FORMAZIONE DEL NUOVO PIANO REGOLATORE GENERALE COMUNALE

PUNTO 3 – TITOLO II – L.R. 14/82 – INDIRIZZI PROGRAMMATICI

adottati con delibere di C.C. n°62 del 26/6/2001 e n°63 del 17/6/2001

1 Premessa

La redazione del Piano Regolatore Generale è il punto culminante di un processo di riordino del cammino della comunità verso indirizzi prefissati, si può affermare, quindi, che con questo importante strumento di governo del territorio, si fissano appuntamenti per il futuro. Compito del governo municipale è la delineaazione, l'immaginazione ed il raggiungimento di tali appuntamenti.

Compito del Piano è introdurre questi appuntamenti nella storia della città, modificarne la sua rotta evolutiva, far diventare gli obiettivi prefissati spazi, edificazioni, tutele, salvaguardie future e comportamenti coerenti per i cittadini, per gli operatori ed in genere per la comunità locale.

Durante l'elaborazione del Piano, cioè nella costruzione degli atti amministrativi che traducono gli indirizzi in progetti e regole – elaborazione suddivisa in fase di lavoro (dai tempi certi) e fase decisionale (dai tempi incerti) – la città non può fermarsi.

Emergono alcuni dati ed elementi significativi per le nuove politiche di sviluppo urbano che, interpretati correttamente, si possono tramutare, anch'essi, in indirizzi per la redazione del nuovo Piano Regolatore.

Gli strumenti urbanistici generali redatti nel dopo-terremoto si sono connotati, nella maggior parte dei casi, per la "rigidità" delle loro previsioni e per l'incapacità ed inadeguatezza ad adattarsi alle successioni ed alle mutazioni economiche e sociali della collettività, nonché alle "occasioni" ed alle "emergenze speciali" indotte da nuove leggi, nuove linee di finanziamenti e di investimenti, occasioni, peraltro, colte con evidente successo negli ultimi mesi.

E' possibile, oggi, definire un bilancio di ciò che il Piano Regolatore vigente ha prodotto – o non ha prodotto – sul territorio e all'interno della comunità che lo vive e lo "usa", in termini di sviluppo fisico, economico, sociale ed anche giuridico.

Il Piano Regolatore ancora oggi vigente, redatto sotto la spinta del disastro sismico e dell'emergenza, risulta insostenibile a vari livelli:

- fisico: perché tende a far realizzare solo "residenze" senza far sviluppare una città;
- sociale: perché non ha portato, nel tempo, alla realizzazione della "città pubblica";
- economico: perché non si possono più pagare le sue previsioni;
- giuridico: perché può favorire contenziosi con un insieme di regole di difficile interpretazione;
- politico: perché può generare malcontenti diffusi tra i cittadini.

Qualche esempio:

- Le norme urbanistiche fanno riferimento al Piano Regolatore approvato nel 1991, e ad una serie di piani esecutivi elaborati per la maggior parte prima del P.R.G. che vengono fatti salvi;

- Piani urbanistici sono previsti in diverse zone della città ma, in molti casi, sono venute meno sia le condizioni di attuabilità sia le motivazioni per cui quelle previsioni urbanistiche erano state formulate;
- Il P.R.G. approvato nel 1991 prevedeva che nel 1996 si sarebbe verificato uno sviluppo demografico di 75.000 unità con incrementi per gli anni successivi. Di fatto, invece, la popolazione residente tende a stabilizzarsi su un valore di circa 56.000 abitanti da più di venti anni. Si può affermare che, oggi, 56.000 persone stanno pagando lo sviluppo di una città di 80.000 abitanti!
- Si consente una espansione del “costruito” non commisurata alla crescita demografica della città.

Tale situazione contribuisce a determinare:

- gravi conseguenze per l'ambiente e spreco della “risorsa territorio”;
- impiego di risorse finanziarie per nuove opere di urbanizzazione primaria e secondaria nelle nuove aree di espansione a danno della vivibilità di aree già urbanizzate per le quali non si dispone di risorse sufficienti per provvedere ad opere di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade, delle aree a verde, delle reti tecnologiche, nonché di interventi riqualificazione urbana;
- molti casi in cui i nuovi insediamenti edilizi, sia pubblici che privati, non risultano sostenuti dall'attuale rete di urbanizzazione primaria, mancando servizi indispensabili per l'abitabilità quali le fognature e l'acquedotto;
- sottoutilizzazione e spopolamento di aree urbane già consolidate e urbanizzate (vedi Centro Storico) e, di contro, insufficienza di infrastrutturazione primaria per i nuovi insediamenti (vedi Q9);
- crisi del mercato immobiliare e dell'attività edilizia per l'eccesso di offerta che già si riscontra da alcuni anni;
- carichi fiscali ingiustificati per proprietà immobiliari inutilizzate.

In definitiva esiste:

- una previsione di crescita demografica considerata nel '91 e, ad oggi, non ancora verificatasi;
- una 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;
- una sperequazione tra pubblico e privato con realizzazione di un'alta percentuale di previsione funzionale a vocazione privata;
- una 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;
- un'attesa collettiva per l'attuazione della restante parte pubblica dello strumento urbanistico, non realizzabile dai privati;
- una zonizzazione avulsa dal contesto urbano e sociale ed in molti casi senza una attenta considerazione dell'andamento orografico dei suoli;
- una previsione di ambiti funzionali oggi obsoleti e non più rispondenti alle attuali necessità di sviluppo;
- un consolidamento di aspettative da parte del privato e delle rendite di posizione.

2 Contestualizzazione e riferimenti

Documenti di riferimento da considerarsi parte integrante dei presenti Indirizzi Urbanistici sono:

- “Indirizzi generali di governo” del Sindaco per il quinquennio 1999 - 2004 (delibere di C.C. n° 40 del 27/7/99 e n° 62 del 30/7/99);

- "Obiettivi strategici per la trasformazione del territorio urbano" (delibera di G.C. n. 1373 del 16/12/99);
- Indirizzi Urbanistici, adozione e approvazione "Variante di Salvaguardia per la Tutela degli Ambiti Collinari e Fluviali" (delibera di G.C n° 447 del 13/6/2000, delibere di C.C. n°102 del 28/6/2000, n°105 del 6/7/2000, n°106 del 7/7/2000);
- Variante al P.R.G.C. per l'ambito urbano "Collina Liguorini" ex P.P.Q9 (delibere di C.C. n°151 del 20/10/2000, n°153 del 31/10/2000, n°154 del 9/11/2000);

A questi documenti si può aggiungere anche quello redatto durante la scorsa consiliatura e relativo all'approvazione degli "**Indirizzi di programmazione urbanistica**" (**delibera di C.C. n° 76 del 18/7/1997**), al fine di attuare i nuovi principi e le nuove regole per gli interventi di trasformazione del territorio e nel quale emerge chiaramente la filosofia di base 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".

A questi si integrano ulteriori atti strategici nella volontà di acclarare l'esistenza di un Sistema Urbano di Avellino e nella convinzione che il nuovo Piano Regolatore del Capoluogo Irpino non può limitarsi ai soli confini comunali:

- "Realizzazione del Piano Strategico della città di Avellino (in corso di definizione);
- "Piano Integrato Territoriale" di Avellino, Atripalda, Mercogliano, Monteforte (protocollo d'intesa firmato tra i Comuni citati e la Provincia di Avellino);
- "Urban II Avellino" (Progetto presentato al fine dei finanziamenti);
- "Agenda 21 locale" di Avellino (inserimento nei programmi ministeriali);

La redazione del nuovo Piano Regolatore di Avellino non potrà inoltre prescindere da tutti gli altri progetti, piani e programmi già in corso, quali ad esempio:

- Progetto "Rosa città amica";
- Contratto di Quartiere;
- Programmi di Riqualificazione Urbana;
- P.U.T. (Piano Urbano del Traffico);
- P.A.C. (Piano di Adeguamento Commerciale).

Tutti i documenti citati non vengono allegati ai presenti Indirizzi Urbanistici ma ne costituiscono parte integrante.

3 Azioni propedeutiche

- Coinvolgimento e Comunicazione

La redazione del nuovo Piano Regolatore di Avellino non può essere un'operazione "chiusa all'interno delle mura del Palazzo di Città"; esso deve vedere il coinvolgimento e la partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti nel processo di trasformazione e rilancio del territorio urbano in modo da includere ogni categoria di cittadini (altri enti pubblici e privati, politici, associazioni, tecnici, mondo dell'imprenditoria, singoli cittadini).

Si costruirà e si avvierà, quindi, un metodo ed una strategia operativa di partecipazione che tenderà a coinvolgere tutti gli attori interessati dal processo di sviluppo e trasformazione urbana; una metodologia, quindi, che deve sottendere alla pratica stessa della partecipazione, della concertazione e della sussidiarietà. Ampio spazio, quindi, verrà dato alla comunicazione, quindi alla partecipazione attiva della comunità locale per arrivare, in

tempo congruo, all'elaborazione di un'idea di città condivisa, che sappia cioè rispettare le esigenze e le aspettative di tutte le categorie di cittadini.

- Analisi e conoscenza del territorio a livello fisico, sociale ed economico

Se ad Avellino sono in corso molte iniziative (piani, programmi, progetti) è anche vero che esistono incertezze per l'insufficienza o l'approssimazione dei dati di base che vanno immediatamente colmate onde motivare adeguatamente le scelte da compiere e valutarne la reale efficacia.

Adeguate spazio si dedicherà quindi alla fase di studio ed analisi sulla città e si procederà - al fine anche di trovare i principi, i contenuti e quindi gli obiettivi che la nuova pianificazione deve contenere - alla realizzazione di:

- un **"Atlante Urbano"** che possa descrivere in maniera analitica e ragionata l'attuale funzionamento del territorio urbano;
- un **S.I.T. Avellino** (Sistema informativo territoriale) di tipo multisetoriale integrato e condiviso tra i vari settori comunali tra i quali sicuramente l'Ambiente, i Lavori Pubblici, la Mobilità e le Risorse Produttive.

- Strumenti integrativi

Nell'elaborare il nuovo Piano Regolatore, si procederà, preliminarmente, alla redazione di uno strumento grafico-descrittivo definito **Schema Strutturale** che possa raffigurare e decodificare l'attuale vocazione urbana ed introdurre quelle modificazioni necessarie a determinarne quella che si intende assumere a breve, media e lunga distanza.

Sulla base dello Schema Strutturale si potranno attivare **Varianti anticipatrici del Piano Regolatore Generale** in modo da "liberare" porzioni di territorio, e quindi appetibilità ed economie collegate, secondo priorità e tempi stabiliti e condivisi ai vari livelli.

Il nuovo Piano Regolatore introdurrà e/o sfrutterà ogni strumento utile atto a fornire risposte adeguate, contemporaneamente, a livello fisico, sociale, economico e giuridico (**la perequazione urbanistica ad esempio**).

4 Azioni ed Indirizzi

E' utile innanzitutto riportare le linee del "Piano Strategico della città di Avellino" come indicatori diretti ed indiretti per la redazione del nuovo Piano Regolatore:

- Linea strategica 1 - Riquilibrare e valorizzare le risorse naturali del Sistema Urbano di Avellino con particolare riferimento al risanamento del Fondovalle Fenestrelle;
- Linea strategica 2 - Promuovere Avellino come città di cultura, turismo, commercio, sport e servizi avanzati;
- Linea strategica 3 - Sviluppare ricerca e formazione come risorse strategiche;
- Linea strategica 4 - Promuovere imprenditorialità e occupazione;
- Linea strategica 5 - Migliorare la qualità urbana con attenzione ai servizi sociali;
- Linea strategica 6 - Favorire interventi ed iniziative per una mobilità sostenibile;

Si specificano di seguito le altre azioni che, integrate alle linee strategiche citate, costituiscono gli indirizzi per la redazione del piano urbanistico.

Di seguito si elencheranno le azioni/indirizzi che partendo da indicazioni a carattere generale arrivano ad esplorare anche possibilità puntuali e di dettaglio.

L'elenco, per comodità di visione, ma soprattutto per avere una schematizzazione delle azioni da compiere, è suddiviso in aree tematiche. In particolare si è ritenuto di dividere in due gruppi distinti le categorie "aree di nuova centralità" e "aree e funzioni speciali" anche se

i confini della loro lettura, in termini di attuazione e trasformazione, possono essere assimilabili. Molte operazioni, infine, sono state suddivise ed incasellate nelle rispettive aree tematiche che, nell'insieme, costituiscono un'unica operazione di trasformazione urbana.

A carattere generale

- Ridimensionare le previsioni di crescita abitativa previste nel Piano Regolatore che si intende superare, in modo da coniugare esigenze di tutela e valorizzazione delle risorse naturali con esigenze di trasformazione urbana al fine di trovare il ruolo e la fisionomia della città per il suo sviluppo futuro. Si dichiara, fermamente, che non può essere un presunto numero di abitanti da insediare a determinare la forma fisica, sociale ed economica di una città;
- Scrivere e quindi dotarsi di un sistema di regole sicure, semplici e quindi facilmente applicabili e gestibili, introducendo anche una normativa tipo-morfologica con elaborati grafici prescrittivi che sappiano "controllare" la qualità degli spazi anche a livello architettonico;
- Prevedere uno strumento urbanistico di tipo perequativo;
- Sulla base dello Schema Strutturale – redatto contestualmente al Piano Regolatore - prevedere le anticipazioni di piano necessarie allo sviluppo della città e delle relative economie anche per "liberare" porzioni di territorio governandole con sistemi di regole più sostenibili;
- Sostenere la filosofia ed il concetto di "Città giardino" che vuol dire, in prima istanza, trovare la giusta dimensione urbana per coniugare tradizione e modernità,
- Integrare le funzioni urbane mancanti;
- Rivalutare e rifunzionalizzare, anche per fini perequativi e/o compensativi, le proprietà comunali e degli altri enti;
- Garantire ed incentivare l'innalzamento della qualità urbana diffusa con particolare attenzione agli ambiti più consolidati dove è opportuno avviare una serie di operazioni di urbanistica alla scala intermedia e/o di isolato volte alla riqualificazione;
- Contemplare la possibilità della sostituzione su un'edilizia esistente sia di tipo pubblico che privato per intervenire in ambiti urbani che necessitano di ristrutturazioni urbanistiche;
- Integrare le frazioni nel territorio (Valle, Picarelli, Bellizzi, Borgo Ferrovia) trovandone i rapporti interni e con le parti centrali in modo da salvaguardare, contemporaneamente, le identità di quei luoghi e quelle comprese nell'intero perimetro comunale, anche favorendo la vocazione agrituristica;
- Integrare e valorizzare gli ambiti periurbani innalzandoli alla dignità delle aree più centrali senza perderne i caratteri e le peculiarità tipici che li rendono riconoscibili e piacevoli alla comunità che li abita (Parco, S. Tommaso, Liquorini, Quattrograne);
- Tutelare, disciplinare, ed integrare, rispetto ai contesti urbani consolidati, gli Ambiti Collinari e Fluviali (ad esempio le contrade Pennini, Archi, Chiaire, Bagnoli) in modo da trovare l'identità di luoghi che oggi, privi di forma ed identità, non risultano essere né città né campagna;
- Impostare le scelte da compiere attuando un'azione preventiva sul territorio in rapporto al rischio idrogeologico esistente in alcuni ambiti;
- Prevedere zone per la migliore localizzazione degli impianti di ricetrasmisione in modo da garantire che gli stessi sorgano a distanza dalle abitazioni e dalle cosiddette aree sensibili;
- Applicare una strategia alle politiche di vendita del patrimonio pubblico e quelle relative all'acquisizione al fine rifunzionalizzare, e mettere a disposizione della collettività, nuove parti di città (si citano ad esempio Villa S. Giuliano, Caserma Berardi, Palazzo di Giustizia, Università di Avellino);
- Adeguare, riqualificare e costruire una viabilità ed un sistema di trasporti con relativi accessi alla città in modo da connettere in maniera sostenibile ogni parte del territorio;
- Riqualificare e recuperare il parco di alloggi pubblici anche con la previsione di norme che possano incentivare un'azione di tipo privato e/o pubblico privato;
- Riconoscere l'architettura come valore urbano con riflessi diretti non solo sulla forma e sul paesaggio della città ma anche sulla sua società ed economia. Valorizzare, quindi, contemporaneamente sia l'architettura storica ed ambientale (prevedendo una variante di

salvaguardia dell'edilizia di valore storico-ambientale con relative norme di tutela ed incentivo alla conservazione) sia quella di nuova previsione (introducendo anche concetti di architettura sostenibile);

Sistema Urbano di Avellino

- Integrare il Piano Regolatore del Capoluogo anche in rapporto ai Comuni circostanti in modo da creare un Sistema di relazioni e scambi che, in maniera schematica, abbia come indicatori strategici l'ambiente e memoria storica, la mobilità sostenibile ed una serie di funzioni rilevanti e/o cospicue di interesse comunale e/o sovracomunale; questo anche al fine di raggiungere un livello di sviluppo che possa far "competere" le realtà irpine con le altre regionali e nazionali;

Aree di nuova centralità

- Riqualificare, riorganizzare e rifunzionalizzare gli ambiti urbani con l'obiettivo di ritrovare nuove centralità e poli urbani di aggregazione per l'innalzamento della qualità diffusa. Si citano ad esempio gli ambiti di Piazza Castello, Piazza Kennedy, Campo Santa Rita, Ambito Urbano Autostazione, Nuovo Mercatone;

Aree e funzioni speciali

- Dotarsi di una serie di funzioni speciali da localizzare in aree strategiche per il miglioramento della dotazione dei servizi esistenti. Si citano ad esempio il Poligono di tiro ad est, l'ampliamento del cimitero con l'adeguamento di via Don Giovanni Festa (meglio conosciuta come viabilità Bonatti), la previsione di "aree ecologiche" e del CDR, "aree di prima accoglienza", aree mercatali (piazza Perugini, ex Q9), area fieristica (Campo Genova), aree per Insediamenti Produttivi a valenza tecnologica e di tipo "tradizionale" (F. Tedesco, adiacenza Carcere Bellizzi), area archeologica Piazza Duomo, complesso Ex-Gil, complesso Ex-Eca, Casina del Principe, Museo di Avellino, Complesso religioso Chiesa Liguorini;

Verde urbano ed ambientale

- Aumentare la dotazione del verde e rendere fruibile quella esistente. Particolare rilievo si darà alla formazione del Parco Urbano nell'area del Fondovalle Finestrelle. Si incentiverà l'attuazione di una serie di parchi urbani quali, ad esempio, quelli del Teatro, quello archeologico del Castello, il Parco Urbano dell'ambito Piazza Kennedy-area ex Macello, il Parco di Villa Amendola, il Parco Agricolo della Collina Liguorini. Altre dotazioni a verde saranno i nuovi giardini-ville comunali della città come ad esempio l'ex-Corea, l'ex-Distretto Militare, il Campo S.Rita;

Sistema parcheggi

- Dotarsi di un sistema di parcheggi, scegliendo opportune aree urbane contemplando soste a carattere specifico (parcheggio autotreni ed interporto) con soste di interscambio e/o modali (nord/stadio – sud/S.Tommaso/ex Q9 – est/Castello – ovest/Valle) A questi si aggiungeranno una serie di poli di sosta di livello urbano (zona ENEL via Fontanelle, S. Rita, ex Corea, ex Mattatoio, Piazza A. Moro, ex Macello, Piazza Libertà, Via Piave, area Poligono di Tiro/cimitero, Nuova Autostazione, Piazza Perugini, Rione Parco) incentivando e rendendo possibili azioni di tipo privato e/o pubblico privato che contemplino anche procedure quali il Project Financing;

Cinematica urbana e mobilità sostenibile

- Attuare un sistema di percorrenza ed di accesso alla città a livello generale (variante nord, ampliamento variante sud, Casello autostradale di Avellino, svincoli urbani) garantendo in

particolar modo una viabilità di accesso alla Nuova Autostazione cittadina, un adeguamento della strada Bonatti, svincoli di accesso ai nuclei collinari urbanizzati. Prevedere opportuni Bypass in prossimità dello Stadio Comunale per favorire lo smaltimento dei flussi di traffico esistenti per la concentrazione di funzioni sportive e di via Morelli e Silvati/Via Annarumma per la concentrazione di funzioni scolastiche. Inserire, ove possibile, negli interventi di trasformazione percorsi pedonali protetti e piste ciclabili, queste ultime ad integrazione del piano redatto e co-finanziato dalla Regione Campania. Molto importante diventa la previsione di opportuni sistemi urbani di risalita meccanizzata di cui, a titolo di esempio si citano quelli del centro storico per collegare la Collina della Terra al resto dell'ambito cittadino e di "unione" fisica del Parco Urbano del Fondovalle Finestrelle alla città consolidata per la sua effettiva fruizione.

5 Conclusioni

La considerazione che sul territorio Comunale sono sovrapposti più strumenti urbanistici, di volta in volta utilizzati per interpretare situazioni o consentire soluzioni, impone due raccomandazioni fondamentali:

1. l'assoluta necessità di riassumere in un unico disegno – grafico e normativo – ogni ipotesi progettuale in modo da eliminare ogni dannosa eredità interpretativa, spesso fonte di contenziosi;
2. l'esigenza di comprendere, nel nuovo Piano, le iniziative in corso, quelle programmate nel Piano Triennale delle Opere Pubbliche, quelle finanziate (vedi trasporti, riqualificazione urbana, Contratto di Quartiere) e quelle ipotizzate nelle ipotesi di *Project financing* (soprattutto il Piano Parcheggi), il tutto naturalmente raccordato con strumenti già approvati dal Consiglio Comunale come ad esempio il P.A.C. (Piano di Adeguamento Commerciale) ed il P.U.T. (Piano Urbano del Traffico), anche alla luce di insorgenti gravi questioni come ad esempio la costruenda Città Ospedaliera che accentuerà l'importanza della mobilità lungo la direttrice Nord/Sud (Stadio – Quartiere S. Tommaso), ormai quasi prevalente sulla tradizionale direttrice Ovest/Est (Viale Italia – Borgo Ferrovia).

Va inteso che rimangono sovrastanti su ogni ipotesi i condizionamenti posti dalla natura sismica del nostro territorio e dalle ultime valutazioni dell'Autorità di Bacino sull'impatto ambientale relativo ai movimenti franosi ed ai torrenti che attraversano il nostro territorio (vedi esigenza di modificare la previsione P.I.P. di C.da S.Spirito).

Queste complesse valutazioni – riferite anche nei contributi scritti di "Legambiente" (che vanno considerati parte integranti degli indirizzi) portano a concludere che appare saggio sintetizzare il futuro secondo la generica formula della "*Città Giardino*", formula che va riempita di contenuti in termini di verde pubblico ed agricolo, di ampie e progressive pedonalizzazioni, di caute ma esplicite riduzioni degli indici di edificabilità bilanciate da una incentivazione per aiutare una profonda rivalutazione del patrimonio edilizio dequalificato, soprattutto nel Quartiere S. Tommaso.

Il tutto rimettendo il nucleo storico di Avellino al centro della comunità e salvaguardando il patrimonio architettonico – edilizia in tufo o in pietra – di recente censito.

Appare inoltre importante privilegiare le proprietà immobiliari pubbliche facendo affidamento – con lo strumento della perequazione – sulla proprietà comunale di Contrada Bagnoli per l'acquisizione di suoli per l'ipotizzato "Parco Finestrelle".

Gli Indirizzi Urbanistici descritti sicuramente non esauriscono tutti i materiali di riflessione dell'importante strumento urbanistico che si intende proporre all'attenzione della città; essi vanno incanalati in un percorso di conoscenza, approfondimento e comunicazione che si

espliciterà nel corso del lavoro di redazione, passando immediatamente a proposte disegnate.

Particolare attenzione e cura deve essere data al controllo dei tempi delle varie fasi del processo urbanistico in atto per evitare una prematura obsolescenza degli strumenti di uso e disciplina del territorio e quindi una loro mancata attuazione pratica.