

COMUNE DI GRONE

PROVINCIA DI BERGAMO

PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

PIANO DEI SERVIZI



RELAZIONE

*MODIFICATA IN ACCOGLIMENTO
ALLE OSSERVAZIONI*

ALL.

A

Progettista

Dott. Arch. PIERGIORGIO TOSETTI

via G. Paglia 22/a Bergamo 24100
tel/fax 035/220260
studio@archtosetti.it

Collaboratori

Dott. Arch. Barbara Asperti
Dott. Arch. Vittorio Pagetti
Dott. Arch. Pietro Ruggeri

data **DICEMBRE 2012**

aggiornamenti **SETTEMBRE 2013**

scala **1: 4000**

Adozione: Del. C.C. n. 25 del 20/12/2012

Approvazione: Del. C.C. n. 9 del 26/06/2013

Pubblicazione sul BURL n. del

IL SINDACO

IL SEGRETARIO

Nasce nell'anno 2001 come allegato del Piano Regolatore Generale (il Comune di Grone ha approvato nell'anno 2009 il PdS in variante al PRG vigente).

Introduce nuove modalità di semplificazione per il calcolo delle quantità di aree pubbliche (standard).

Conferma il concetto di "STANDARD QUALITATIVO" in alternativa allo "STANDARD QUANTITATIVO".

Individua la possibilità che ai "servizi" e alle "attrezzature" private possano essere riconosciute valenze di interesse pubblico.

Consente le prime sperimentazioni sulla "compensazione" e la "perequazione".

La Legge Regionale 12/2005 (riforma urbanistica regionale) individua il "PIANO DEI SERVIZI" con il "DOCUMENTO DI PIANO" e il "PIANO DELLE REGOLE" come elemento costitutivo del PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO.

Premessa

La tematica dei Servizi costituisce oggi l'elemento centrale di una serie di politiche territoriali, che sono individuate dalla stessa Comunità Europea come elementi indispensabili per dare ai singoli territori una reale competitività.

All'interno di questa tematica vanno inquadrati i nuovi indirizzi che emergono dalla riforma legislativa regionale (LR 12/2005), indirizzi che propongono un salto qualitativo nell'attività e nella programmazione delle Amministrazioni, le quali passano dal ruolo di soggetti erogatori diretti di servizi, a quello di soggetti programmatori - promotori delle iniziative e degli atti necessari a fornire un'effettiva e articolata risposta ai bisogni complessivi della collettività.

Ciò comporta un'azione organica della Pubblica Amministrazione che, partendo da un ruolo di ascolto e di verifica dei bisogni dei cittadini, deve assumere, successivamente, un ruolo di proposta, di coordinamento e di integrazione dei possibili soggetti che possono fornire le necessarie risposte, compresa, ovviamente e preliminarmente, l'Amministrazione stessa.

Il "Piano dei Servizi" può essere considerato come "progetto della organizzazione e della strutturazione degli spazi necessari, a garantire la funzionalità della complessiva rete urbana dei servizi e allo sviluppo delle funzioni pubbliche e di interesse pubblico".

All'interno di questa struttura si collocano gli interventi pubblici e privati, interagendo con diverse forme di collaborazione e di

interrelazione, in funzione del massimo soddisfacimento dell'interesse pubblico e generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Elemento primario di verifica per il Piano dei Servizi è quello relativo alla necessità di garantire, in funzione delle capacità – anche economiche dell'Amministrazione – un'effettiva, organica e soddisfacente risposta alle esigenze dei cittadini in materia di servizi, mediante la verifica e la programmazione di un'offerta ottimale di spazi, infrastrutture e attrezzature.

Ciò se si considera quale “elemento di misurazione dell'esigenza di standard e di servizi”, non più il solo dato numerico della popolazione presente e prevedibile ma, all'interno di questa, l'articolazione dei “caratteri dell'utenza”, intesi non solo come elementi che generano fabbisogni di ordine generale, ma anche come elementi determinanti delle varie specificità di domanda di servizi, in rapporto ai caratteri e alle peculiarità delle differenti fasce di popolazione e di addetti, alle attività economiche.

Gli orientamenti assunti per l'impostazione del Piano

Elemento importante che caratterizza il “Piano dei Servizi” è l’aggiornamento del concetto di “**standard**”, che nella prassi urbanistica precedente definiva quantitativamente le “aree minime necessarie da destinare a servizi e attrezzature” all’interno del territorio comunale, sostituendolo con quello di “**servizio**”, che sottintende invece scelte preliminari e indirizzi di tipo qualitativo-prestazionale, in funzione delle quali, solo successivamente, saranno determinate le quantità di aree necessarie alla realizzazione delle infrastrutture.

In questo senso, il Piano dei Servizi propone una verifica delle attrezzature esistenti e procede alla determinazione delle esigenze inerenti il soddisfacimento dei fabbisogni futuri, avendo come riferimento i seguenti elementi fondamentali:

- verifica della domanda esistente e di quella prevedibile nell’arco della durata del Piano dei Servizi;
- censimento dell’offerta esistente in materia di aree e attrezzature;
- traduzione dei dati derivanti dall’analisi, di cui sopra, in dati quantitativi di superficie di standards, al fine di effettuare il controllo di sussistenza (standards esistenti – standards previsti) del livello minimo di servizi;
- determinazione delle iniziative da assumere per riqualificare, differenziare e incrementare l’offerta dei servizi in relazione alla domanda stimata e ai parametri minimi di qualità valutati per ogni tipologia di servizio;
- determinazione delle tipologie di servizi considerabili come standard, anche se non necessariamente di proprietà pubblica;

- apprestamento di un sistema normativo, in grado di disciplinare i servizi esistenti e previsti, in modo da garantire gli obiettivi generali del PGT con previsioni specifiche ed efficaci individuate nel Piano complessivo dei Servizi.

Sulla base di questi criteri, è stato possibile giungere alla definizione di un "quadro strutturale" dell'organizzazione dei servizi nel territorio e di procedere alla valutazione dei vincoli da reiterare per le aree non ancora acquisite e/o all'indicazione dei nuovi vincoli da prevedere, relativamente alle previsioni rotazionali, provvedendo infine all'apprestamento degli elementi normativi necessari a garantire la fattibilità.

Il Piano dei Servizi assume quindi una rilevante importanza nella definizione dei contenuti di interesse pubblico del futuro sviluppo del territorio e si struttura nella consapevolezza che le modifiche in atto all'interno della situazione territoriale necessitano di un'adeguata risposta di tipo strategico rispetto:

- ai **servizi che può fornire il Comune**, al fine di poter garantire una migliore qualità urbana e ambientale e un'ottimale risposta alle esigenze dei cittadini intesi quali utenti-fruitori di servizi;
- ai **servizi che possono essere offerti da altri Enti e/o privati in regime di sussidiarietà**, così da articolare meglio ed ampliare l'offerta senza necessariamente dover ricorrere alle – sempre più limitate – risorse economiche del Comune.

Il quadro conoscitivo dei servizi presenti sul territorio e la valutazione delle necessità di standards

L'elaborazione del Piano dei Servizi si è articolata principalmente in due fasi preliminari:

- **ricognizione** di ciò che il territorio già oggi offre riguardo ai servizi, in termini qualitativi e quantitativi;
- **analisi** di ciò che necessita di essere integrato o modificato al fine di dare risposta ottimale alla domanda presente sul territorio e ai fabbisogni futuri.

Nelle valutazioni effettuate si è ritenuto altresì necessario tenere presente che, oltre ai semplici servizi pubblici e privati, il territorio comunale presenta anche una necessità di valorizzazione e salvaguardia del patrimonio ambientale-paesistico-naturalistico, ancora presente, se pur in modo limitato ma, fortunatamente, valorizzabile e incrementabile al fine di restituire alla Comunità non solo elementi di qualità ambientale e naturalistica ma, anche situazioni di fruibilità, che possono costituire un'importante componente di un "sistema allargato di Servizi".

Si è quindi proceduto alla ricognizione dei servizi presenti sul territorio e alla verifica delle **capacità residue** del P.R.G., a stabilire quali aree destinate ad attrezzature pubbliche (standard) sono già nelle disponibilità del Comune.

Lo standard complessivo esistente di PRG risulta essere di 86.245 mq (sommatoria delle aree a verde pubblico, parcheggi, aree ad attrezzature di interesse pubblico, aree per l'istruzione).

Si sono valutate la qualità e la strategicità di queste aree, al fine di determinare per quali di esse poteva essere opportuna la riproposizione del vincolo e quali invece potessero essere rimesse nella disponibilità dei privati proprietari.

L'analisi si è completata con la valutazione dei "servizi immateriali", cioè di quei servizi che non vengono specificamente erogati da una "struttura fisica" ma attengono l'"offerta di qualità" presente nel territorio.

Si è quindi effettuata la verifica degli elementi della qualità dei tessuti urbani edificati e degli spazi aperti di uso pubblico, strade, piazze, cortine edilizie, spazi di pregio e comunque di tutti quegli elementi che concorrono alla determinazione di quell'insieme di elementi percettivi che in forma semplificativa vengono individuati come "arredo urbano" e che costituiscono comunque un importante indicatore della qualità complessiva del territorio urbanizzato.

Non sono mancate le verifiche e le valutazioni sul livello dotazionale e funzionale delle "attrezzature a rete", che possono considerarsi sostanzialmente adeguate per la parte del territorio urbanizzato residenziale, mentre necessitano di integrazioni e di intervento negli Ambiti del tessuto produttivo.

Sono stati infine considerati tutti i servizi a gestione diffusa sul territorio, anche quelli non coincidenti con l'esistenza di apposite strutture nonché quelli relativi ai servizi sociali e di assistenza.

Una particolare attenzione è stata rivolta anche alla struttura del "commercio diffuso" che, se pur costituisce materia di valutazione e disciplina nel Documento di Piano e nel Piano delle Regole, deve essere considerato come elemento fondamentale di servizio alla popolazione per i suoi caratteri di "prossimità" ai luoghi ove si determinano i fabbisogni della quotidianità del vivere urbano.

Gli standard quantitativi

La verifica degli standard quantitativi disponibili rispetto all'insieme delle aree e dei servizi, previste dal vigente PRG, viene esplicitata mediante la localizzazione delle aree già di proprietà comunale o comunque asservite all'uso pubblico.

La numerazione di ciascuna delle aree trova corrispondenza nella tabella analitica di misurazione delle stesse.

La tabella relativa alle "Aree ed attrezzature pubbliche" consente di valutare la previsione complessiva di aree in ordine agli standard urbanistici, sia per quanto riguarda quelli già disponibili e di proprietà dell'Amministrazione Comunale o di altri soggetti istituzionali, sia di quelli disponibili, in quanto asserviti all'uso pubblico.

In rapporto alle disposizioni di legge vigenti al momento della formazione del PRG vigente, la quantità complessiva di standard, sopra indicata, era sufficiente, come già rilevato, al soddisfacimento dei fabbisogni minimi di 2.800 abitanti teorici, quindi notevolmente superiore ai fabbisogni della popolazione effettiva presente nel Comune che disporrebbe di una quantità di superficie pari a 94 mq/ab, ben maggiore rispetto ai minimi.

In rapporto ora alle nuove disposizioni legislative, rispetto agli standard minimi che sono da quantificarsi in 18 mq/abitante effettivo, le superfici previste a PGT pari a 86.245 mq consentono di soddisfare una popolazione di 4.790 abitanti circa, e se si considera l'effettivo sviluppo

demografico previsto dal PGT, la dotazione pro capite sarà di 80,5 mq per una popolazione di circa 1.071 abitanti.

Oltre ai servizi e alle attrezzature fatti oggetto di schedatura, e considerabili nel novero delle aree a standard, in quanto necessitano di occupazione di porzioni di aree urbane, si è valutata la presenza nel territorio di numerosi "servizi immateriali", cioè di funzioni e attività che non occupano aree e non necessitano di specifiche attrezzature, salvo, al limite di una sede.

Si tratta di tutte le attività che offrono ai cittadini una svariata serie di servizi di particolare significato sociale, quali quelle di volontariato, di assistenza, di carattere sportivo, e di tutte le forme di proposte aggregative per le attività del tempo libero, nonché in particolare le attività di supporto all'aggregazione e al servizio degli anziani.

La presenza di tali associazioni, costituisce un prezioso e indispensabile elemento di valore sociale che merita una particolare attenzione anche nella valutazione dell'offerta che determina la complessiva qualità della vita nel territorio urbano. Per esse sarà possibile, attraverso alcuni meccanismi normativi di riconoscimento e accreditamento, dare alcune possibilità di migliore supporto alle varie peculiari attività.

Allo stesso modo, pur se su un piano diverso, il Piano dei Servizi riconosce l'importanza delle attività commerciali e delle attività terziarie e artigianali di servizio che svolgono una funzione fondamentale per la vitalità del contesto urbano e per il servizio alle esigenze dei residenti e delle aziende insediate, ma soprattutto costituiscono un supporto per i cittadini delle fasce più deboli ai quali una struttura urbana ricca di tali funzioni consente di poter disporre, in prossimità della residenza e delle sedi del lavoro, di elementi di per il soddisfacimento di esigenze fondamentali.

Attrezzature esistenti – PRG vigente

AREE A VERDE PUBBLICO E VERDE ATTEZZATO		AREE DI PARCHEGGIO PUBBLICO		AREE PER ATTREZZATURE DI INTERESSE PUBBLICO	
AREA	SUPERFICI	AREA	SUPERFICI	AREA	SUPERFICI
1	625 mq	1	295 mq	1	170 mq
2	385 mq	2	120 mq	2	575 mq
3	18550 mq	3	125 mq	3	1400 mq
4	1260 mq	4	125 mq	4	5925 mq
5	2410 mq	5	220 mq	5	215 mq
6	1920 mq	6	130 mq	6	440 mq
7	1530 mq	7	225 mq	7	1000 mq
8	1170 mq	8	250 mq	TOT	9725 mq
9	2130 mq	9	130 mq		
10	1640 mq	10	160 mq		
11	4750 mq	11	240 mq		
12	2800 mq	12	1000 mq		
13	1650 mq	13	470 mq		
14	1800 mq	14	160 mq		
15	795 mq	15	290 mq		
16	230 mq	16	110 mq		
17	6350 mq	17	1580 mq		
18	370 mq	18	4540 mq		
19	860 mq	19	1230 mq		
20	1180 mq	20	1750 mq		
21	1380 mq	21	250 mq		
TOT	53785 mq	22	650 mq		
		23	200 mq		
		24	525 mq		
		25	3300 mq		
		TOT	18075 mq		

AREE PER L'ISTRUZIONE	
AREA	SUPERFICI
1	2270 mq
TOT	2270 mq

AREE PER ATTREZZATURE TECNOLOGICHE	
AREA	SUPERFICI
1	340 mq
2	2050 mq
TOT	2390 mq

Analisi della funzionalità delle aree per attrezzature e servizi

L'approccio che si è scelto di adottare per censire e catalogare le aree a standard presenti nel Comune di Grone, non si è limitata a valutazioni di mero ordine quantitativo, ma anche ad approfondimenti di tipo funzionale.

Le aree per standards sono state pertanto valutate, anche in rapporto alla loro specifica attitudine, a soddisfare esigenze effettive di carattere generale o a porsi semplicemente al servizio di esigenze più limitate o specifiche.

Questa valutazione ha consentito di riflettere sulla effettiva portata dell'interesse pubblico di ogni singola area, e quindi di poterne prevedere, con cognizione di causa, la necessità di mantenimento al servizio delle varie necessità pubbliche o collettive o l'opportunità di valutare una loro diversa modalità di gestione e/o fruizione.

L'indagine condotta sulle aree a standard è stata anche orientata a definire quali aree sono effettivamente utili all'erogazione di un servizio che interessa complessivamente la collettività, quali quelle che sono utili per un utilizzo di interesse collettivo, ma limitatamente ad alcune fasce/esigenze dell'utenza.

Sono state inoltre valutate le aree che, pur presentando elementi di utilità specifica, non necessariamente dovrebbero essere di proprietà comunale, poiché svolgono una funzione marginale rispetto ai fabbisogni generali dei cittadini e, infine, se siano presenti aree che, pur

di proprietà pubblica, o di uso pubblico, non sono utili né funzionali ad un interesse pubblico e che quindi l'Amministrazione potrebbe non essere interessata a mantenere e gestire.

Secondo un approccio funzionale, già seguito nella formazione del PdS del PRG, gli standards presenti nel Comune di Grone possono essere divisi in quattro categorie:

- Standards di interesse generale.
- Standards di interesse specifico.
- Standards di interesse primario.
- Standards "impropri".

Per **standards di interesse generale** s'intendono tutti quegli standards che rivestono un ruolo primario all'interno del territorio comunale, di utilità pubblica e di fruizione da parte di tutti i cittadini, che è bene che siano di proprietà comunale, come ad esempio l'edificio stesso del Comune, la biblioteca, ecc..

Per **standards di interesse specifico** sono da intendersi tutti quegli standards con finalità pubblica, che di fatto non sono funzionali all'intera collettività, ma solamente ad un ambito specifico, ovvero all'intorno urbano nel quale sono collocati o ad una funzione pubblica specifica (scuole, municipio, ecc.).

Gli standards delle due prime tipologie rivestono un ruolo primario e indispensabile e sono quindi irrinunciabili per l'Amministrazione che ha interesse a mantenerne la proprietà come patrimonio comune.

Per **standards di interesse primario o d'ambito** sono da intendersi tutti quegli standards organizzati per offrire un servizio limitatamente ad un insediamento specifico, come ad esempio i parcheggi di un negozio o un verde pubblico in prossimità di un'azienda dove gli operai trascorrono la pausa.

Per **standards "impropri"** sono da intendersi tutti quegli standards presenti sul territorio che hanno finalità pubbliche, ma che di fatto non erogano servizi utili per l'intera collettività, come ad esempio possono essere dei parcheggi collocati in una via residenziale non di passaggio.

Un esempio può essere individuato in alcune parti dei parcheggi della zona industriale, i quali soddisfano le esigenze della sosta, indotte dalla presenza delle attività e non ad esigenze generali di funzionamento del sistema insediativo delle attrezzature e dei servizi di interesse generale.

Questa divisione degli standards in quattro categorie è il primo passo indispensabile da compiere per poter procedere al ragionamento sull'organizzazione e la riorganizzazione urbana dei servizi.

Da questo tipo di analisi emerge con chiarezza che i "capisaldi" da mantenere, quali elementi di potenziale utilità per la riorganizzazione della struttura dei servizi urbani sono gli standards classificati di interesse generale, ovvero utili e funzionali all'intera collettività, quelli di interesse specifico e quelli di interesse primario, questi ultimi se pur con una minore valenza generale.

L'analisi consente di sottolineare che sono presenti nel territorio - specie nelle zone produttive - alcune situazioni che potrebbero essere riconsiderate rispetto alle esigenze effettive della Comunità, uscendo dalla vecchia logica dello "standard quantitativo" (che riteneva soddisfatto l'interesse pubblico con l'acquisizione di aree connesse in forma automatica agli interventi insediativi) per cui le Amministrazioni hanno spesso acquisito aree delle quali oggi si deve garantire la funzionalità, ma che in realtà rispondono ad esigenze e funzioni di tipo sostanzialmente privatistico.

Per gli "standard impropri" possono essere attuate politiche volte all'alienazione delle aree, e può essere studiata e messa in atto una serie di meccanismi di compensazione o incentivazione, quali ad esempio la possibilità di concedere una maggiore edificabilità all'interno degli insediamenti esistenti, per rendere appetibile l'operazione.

Il vantaggio di tipo economico per l'Amministrazione sarebbe duplice: da un lato trarrebbe un guadagno dalla vendita di tali aree e, dall'altro guadagnerebbe aree che attualmente risultano essere un costo (per la manutenzione ecc..).

L'Amministrazione potrà quindi definire, sulla base di valutazioni coerenti con i principi enunciati nella normativa, le aree che, di volta in volta intenderà "retrocedere".

Verifica della presenza e funzionalità di strutture e attrezzature

Effettuata la ricognizione delle aree a standard, si è proceduto alla verifica della presenza e della funzionalità di tutte le strutture e attrezzature erogatrici di servizi, per le quali, in sostanza, vengono confermate le principali caratteristiche funzionali e dimensionali della struttura e i caratteri del rapporto di questa con l'organizzazione urbana sintetizzate nelle schede già predisposte per il precedente PdS.

Le verifiche sui principali elementi dotazionali, sono state orientate a definire il quadro conoscitivo di ciascuna attrezzatura, con riferimento a:

- o tipologia di attrezzatura;
- o caratteristiche dimensionali;
- o stato di consistenza;
- o stato di conservazione;
- o elementi integrativi della funzione principale (giardini, parcheggi ecc);
- o modalità di fruizione;
- o grado di integrazione con il contesto urbano;
- o compatibilità con le funzioni al contorno;
- o accessibilità;
- o bacino di utenza.

A tali valutazioni, condotte sulle strutture erogatrici di servizi, si è unita l'analisi specifica delle cosiddette "attrezzature a terra", costituite da

tutte quelle aree che svolgono funzioni di servizio non connesse alla presenza di edifici.

Tali funzioni sono quelle relative alle aree di parcheggio e alle aree con destinazione a verde pubblico a varia funzione che sono state fatte oggetto di una scheda di sintesi.

I servizi sono generalmente dotati di un buon livello di accessibilità e di una adeguata situazione funzionale.

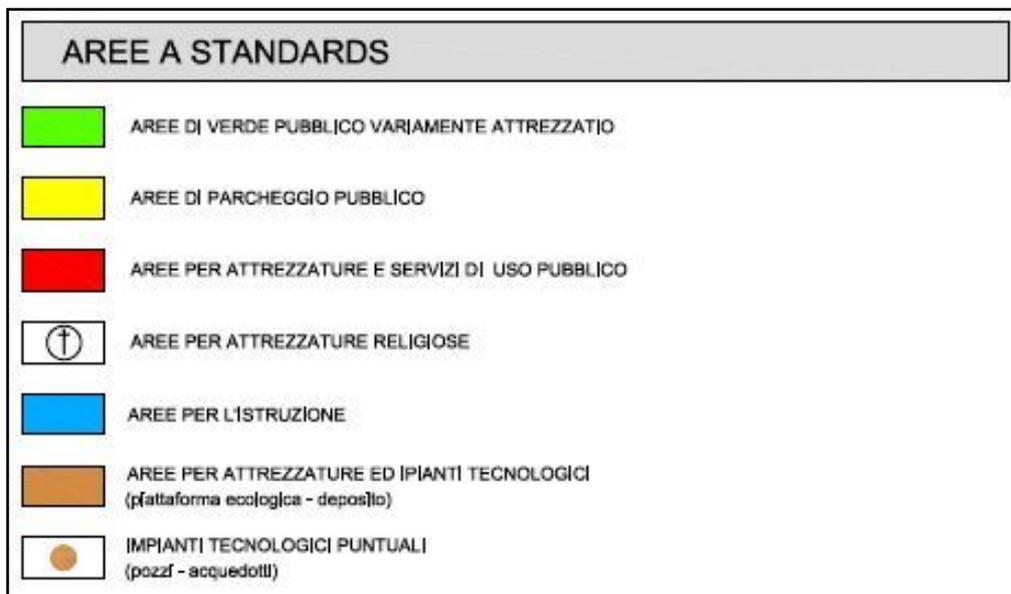
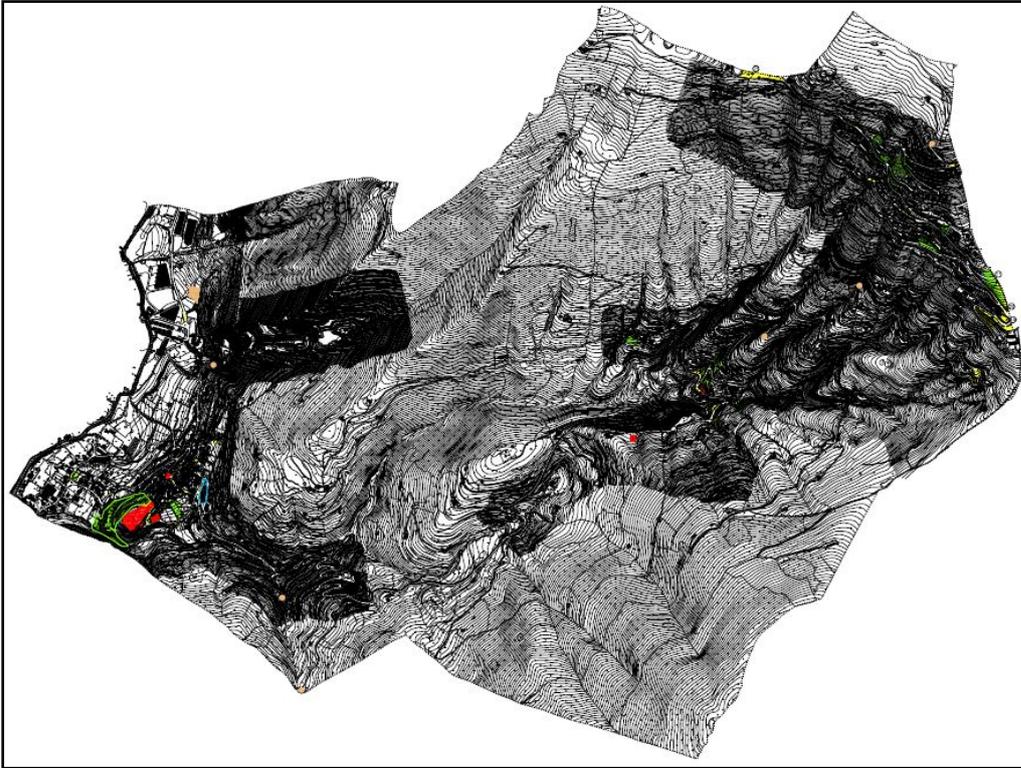
E' in genere considerabile positiva anche la situazione di integrazione con il contesto urbano ed è presente complessivamente un accettabile grado di qualità architettonica.

Nel complesso il giudizio sugli interventi e gli spazi pubblici è sostanzialmente positivo.

In sintesi si può affermare che il Comune è dotato di tutte le attrezzature fondamentali e che, in generale, le attrezzature esistenti svolgono complessivamente un servizio adeguato, anche se in alcuni casi possono risultare necessari interventi di integrazione e potenziamento.

**LA SITUAZIONE COMPLESSIVA DELLE STRUTTURE E DEI SERVIZI:
VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

Dalle indagini effettuate, riportate in sintesi nei punti precedenti, emerge un quadro sostanzialmente positivo, indice di una organizzazione dei servizi che si è andata strutturando e completando nel tempo, secondo una scelta insediativa che ha privilegiato la continuità e il rapporto con il contesto residenziale delle attrezzature di maggiore interesse generale caratterizzate da discreta continuità spaziale e da una logica aggregativa che ha determinato una positiva distribuzione dei servizi nella maglia principale del tessuto urbano in posizione di buona accessibilità e dotate di adeguati spazi complementari.



Ricognizione degli standards esistenti e di PRG

Le scelte di Piano in merito alle dotazioni di servizi e attrezzature: il quadro Strutturale

Il Piano dei Servizi si muove in funzione di una proposta di articolazione delle aree per servizi e attrezzature che sia effettivamente utile a dare una organizzazione complessiva alla struttura urbana e che ponga gli “standards” come elemento di effettivo servizio e di adeguata fruibilità nei confronti degli insediamenti abitativi, ma anche degli insediamenti produttivi presenti nel territorio.

Sotto il profilo degli insediamenti abitativi il Piano dei Servizi ha già preso atto della presenza, all'interno del territorio del nucleo residenziale, di attrezzature e servizi di positiva qualità e di ancora aperte potenzialità.

Queste aree e attrezzature costituiscono un momento positivo dell'organizzazione urbana e si pongono al servizio dell'intero territorio urbano di Grone, con una situazione viaria che necessita però di alcuni adeguamenti che il Piano di Governo del Territorio prevede, debbano trovare elementi di razionalizzazione e rafforzamento, le attrezzature di S. Fermo necessitano, nel loro complesso, di alcuni adeguamenti.

Partendo da questi elementi il Piano ha, quindi, non solo confermato le destinazioni presenti, ma ne prevede il potenziamento e alcune possibilità di integrazione, utilizzando nell'ambito delle aree limitrofe agli insediamenti centrali esistenti, tutti gli accorgimenti e gli incentivi che il PGT può indicare per favorire ulteriori incrementi di attrezzature.

Al di là dell'importanza di garantire una migliore funzionalità delle strutture al servizio della popolazione e delle attività già presenti e di implementare le dotazioni con nuovi servizi, sotto il profilo della struttura

e della fruibilità del quadro delle funzioni urbane, riveste grande importanza la possibilità di implementare le disponibilità di parcheggio, intorno - e - nel nucleo antico anche con nuovi spazi reperibili in sede stradale, ma anche nella zona di S. Fermo.

E' inoltre previsto il miglioramento della viabilità di connessione con i Colli di S. Fermo, mediante rettifiche e adeguamenti diffusi della sezione stradale.

In quanto alle tipologie di "servizi sostitutivi" alla cessione di standard, (i cosiddetti "standard qualitativi), si ritiene che essi debbano essere elementi sostanziali da richiedere nelle "operazioni urbanistiche complesse", soprattutto nei Programmi Integrati di intervento.

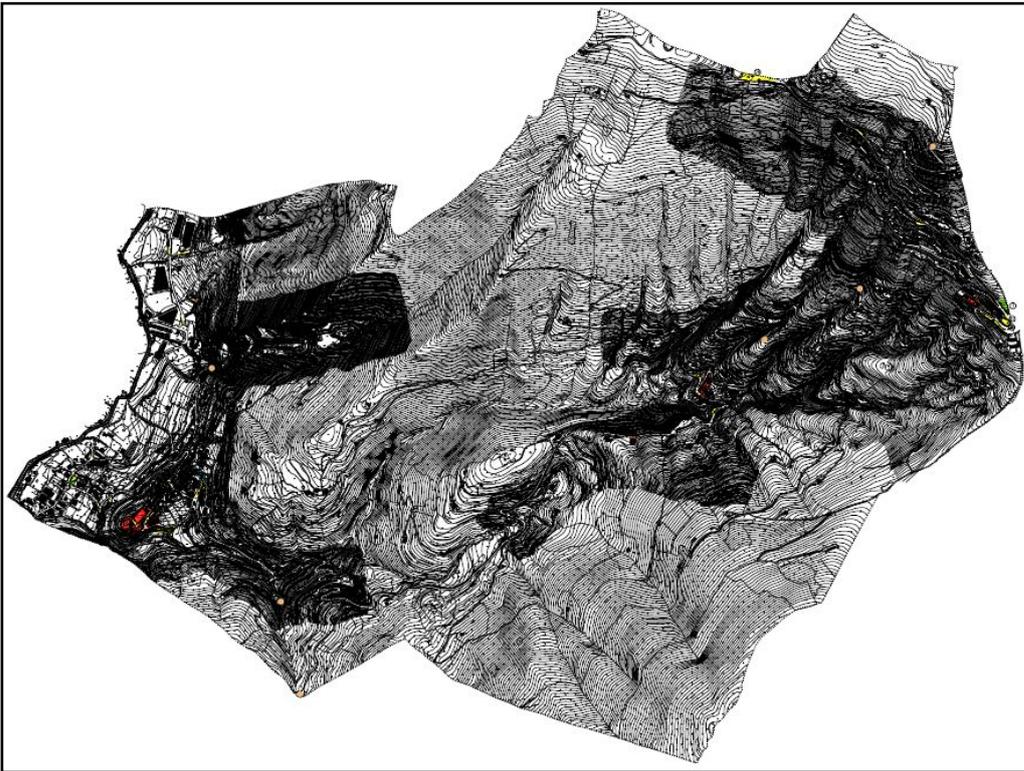
Per tali standard non si è ritenuto di definire a priori un meccanismo di conversione con le superfici di standard dovuti.

Si è invece valutata l'opportunità di assumere, come correttivo della "misura geometrica", la "misura di qualità", che potrà essere adeguatamente individuata nell'ambito degli accordi da assumere nell'attuazione dei Piani Attuativi o in altre forme convenzionali, in funzione dell'entità degli interventi, delle esigenze della collettività e in rapporto alle previsioni e ai programmi dell'Amministrazione.

Attrezzature di progetto

AREE DI PARCHEGGIO PUBBLICO		AREE A VERDE PUBBLICO E VERDE ATTREZZATO		AREE PER L'ISTRUZIONE	
AREA	SUPERFICI	AREA	SUPERFICI	AREA	SUPERFICI
1	350 mq	1	840 mq	1	730 mq
2	25 mq	2	625 mq	1	770 mq
3	25 mq	3	27500 mq	TOT	1500 mq
4	40 mq	4	1600 mq		
5	320 mq	5	500 mq		
6	135 mq	6	1290 mq		
7	185 mq	TOT	32355 mq		
8	90 mq				
9	50 mq				
10	225 mq				
11	50 mq				
12	170 mq				
13	175 mq				
14	250 mq				
15	2030 mq				
16	470 mq				
17	90 mq				
18	240 mq				
19	325 mq				
20	1030 mq				
21	700 mq				
22	135 mq				
23	340 mq				
24	65 mq				
25	160 mq				
26					
27	165 mq				
28	3300 mq				
TOT	11140 mq				

AREE PER ATTREZZATURE DI INTERESSE PUBBLICO		AREE PER ATTREZZATURE TECNOLOGICHE	
AREA	SUPERFICI	AREA	SUPERFICI
1	170 mq	1	340 mq
2	170 mq	2	750 mq
3	140 mq	TOT	1090 mq
4	1700 mq		
5	1400 mq		
6	5515 mq		
7	200 mq		
8	20 mq		
9	650 mq		
10	1050 mq		
11	1475 mq		
12	1100 mq		
TOT	13590 mq		



AREE A STANDARDS	
	AREE DI VERDE PUBBLICO VARIAMENTE ATTREZZATIO
	AREE DI PARCHEGGIO PUBBLICO
	AREE PER ATTREZZATURE E SERVIZI DI USO PUBBLICO
	AREE PER ATTREZZATURE RELIGIOSE
	AREE PER L'ISTRUZIONE
	AREE PER ATTREZZATURE ED IPIANTI TECNOLOGICI (piattaforma ecologica - deposito)
	IMPIANTI TECNOLOGICI PUNTUALI (pozzi - acquedotti)

Struttura ed articolazione di progetto degli standards e dei servizi

ELEMENTI DI DISCIPLINA NORMATIVA

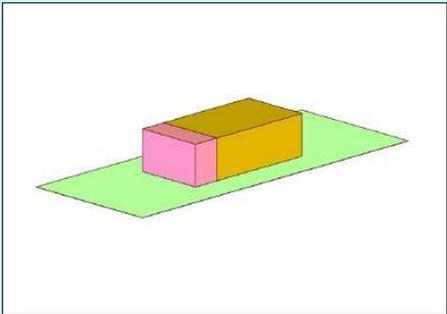
Il Piano dei Servizi assicura la dotazione di aree per servizi di proprietà pubblica o da acquisire alla proprietà pubblica, oppure private per le quali dovrà essere previsto l'assoggettamento ad uso pubblico, in relazione all'entità degli insediamenti esistenti e previsti, attraverso i mezzi e con le modalità specificati nelle norme.

1. La Compensazione

Al fine di garantire l'attuazione efficace degli interventi sulle aree per standards urbanistici, la normativa prevede che in sede di formazione della progettazione preliminare delle opere pubbliche, si potrà stabilire l'attribuzione di diritti edificatori a comparti e aree vincolati a servizi, prevedendo che le aree stesse vengano cedute gratuitamente al Comune dando ai proprietari, quale ristoro, la possibilità di attuare:

- la realizzazione dei volumi di compensazione su altri terreni edificabili all'interno degli eventuali Ambiti di Trasformazione;
- la medesima possibilità all'interno di aree edificabili che saranno previste dal Piano delle Regole, per le quali potranno essere previsti indici di zona minimi e massimi;
- recuperare la capacità edificatoria su terreni di proprietà pubblica, con opportune permutate, o su altre aree di proprietà del soggetto interessato alla cessione, che siano individuate dalla pianificazione generale come utilizzabili a fini edificatori.

Utilizzo dei volumi compensativi su un lotto edificabile o edificato



Superficie Fondiaria	mq 1.000	
Indice	mc/mq 1,0	
Volume di competenza	mc 1.000	
Superficie Coperta 25%	mq 250	250 x 6 = 1.500
Altezza	ml 6,00	

Volume teorico aggiuntivo per volumi compensativi
(1.550 – 1.000) = 500 mc

N.B. Il volume rosa individua schematicamente la quantità di volume che si può aggiungere al volume che il PGT ha già attribuito al lotto

I volumi compensativi costituiscono un altro degli elementi che contribuiscono alla sostenibilità economica ed operativa del PGT.

Essi consentono, in via principale, di poter compensare l'acquisizione delle aree a destinazione pubblica, con l'attribuzione di diritti volumetrici anziché con un pagamento in denaro.

Tale volume può essere utilizzato in aggiunta ai volumi già previsti dal PGT sulle singole aree.

Tuttavia per garantire un corretto assetto dell'edificazione, il PGT prevede da un lato la possibilità di utilizzare tali incrementi volumetrici e dall'altro l'obbligo di non superare i "parametri qualitativi" di altezza e superficie coperta.

Ciò risulterà possibile in quanto i due parametri sopra ricordati, consentono sempre di realizzare volumi aggiuntivi rispetto alle quantità che le varie norme di Piano assegnano ai singoli lotti.

Lo schema sopra riportato consentono di comprendere il meccanismo di attuazione.

diritti edificatori saranno liberamente commerciabili ai sensi dell'art. 11 c. 4 della LR 12/2005.

2. Il carico urbanistico primario (CUP) degli insediamenti: aree di sosta e parcheggio

In coerenza con lo spirito e la norma della riforma regionale in materia di servizi, il presente Piano ha inteso superare il concetto meramente quantitativo di standard (quantità uniforme di dotazioni a parità di quantità di misura dell'elemento di riferimento), per rapportarsi al concetto di servizio (quantità e tipologia dell'offerta in funzione dei diversi caratteri e delle specifiche esigenze della domanda).

Si è voluto differenziare il concetto di servizio pubblico (quello che deve essere reso disponibile e gestito con le risorse della comunità, in quanto necessario potenzialmente a ciascun cittadino o a un gruppo di cittadini per esigenze più specifiche legate a caratteri socio-demografici, insediativi, ecc.) rispetto al concetto di attrezzature di interesse privato, che si riferisce alla necessità di dotazioni o di spazi fruibili liberamente da parte di più soggetti, ma che non si rapportano ad esigenze di ordine collettivo.

Tali necessità non sono determinate dalla organizzazione della vita collettiva negli spazi urbani, ma da esigenze indotte da singoli interventi e dalle modalità e finalità con le quali tali interventi sono stati realizzati, talchè in assenza degli interventi stessi esse verrebbero meno.

Nel caso dei servizi pubblici la necessità di rispondere ad esigenze generali, rende comunque sempre utile la presenza della struttura di

interesse generale, rispetto alla quale la presenza o meno di determinati interventi può rendere indispensabile una maggiore o minore dimensione del servizio, ma non incide sulla necessità che comunque questo venga erogato.

Questo fenomeno incide quindi su due fattori, finora ritenuti come necessitanti dell'intervento pubblico e, quindi di un onere economico a carico della collettività:

- il reperimento e la gestione delle aree;
- la quantificazione degli "oneri" quali contributo per la realizzazione e la gestione delle strutture per l'erogazione dei servizi.

Si deve in realtà osservare che nel primo caso, a carico della collettività, dovrebbero essere posti esclusivamente il reperimento e la gestione delle aree che interessano servizi inerenti le esigenze della Comunità e non quelli relativi ad aree e servizi che sono necessari quali dotazione utile a garantire la funzionalità – e quindi il corretto funzionamento – di una struttura privata o di un insediamento specifico non portatore di interesse collettivo diffuso.

Ad esempio le scuole sono un servizio pubblico che, indipendentemente dalla realizzazione di nuovi interventi edificatori, deve comunque essere presente e disponibile all'interno del territorio urbano quale servizio per la Comunità insediata; l'incremento della popolazione per effetto di interventi edificatori ne determinerà la necessità di ridimensionamento.

Allo stesso modo, i parcheggi a servizio di un'attrezzatura collettiva o quelli indispensabili per garantire il funzionamento della mobilità e della sosta, all'interno della struttura urbana, nel suo complesso, sono dotazioni di interesse generale, mentre quei parcheggi che risultano necessari a garantire specifiche esigenze di sosta, indotte dalla presenza di un nuovo insediamento in mancanza del quale tali spazi non sarebbero necessari, non possono essere considerati di interesse della collettività, ma devono essere valutati come spazi funzionali alle esigenze dell'insediamento (il parcheggio di un centro commerciale deve essere accessibile al pubblico perché, in sua assenza, il centro commerciale non funzionerebbe, ma non perché la Comunità necessita di un parcheggio nel luogo ove è posto il centro commerciale; allo stesso modo un complesso edilizio residenziale necessita non solo di parcheggi pertinenziali per garantire agli abitanti gli spazi necessari al ricovero dei propri automezzi – box ecc. ma anche bisogno di prevedere la disponibilità di spazi di sosta accessibili per soddisfare le esigenze derivanti dalla presenza stessa delle abitazioni (fornitori, visitatori “sosta esterna” dei residenti ecc.).

Queste necessità – indotte dalla realizzazione di strutture private – determinano un “carico urbanistico primario di sosta” che non è dovuto a ragioni derivanti dalle modalità di organizzazione del traffico del territorio ma che sono rapportate alla necessità di dotare l'insediamento stesso di spazi necessari al suo migliore e più adeguato funzionamento.

Per questa ragione la normativa del Piano dei Servizi introduce la disciplina del “**carico urbanistico primario**” distinguendo gli spazi che

devono essere accessibili al pubblico, da quelli che devono essere “**pubblici**”, cioè quelli che devono soddisfare esigenze di organizzazione del sistema generale della mobilità collettiva o comunque di specifiche funzioni di interesse generale.

Questi ultimi saranno da porre a carico della collettività, i primi dovranno essere a carico degli interventi.

3. L'unità di carico insediativo: incidenza sulle aree e sui servizi

Allo stesso modo il Piano dei Servizi valuta la questione degli “**oneri di urbanizzazione**”, cioè del contributo che l'attività edilizia deve corrispondere al Comune per sopperire ai costi di realizzazione e gestione dei servizi di interesse collettivo da garantire ai nuovi abitanti che usufruiranno di tale edificazione.

Le modalità di determinazione degli oneri di urbanizzazione sono state definite dalla Regione secondo meccanismi fissati in origine delle LR 60/61 nell'anno 1978 e sono stati commisurati in rapporto ad un costo di realizzazione di servizi stimato per abitanti che, in via teorica, veniva rapportato ad una quantità teorica di 100 mc di volumetria.

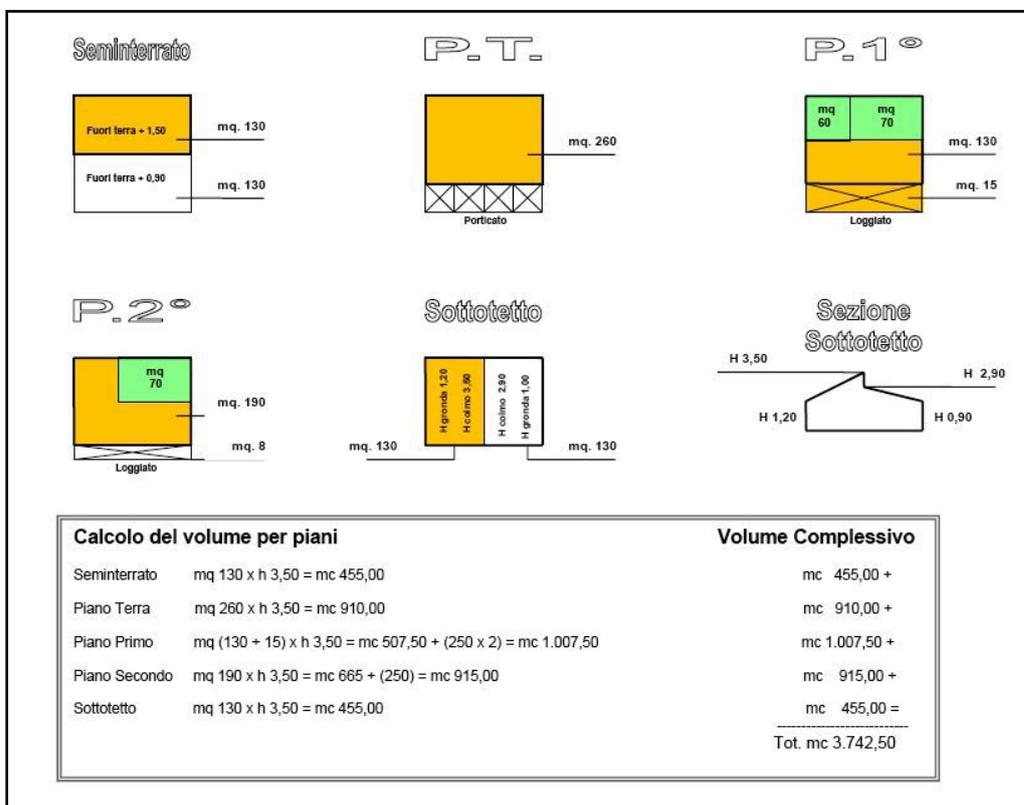
Sulla base di questo presupposto, il costo per abitante diviso per 100 determinava l'incidenza per mc degli oneri di urbanizzazione.

L'attività edilizia e l'andamento del mercato immobiliare tendono sempre maggiormente a diminuire il taglio degli alloggi cosicché si giunge a situazioni che determinano uno squilibrio rispetto alle modalità di calcolo precedentemente descritte.

Si valuti ad es. una costruzione di 1000 mc organizzata in 4 unità immobiliari da 250 mc ciascuna (70 mq circa di slp). All'interno di tali alloggi, tenendo conto del dato medio di composizione dei nuclei famigliari (2,5 ab/fam) saranno presenti quindi complessivamente 10 persone, rispetto alle quali l'attività edilizia ha contribuito in modo corretto e regolare (1000 mc : 100 = 10 ab. Teorici).

Qualora invece all'interno dei medesimi 1000 mc venissero realizzati 6 alloggi si avrebbe un **"carico insediativo"** medio non più di 10 abitanti ma di (6x2,5) = 15 abitanti e tuttavia il pagamento degli oneri, in rapporto al volume, continuerebbe ad essere riferito a 10 abitanti teorici, lasciando a carico della Comunità il costo dei servizi per i 5 abitanti in più.

La norma, quindi, individua il criterio dell' "unità di carico insediativo" come modalità per determinare la quantificazione degli oneri urbanizzativi, invertendo il meccanismo di calcolo secondo lo schema di seguito riportato:



Nella presente illustrazione viene sinteticamente schematizzato il criterio del "peso insediativo" che, invertendo il vecchio criterio della L.R. 51/75, la quale prevedeva la trasformazione delle volumetrie previste dallo strumento urbanistico in "abitanti teorici" propone la trasformazione del numero di "abitanti potenziali medi" di ciascuna unità abitativa in "volumetria teorica" da utilizzare per la determinazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione di ciascun intervento residenziale.

In questo modo gli introiti degli oneri di urbanizzazione – che servono al comune per erogare i servizi – saranno più adeguatamente commisurati alla quantità di abitanti prevedibili (trasformati in "volume teorico") anziché alla quantità di "abitanti teorici" che, secondo il vecchio metodo di calcolo, rimane sempre fissa indipendentemente dal numero di alloggi che possono essere ricavati all'interno di una medesima quantità di volumi.

La tabella sopra riportata consente di comprendere le modalità di calcolo previste dalla norma.

1. metodo tradizionale

$\text{volume}/100 = 1 \text{ abitante teorico} = \text{oneri} \times 100 \text{ mc.}$

2. unità di carico insediativo

$\text{alloggio} \times 2,5 \text{ ab.} \times 100 = \text{volume teorico}$ di riferimento \times il pagamento degli oneri.

Il pagamento degli oneri in rapporto alla volumetria effettiva garantisce l'amministrazione rispetto ai costi per l'erogazione media dei servizi.

Ovviamente tale modalità fa riferimento agli alloggi con dimensione inferiore a 250 mc. poiché per gli alloggi superiori a tale dimensione il pagamento degli oneri rapportato al volume effettivo garantisce l'amministrazione rispetto all'entità media dei servizi da erogare.

4. La retrocessione di aree a standard

Quelle aree che, pur essendo di proprietà comunale e avendo destinazione a parcheggio pubblico o a verde, svolgono funzioni non di interesse generale ma relative al soddisfacimento di esigenze e funzioni derivanti dalla presenza di specifici insediamenti privati al servizio dei quali sostanzialmente si pongono.

Saranno da considerarsi sostanzialmente prive di interesse pubblico e potranno quindi essere dismesse dal patrimonio comunale con la conseguente possibilità della loro alienazione.

La perdita della specifica funzione di interesse pubblico non farà tuttavia venir meno la necessità del mantenimento della funzione svolta dalle aree stesse, la quale rimane indispensabile per garantire una corretta risposta funzionale alle necessità indotte dalla presenza degli insediamenti di riferimento.

5. L'apporto delle attrezzature private per servizi di interesse collettivo: accreditamento

Il Piano dei Servizi individua le possibilità che aree e complessi edilizi destinati alla realizzazione di una pluralità di servizi, principalmente orientati a supporto funzionale delle esigenze della popolazione e delle attività economiche presenti nel territorio, siano realizzati e eventualmente gestiti da soggetti attuatori, anche diversi dalla Pubblica Amministrazione, anche mediante meccanismi di accreditamento.

L'accREDITAMENTO verrà definito con deliberazione del Consiglio Comunale sulla base dei seguenti elementi:

- verifica dei caratteri dimensionali e distributivi delle strutture deputate all'erogazione del servizio e loro piena rispondenza agli standard di legge, o a particolari standard tecnico-qualitativi, ove previsti da specifiche normative di settore;
- verifica delle modalità di erogazione del servizio e della rispondenza dei caratteri e dei contenuti prestazionali che dovranno essere conformi alle normative vigenti per ciascuna tipologia di prestazione ove disciplinata da leggi e/o regolamenti;
- impegno irrevocabile a garantire l'erogazione del servizio per un periodo minimo di 10 anni dalla data di sottoscrizione della convenzione sulla base di schema approvato dal Consiglio Comunale.

Sulla base di questi elementi cardine e della complessiva disciplina delle NTA del Piano dei Servizi si potranno ottenere risultati operativi di maggior efficacia per garantire il soddisfacimento dei fabbisogni complessivi dei cittadini e per un'ulteriore crescita della qualità urbana e della vita.

Gli elementi di sostenibilità economica ed operativa del Piano

Il PdS non ha previsto specifici nuovi interventi di realizzazione di particolari strutture edilizie da destinarsi a nuovi servizi, ma interventi diffusi di adeguamento dei servizi e delle attrezzature esistenti e una particolare attenzione alla manutenzione di tale patrimonio con alcuni interventi di adeguamento della viabilità.

Sarebbe quindi un esercizio sostanzialmente teorico proporre un qualsiasi tipo di conteggio dei costi prevedibili, che potrebbero essere espressi con stime parametriche, che parrebbero comunque attendibili e di fatto meramente teoriche, ripetendo in tal modo la vecchia prassi un tempo utilizzata per la formazione di Programmi Pluriennali di Attuazione la cui sostanziale teoricità si è troppo spesso accompagnata a catastazione "export" di reale inattendibilità.

Pare più corretto e positivo segnalare gli elementi presenti nella normativa del PdS, che a fronte del sostanziale contenimento della spesa, derivante dalle scelte sopra accennate, potranno portare in primis ad una effettiva riduzione dei costi, sostituendo gli oneri economici di acquisizione delle aree per servizi con il meccanismo della compensazione volumetrica.

Qualora la disciplina di Piano, prevedendo il meccanismo del Carico Urbanistico Primario e la sosta, diminuirà sostanzialmente il fabbisogno di aree per parcheggi pubblici e relativi costi di realizzazione e di manutenzione, che andranno a totale carico degli interventi edilizi, meccanismo al quale si aggiungerà anche il beneficio economico

derivante dalla “retrocessione” ai privati delle aree relative agli standard impropri con il quale potranno essere introitate dal Comune risorse economiche ed evitare costi di mantenimento, manutenzione e responsabilità.

A questi si aggiunge un ulteriore elemento significativo costituito dalle nuove modalità di calcolo delle volumetrie, previsto dalla disciplina del “carico insediativo”, che consentirà di introitare gli oneri di urbanizzazione in misura effettivamente adeguata all’incremento della popolazione determinato dall’attività edilizia, rapportando gli oneri stessi non più alle volumetrie teoriche, ma all’effettiva capacità reinsediativa degli interventi.

E infine la normativa sull’“accreditamento” dei servizi consentirà di poter promuovere interventi di incremento dei servizi e delle attrezzature, anche innovativi, con realizzazioni a carico dei privati in regime di sussidiarietà.

Tutto ciò si ritiene possa consentire di affermare la reale sostenibilità del PGT sotto il profilo dei servizi non attraverso teoriche formulazioni di bilanci basati su dati convenzionali ed ipotetici, ma indicando le effettive provvidenze e possibilità che l’Amministrazione Comunale avrà a disposizione per ottimizzare gli interventi, diminuirne l’onerosità adeguando nei propri programmi operativi le esigenze della Comunità alla possibilità non solo dei bilanci comunali ma anche dell’uso di strategie oggettivamente e concretamente perseguibili.