità della vita dei cittadini, espandere la fruibilità di risorse naturali.

Per l'asse II: stabilire le condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali, accrescere la qualità della vita dei cittadini, la fiducia e il benessere sociale; valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali.

Esistono poi una serie di sotto settori relativi ai vari assi. Per l'asse I sono presenti i sotto settori acqua e rete ecologica; per l'asse II il sotto settore patrimonio culturale.

Negli obiettivi specifici e nei relativi impatti attesi sulle principali variabili macroeconomiche poi vengono esplicitati ed approfonditi ulteriori indicatori da prendere in considerazione a seconda degli assi di riferimento.

Si propone lo studio di fattibilità per la formazione di un Progetto Integrato Territoriale (PIT) che prevede la perimetrazione di un corridoio naturale tra i due Parchi Regionali del Partenio e dei Monti Picentini che possa inglobare il costituendo Parco Fenestrelle a sud della Città di Avellino, in un sistema di salvaguardia e riqualificazione delle risorse idriche presenti – parte mediana del bacino del fiume Sabato – e delle aree di tutela idrogeologica e degli ambiti naturali, comprendendo tutto il patrimonio di risorse storico-culturali presenti – antichi mulini, cartiere, ecc.

Si andrebbe così a costituire "un insieme di azioni intersectoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio", in coerenza con gli Assi di sviluppo individuati.

Le risorse naturali e quelle storico-culturali presenti nel territorio individuato potrebbero essere organizzate in un sistema di parchi urbani ed extraurbani ed un insieme di percorsi tematici di collegamento delle risorse stesse.

Il bacino del fiume Sabato, con i corsi d'acqua presenti – Rigatore, Fenestrelle, Salzola – ed i Comuni che vi si affacciano – Monteforte, Mercogliano, Avellino, Atripalda, Sorbo Serbico, San Potito, Salza Irpina – diventerebbero così un sistema a rete di sviluppo con obiettivi integrati e coincidenti non in conflitto con gli altri indotti di sviluppo previsti per il resto della Provincia.

Un secondo corridoio naturale che "insegue" il fiume Sabato verso la confluenza del fiume Calore, integrato a quello descritto, costituirebbe un'ulteriore possibilità di sviluppo e riqualificazione dell'intero bacino idrico.

Lo sviluppo del progetto che si propone affronterà la questione in maniera più approfondita, aderendo al sistema della formulazione della richiesta di risorse finanziarie secondo i dettami di Agenda 2000.

5 CONCLUSIONI

Quanto definito si configura come uno stato di avanzamento delle politiche strategiche di sviluppo già delineate e ribadite anche negli indirizzi programmatici 1999-2004.

Il programma dei lavori così come configurato si presenta corposo e complesso e molti sforzi dovranno essere compiuti per il suo avvio, per "la messa a regime" e per una completa attuazione nel prossimo futuro.

Come già affermato si tratta di avviare un lavoro sinergico e disciplinare che sappia coniugare e prevedere ogni aspetto delle problematiche da trattare.

Molta importanza dovrà essere data alle priorità degli obiettivi che si vogliono raggiungere nella consapevolezza che per ogni fase e tematica della strategia delineata bisogna individuare le risorse umane di progetto e quelle finanziarie di attuazione.

Per questo si sottoporrà il programma all'attenzione dei reparti Finanze Comunali ed Europee onde avviare un iter previsionale per l'attribuzione delle risorse necessarie.

Nel programma sono state volutamente introdotti alcuni passaggi maggiormente orientati alla teoria per meglio configurare le risposte in termini di attuazione, nella consapevolezza che teoria e pratica formano un insieme organico per la risoluzione delle problematiche.

Nella Premessa, di cui al primo capitolo, si sono elencati alcuni punti fondamentali che emergevano dagli indirizzi urbanistici precedenti e dalla relativa discussione in Consiglio Comunale.

Il secondo capitolo, contestualizza le varie tematiche e le relative problematiche in riferimento al dibattito in corso a livello generale e sovra-comunale sullo sviluppo e la crescita delle città, tentando di delineare alcuni scenari per una possibile attuazione a livello locale.

Nel terzo capitolo si sviluppa l'idea di una strategia attuativa per lo sviluppo del Sistema Avellino ritrovando ed aggiornando, quale punto di partenza, le tracce del lavoro svolto negli ultimi cinque anni.

In sostanza la strategia si basa su alcuni passaggi chiave, delineando i seguenti processi:

- Strutturazione delle risorse umane;
- Avviamento di una conoscenza generalizzata per la condivisione delle problematiche;
- Predisposizione di un'analisi e monitoraggio del territorio;
- Stesura di piani tematici;

I quattro criteri attuativi specifici ed integrati, che vanno dal generale al particolare, andando a ritrovare una coerenza dei vari passaggi di scala, così si configurano:

- Sistema Avellino quale piano strategico generale strettamente integrato con la Variante di Salvaguardia;
- Nuovo Piano Regolatore Generale quale strumento strutturale;
- Una serie di Progetti Urbani che sfruttando alcuni Poli Urbani o luoghi attrattori sappiano configurare luoghi di nuova centralità con riverberi sui tessuti circostanti;
- Riqualificazione capillare e diffusa per l'individuazione di ambiti ed assi di sviluppo da legare ai luoghi di nuova centralità e quale rete di riconnessione e recupero del senso urbano di alcune aree "dismesse" della città.

La presente trattazione verrà integrata con quanto previsto specificamente dagli altri assessorati competenti. Così come è necessario un approccio pluridisciplinare ed integrato tra i vari settori coinvolti nella definizione delle tematiche, così le scelte politiche si devono integrare con quelle tecnico-amministrative nella convinzione che è solo attraverso un processo di cooperazione generalizzata ai vari settori e livelli che sarà possibile, anche per Avellino, continuare a parlare di Sviluppo Sostenibile.

L'assessore all'urbanistica
Annito Abate