

**D.G.R. 21 DICEMBRE 2001 – N. 7/7586**

**Criteri orientativi per la Redazione del Piano dei Servizi  
ex art. 7, comma 3, della legge regionale 15 gennaio 2001,  
n. 1**

LA GIUNTA REGIONALE

Omissis

Delibera

– di approvare il documento «Criteri orientativi per la redazione del Piano dei Servizi ex art. 7, comma 3, della legge regionale 15 gennaio 2001, n. 1», allegato sub A alla presente deliberazione, di cui costituisce parte integrante e sostanziale;

– di pubblicare la presente deliberazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

Il segretario: Sala

ALLEGATO A

REGIONE LOMBARDIA  
TERRITORIO E URBANISTICA

Direzione Generale Territorio e Urbanistica  
Unità Organizzativa Piani e Programmi Urbanistici

**CRITERI ORIENTATIVI PER LA REDAZIONE  
DEL PIANO DEI SERVIZI EX ART.7, COMMA 3,  
DELLA LEGGE REGIONALE 15 GENNAIO 2001, N. 1**

**Parte I  
PREMESSE GENERALI**

**1. Introduzione**

La recentissima legge regionale 15 gennaio 2001, n. 1, pur affrontando alcuni problemi puntuali di gestione urbanistica, si ispira a principi generali di grande rilievo per le implicazioni che ne derivano sul rinnovamento del modello di governo delle città.

Comprendere la logica sottostante ai nuovi disposti normativi è fondamentale ai fini dell'assunzione di un corretto atteggiamento di interpretazione e applicazione degli stessi da parte degli Enti locali, cui la legge delega di fatto la revisione degli strumenti urbanistici generali.

Nelle diverse parti in cui si compone, e nei diversi argomenti che interessa, la legge statuisce principi costitutivi di rilevante innovatività, e in particolare:

– assume metodi di valutazione ispirati a principi di libertà nella gestione del territorio, sintetizzabili nella nozione: «quello che non è espressamente vietato è ammesso» (afferzata ad esempio nella disciplina delle modifiche delle destinazioni d'uso);

– amplia la nozione degli interessi meritevoli di tutela in materia urbanistica dal solo interesse pubblico all'interesse generale;

– trasla il cardine delle valutazioni urbanistiche dalle nozioni giuridico – formali (rispetto della norma – criterio di conformità) alla definizione di politiche urbane integrate di welfare (coerenza con obiettivi – criterio di compatibilità/congruenza) (c.f.r. Piano dei Servizi);

– afferma il principio della programmazione come base irrinunciabile della pianificazione;

– valorizza l'autonomia comunale, quale esplicazione in senso «verticale» del principio di sussidiarietà: ciò, in particolare, tramite l'affermazione del principio di eguaglianza come pari trattamento nella diversità, che consente alle Amministrazioni locali di disporre di effettivi poteri di conformazione della loro azione alle specifiche esigenze e caratteristiche della realtà amministrata (c.f.r. computo della capacità insediativa e degli standard adeguabile alla realtà dei singoli Comuni);

– riconosce e attua nei fatti il principio di sussidiarietà, anche nella sua valenza «orizzontale», e cioè nei rapporti pubblico – privati, aprendo nuovi spazi di mercato all'iniziativa privata e alla collaborazione tra enti locali.

Dal punto di vista della strumentazione urbanistica, l'innovazione legislativa più rilevante tra quelle presenti nella legge è costituita senz'altro dal Piano dei Servizi, che in certo modo sintetizza ed esalta tutti e ciascuno degli spunti di riforma citati.

Il Piano dei Servizi rappresenta lo strumento di transizione dallo standard quantitativo a quello prestazionale; esso si pone quale elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, nei loro riflessi urbanistici, e le problematiche più generali di regolazione degli usi di città, che complessivamente interloquiscono nella determinazione della qualità della vita urbana.

Quella apportata dall'introduzione del Piano dei Servizi costituisce una vera e propria rivoluzione di tipo metodologico e culturale, basata sui concetti di amministrazione per risultati e pianificazione per obiettivi, realisticamente raggiungibili nel quadro di strategie di sviluppo generali, tramite la quale si riafferma, in termini non meramente formali, la centralità dell'amministrazione pubblica locale nelle scelte urbanistiche di programmazione del proprio territorio.

Attraverso l'introduzione del Piano dei servizi, la legge ope-

ra un radicale ripensamento della nozione di standard urbanistico: da mezzo di attuazione astratta del principio di eguaglianza di tutti i cittadini, inteso come possibilità generalizzata di accesso alla stessa quantità indifferenziata di servizi, a strumento di programmazione diretto a fornire una soluzione razionale e complessiva alle esigenze di qualità e, in generale, ai fabbisogni infrastrutturali dei Comuni, e indirizzato, dunque, alla necessità di costituire risposte articolate a bisogni differenziati.

Il Piano dei Servizi si inserisce, così, a pieno titolo nel dibattito sulla concorrenza dei territori, sintetizzabile nel concetto di marketing territoriale, che ha il suo logico sbocco nella necessità di mettere a punto strumenti appropriati per rendere competitivo il territorio, cioè in grado di attrarre investimenti, con i vantaggi economici che ne derivano: competitività garantita, in primo luogo, dalla dotazione di infrastrutture e di servizi e, più in generale, dalla complessiva qualità dell'ambiente costruito.

La nuova legge risponde, in sintesi, all'esigenza di adeguare alle mutate condizioni socio-economiche e di qualità della vita il computo degli standard previsto dalla legge urbanistica regionale n. 51/75, dopo venticinque anni dalla sua entrata in vigore, e lo fa con modalità di vasto respiro, privilegiando gli aspetti qualitativi, attuativi e gestionali dei servizi, rispetto a quelli quantitativi dello standard tradizionale.

Ne discende un cambiamento sostanziale delle modalità di progettazione del Piano Regolatore Generale.

Scopo del presente documento è contribuire a meglio precisare la funzione, i contenuti e le modalità di formazione del Piano dei Servizi, approfondendone anche le caratteristiche di nuovo strumento di calcolo e definendone alcuni aspetti di carattere giuridico amministrativo, in ottemperanza ai disposti dell'art. 7, comma 3, della legge, che attribuisce alla Regione il compito di emanare criteri orientativi.

Proprio in relazione alla natura programmatica del Piano dei Servizi l'impostazione del presente documento è di tipo metodologico, nella consapevolezza che in una realtà fortemente diversificata, come quella lombarda, caratterizzata da ben 1546 comuni, di cui oltre il 75% con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, non è possibile definire regole comuni di comportamento se non sul piano del metodo.

**2. L'evoluzione del concetto di standard**

La cultura degli standard urbanistici deriva dal movimento moderno in architettura, che riteneva di poter dare soluzione ai bisogni della società, legati alla vita civile, attraverso una risposta di tipo parametrico.

Questa concezione, alla cui base era l'esigenza di trasferire sul territorio un modello politico-ideale fondato sull'eguaglianza di tutti i cittadini, come possibilità di accesso alla stessa quantità di servizi nel proprio ambito territoriale, ha fortemente indirizzato non solo, in astratto, la cultura del piano, ma anche i concreti contenuti della regolamentazione edilizia.

Nel corso del tempo si sono evidenziati i limiti culturali e operativi di una impostazione normativa astratta e rigida in relazione a:

- diversità locali
- evoluzione sociale e demografica
- forme dello sviluppo urbano
- tipologie e modalità di gestione dei servizi

che, pur proponendosi di rispondere ai bisogni della collettività, ha di fatto spesso ottenuto risultati in netta contrapposizione con gli obiettivi prefissati.

La rigidità delle norme statali è stata ulteriormente accentuata dalle normative regionali che, lungi dal cogliere alcune aperture del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, hanno esclusivamente mirato ad un aumento delle quantità di standard, senza introdurre alcuna diversificazione (o introducendone di limitate) in rapporto alle specificità locali, proprio nel momento in cui si operava una estensione dello strumento «Piano Regolatore Generale» a tutto l'ambito regionale.

La definizione quantitativa dello standard, peraltro, come operata dal decreto del 1968, non era già allora frutto di una rigorosa valutazione sul migliore utilizzo dei suoli urbani, bensì derivava da una pesante mediazione con gli operatori immobiliari e si configurava, pertanto, come misura di salvaguardia rispetto ad una urbanizzazione incontrollata del territorio.

Va riconosciuta, pertanto, allo standard, pur nei suoi effetti in taluni casi perversi, il merito di aver consentito, in un particolare periodo storico, la costituzione di una riserva consistente di aree, che sarebbero altrimenti rientrate nel ciclo della ricostruzione, aggravando gli effetti congestivi dell'edificazione.

La disciplina urbanistica pregressa ha però evidenziato, con gli anni e le esperienze, due carenze di fondo:

- una carenza nella definizione degli aspetti previsionali fondanti l'elaborazione del Piano: la disciplina urbanistica si è limitata, fino ad oggi, ad imporre al progetto urbanistico assunto nel Piano di descrivere uno stato finale, assegnando scarsa rilevanza alla verifica delle situazioni di partenza, delle condizioni concrete dei territori, delle dinamiche in corso, e senza concedere possibilità di definire con autonome scelte locali il rapporto da istituirsi tra nuovi abitanti e nuovi spazi urbanizzati, e di determinare gli obiettivi specifici da assumere per raggiungere condizioni di reale equilibrio e di soddisfacimento delle esigenze, in continua evoluzione, della convivenza civile;

- una carenza negli strumenti di attuazione delle previsioni di Piano, che deriva, da un lato, dalla prevalente ascrizione delle politiche dei servizi all'iniziativa pubblica, mancando il riconoscimento delle potenzialità di servizi esprimibili dal comparto privato (sia nel settore del no profit che in quello agente in regime di mercato), dall'altro dalla mancata e rigorosa imposizione alle Amministrazioni dell'obbligo di subordinare le proprie previsioni territoriali (il Piano) all'esistenza di un quadro di disponibilità che ne garantisca, almeno tendenzialmente, l'attuazione (il Programma) (1).

Ne è derivata un'impostazione formalistica, votata prevalentemente al rispetto della norma, in cui l'attenzione al servizio si è ridotta al solo computo della estensione metrica degli standard.

Correlato logico di tale impostazione è l'esclusione di qualsiasi verifica di attendibilità delle previsioni localizzative (ed espropriative) predisposte dal Piano.

Questo approccio, pur positivo negli aspetti cautelari e conservativi (di fatto di natura emergenziale) di cui si è detto, si è, quindi, nella prassi applicativa, dimostrato inidoneo a garantire una reale dotazione di servizi e, soprattutto, un'effettiva attenzione alla costruzione, negli strumenti urbanistici generali, di un disegno urbano, nel quale si compongono e si organizzano i rapporti reciproci tra i diversi luoghi e le diverse funzioni.

Oggi, a più di 30 anni di distanza dal d.l. n. 1444/68, i tempi sono maturi per superare il tradizionale concetto di standard quantitativo, dando spazio a modalità previsionali più attente al complesso di requisiti che determina l'appropriata localizzazione e qualità di un servizio, connesse a loro volta alle specifiche caratteristiche prestazionali richieste, che ne determinano tipologia, dimensione, attrezzatura, gestione, ecc.

### **3. Il nuovo quadro costituzionale delineato con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**

Le innovazioni apportate dalla l.r. 1/2001 si pongono, lette a posteriori, in singolare ed anticipata sintonia con le ampie ed innovative modifiche apportate al quadro costituzionale di riferimento della materia, con la legge di cui in epigrafe (2), tramite la quale, in primo ed essenziale luogo, si è proceduto ad un complessivo ridisegno dei rapporti tra potestà legislative statali e regionali.

Tra le molteplici riforme apportate (3), la legge ha infatti

(1) Appare significativo, ad esempio, che alla previsione (art. 30 della l. 1150/42) che prevede quale allegato del Piano Regolatore Generale un apposito Piano Finanziario, sia stata data, nella prassi ed anche nella giurisprudenza, un'interpretazione riduttiva, quale elaborato facoltativo, di fatto pretermesso nella maggioranza dei casi.

(2) In G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001, in vigore dall'8 novembre 2001; la legge è stata approvata in Parlamento nelle sedute dell'8 marzo 2001, per il Senato, e del 28 febbraio 2001, per la Camera, ed è stata soggetta a favorevole referendum confermativo il 7 ottobre 2001.

(3) Ad esempio, l'abolizione del controllo del Governo (tramite gli appositi Commissari) sugli atti regionali (abrogazione art. 125 comma 1 Cost.; per gli atti legislativi, con la modifica all'art. 127 Cost. si è eliminato il controllo come condizione di efficacia della legge regionale, sostituito con la potestà del Governo di promuovere conflitto avanti la Corte Costituzionale) e del controllo (residuo) degli Organi Regionali di Controllo sugli atti dei Consigli Comunali (abrogazione art. 130 Cost.).

modificato l'art. 117 della Costituzione, che reca, oggi, due elenchi: quello delle materie soggette a potestà legislativa esclusiva dello Stato (4), e quello delle materie soggette a legislazione concorrente dello Stato e della Regione, all'interno del quale è compresa la disciplina del governo del territorio (5).

Relativamente a tali ultimi settori normativi, secondo la nuova disposizione, «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (altrettanto dicasi per la potestà regolamentare).

Più profonda ancora è l'innovazione apportata con il comma 5 del nuovo art. 117, secondo il quale «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»: poche righe con cui si ribalta il rapporto da sempre esistente tra i due livelli legislativi (statale e regionale), attribuendo al secondo la competenza residuale, e trasformando la potestà del primo in eccezionale ed esclusiva.

Dal combinato disposto di tali previsioni consegue, con radicale alterità rispetto al sistema vigente, che ogni normativa di legge statale esistente deve oggi essere letta con selettiva attenzione: solo le previsioni cui potrà effettivamente essere riconosciuta dignità di principio fondamentale, nell'ambito di un sistema di autonomie nel quale la materia del governo del territorio è attribuita alla primaria competenza legislativa delle Regioni, potranno esplicare efficacia vincolante rispetto alle Regioni stesse.

Parimenti, ogni futura legge statale incidente sull'ordinamento urbanistico non potrà che proporsi, pena la sua illegittimità, come articolazione di principi generali, con esclusione di discipline di dettaglio interferenti con la potestà legislativa regionale.

Le fondamentali innovazioni cui si è fatto cenno confermano, relativamente al Piano dei Servizi, l'esattezza dell'intuizione, recepita nella l.r. 1/2001, per la quale, se costituisce indubbio ed ineludibile «principio fondamentale» dell'ordinamento urbanistico la necessaria presenza di un equilibrato rapporto tra espansione urbana e diffusione e qualità dei servizi annessi, non rappresenta dovere assoluto che tale rapporto si ponga (ed imponga) nei termini, quantitativi e qualitativi, di dettaglio indicati in una regolamentazione assai risalente quale è quella del d.m. 1444/1968.

Ulteriore aspetto di enorme rilievo ricavabile dalla legge è quello della descrizione dell'assetto dei poteri e responsabilità di governo locale, secondo uno schema che ne pone al centro (in termini molto più incisivi di quanto non fosse presente nelle leggi nn. 59 e 127 del 1997) l'amministrazione Comunale.

Il nuovo testo dell'art. 118 Cost. recita, infatti: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Risulta confermata, quindi, anche sotto tale aspetto, la correttezza dell'impostazione assunta nella l.r. 1/2001, nella parte in cui ha effettuato uno slittamento sostanziale di ruolo a favore del livello comunale, attribuendogli il fondamentale diritto/dovere di ricercare in forme autonome (ed, appunto, differenziate) il migliore equilibrio tra sviluppo e servizi in relazione alle concrete esigenze e caratteristiche del proprio territorio e comunità amministrata.

Terza innovazione costituzionale rilevante ai presenti fini è rinvenibile al secondo comma dell'art. 118 Cost., ove si legge che «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»: è appena il caso di

(4) Elenco che comprende, ad esempio: l'immigrazione, la difesa, le confessioni religiose, la moneta, le leggi elettorali statali, l'ordine pubblico, la previdenza sociale, ecc., nonché, per gli aspetti incidenti sulla materia urbanistica, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

(5) Oltre alle seguenti materie: rapporti delle Regioni con l'estero e l'UE, sicurezza del lavoro, ricerca scientifica, alimentazione, ordinamento sportivo, protezione civile, porti, aeroporti, reti di trasporto e navigazione, ordinamento della comunicazione, energia, armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali ed organizzazione di attività culturali, ecc.

notare la coincidenza di tale statuizione (che costituisce, oggi, dovere puntuale di rango costituzionale per tutti i livelli istituzionali) con le disposizioni contenute nella l.r. 1/2001, che non solo aprono il settore dei servizi alla partecipazione ed iniziativa dei privati, ma indicano la finalità (e il criterio di valutazione) delle attività di servizio nell'interesse generale, sostituendo, con tale nozione, il più restrittivo criterio dell'interesse pubblico.

## Parte II

### ELEMENTI GENERALI DEL PIANO DEI SERVIZI

#### 1. Oggetto ed obiettivi del Piano dei Servizi - La nozione di servizio e quella di standard urbanistico

La l.r. 1/2001, assumendo a suo presupposto la valutazione delle criticità indotte dalla disciplina previgente ed evidenziata dagli effetti della sua applicazione, ha delineato, all'articolo 7, il «Piano dei Servizi» come elaborato obbligatorio del Piano Regolatore, per l'attuazione di una concreta politica dei servizi di interesse pubblico.

A tal fine la legge:

- punta a rendere più realistica la base di calcolo degli standard, modificando le modalità di computo della capacità insediativa di piano;
- riconosce ai Comuni autonomia di valutazione della propria realtà insediativa e del grado di sufficienza ed efficienza dei servizi offerti alla collettività locale, obbligandoli, peraltro, a documentare l'idoneità dei siti prescelti in rapporto alla localizzazione di ogni servizio/attrezzatura esistente o previsto;
- elimina categorie predefinite di standard e ne amplia la nozione sino a farla coincidere con quella di servizi di interesse pubblico e generale, demandando alla discrezionalità comunale la scelta dei servizi da considerare nel calcolo degli standard;
- valorizza ed incentiva le forme di concorso e coordinamento tra Comuni ed Enti per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei servizi;
- incentiva nuove forme di collaborazione pubblico-privato, idonee a garantire l'effettiva fruibilità dei servizi, con determinati livelli di qualità, prescrivendo che, per i servizi erogati da privati (in concessione, convenzione, o comunque abilitati) la rispondenza ad una funzione pubblica viene assicurata dalle amministrazioni comunali, in via diretta, nell'esercizio dei propri poteri di direzione, controllo e vigilanza;
- orienta ad una progettazione che valorizzi la funzione ambientale ed ecologica del verde;
- indica nei parcheggi un fondamentale strumento di governo della mobilità;
- persegue l'integrazione tra gli strumenti di programmazione ed indirizzo previsti dalle normative di settore ed il Piano dei Servizi.

La legge, al comma 3 dell'articolo 7, prevede, per la redazione dei Piani dei Servizi, alcuni principi di riferimento generali.

Sulla base di quanto evincibile dal comma 2 dell'articolo 7, «al fine di assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio comunale...» il Piano dei Servizi deve:

- documentare «...lo stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti in base al grado di fruibilità e di accessibilità che viene assicurata ai cittadini per garantire l'utilizzo di tali servizi»;
- precisare «...nel rispetto delle previsioni del Programma Regionale di Sviluppo, dei piani territoriali regionali o sovra-comunali le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare nel periodo di operatività del piano regolatore generale, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità e fattibilità.»

Sulla scorta di tali disposizioni emerge che l'oggetto del Piano in esame è costituito dalla categoria dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, che, come tale, è più ampia di quella degli standard urbanistici. Vi sono comprese, infatti, tutte le attrezzature ed infrastrutture urbane, ivi incluse, quindi, quelle ordinariamente ascritte al tema delle urbanizzazioni primarie (viabilità, arredo urbano, servizi tecnologici, servizi pubblici primari - acqua, gas, elettricità, trasporti, ecc.); sono inoltre considerati i servizi a gestione diffusa sul territorio, spesso non coincidenti con l'esistenza di apposite strutture (servizi sociali e di assistenza).

L'onnicomprensiva dizione della legge implica che il Piano dei Servizi debba assumere a proprio oggetto ognuna e tutte tali categorie, in quanto complessivamente concorrenti a delineare la qualità degli spazi urbani, e ad implementare, secondo logiche di concorrenzialità territoriale, la capacità di attrazione dei diversi aggregati urbani.

La nozione di servizio non coincide, però, automaticamente con quella di standard urbanistico: compito del Piano dei servizi è, infatti, oltre a quello di costituire atto di programmazione generale per la totalità delle attività e strutture costituenti servizio, altresì quello di selezionare, nell'ambito dei servizi programmati, quelli che l'amministrazione comunale, sulla scorta delle valutazioni delle esigenze locali e degli obiettivi di azione individuati, identifica altresì come standard urbanistici.

La definizione degli standard, quindi, se da un lato recupera un campo di esplicazione tendenzialmente illimitato (è potenzialmente standard tutto ciò che è qualificabile come servizio di interesse pubblico e generale), superando le anguste elencazioni della disciplina previgente ed esprimendo, così, per intero il proprio valore di strumento di implementazione della qualità del vivere, dall'altro resta salvaguardata nella propria autonomia: sono e saranno standard quegli specifici servizi ed attrezzature che la collettività locale, nel tempo, riconosce come essenziali e basilari per l'equilibrata strutturazione del territorio, e che della sua gestione costituiscono, appunto, standard, cioè costanti.

Nella selezione, tra le strutture costituenti la generale categoria dei servizi, delle specifiche attrezzature candidabili alla qualificazione anche quali standard, è peraltro evidente che il tema delle infrastrutture ed impiantistica tecnologica dovrà essere considerato con estrema ponderazione.

Non è standard, infatti, ciò che, essendo in realtà minimamente indispensabile per la stessa esistenza di un insediamento, non ne rappresenta un'implementazione in termini qualitativi: la viabilità, le reti tecnologiche essenziali, in sostanza, più che un servizio sono presupposto per la sussistenza del segmento del territorio da servire.

Ciò non toglie che, in particolari situazioni, alcune specifiche categorie di opere ed impianti, pur appartenendo per categoria alle urbanizzazioni primarie, siano idonee a comportare incrementi qualitativi di elevato impatto su porzioni significative di territorio: un depuratore comunale o consortile delle acque, un impianto per il trattamento di rifiuti o per la produzione di energia pulita, piuttosto che una stazione ferroviaria, comportano effetti di qualificazione urbanistica ed ambientale che non possono essere né sottaciuti, né equiparati in modo indifferenziato alla ordinaria strada comunale piuttosto che alla rete del gas condominiale.

Si impone, però, l'esigenza di una congrua ed approfondita motivazione, a supporto dell'eventuale scelta di classificare una o più di tali strutture tra gli standard.

Indirizzo essenziale è che le Amministrazioni non interpretino l'innovazione relativa alla possibile qualificazione come standard di tali infrastrutture come facile espediente per saturare la dotazione di standard dovuta a soddisfacimento dei parametri minimi di legge, bensì come opportunità di ampliare il ventaglio delle opzioni perseguibili, anche nella determinazione dei contenuti della pianificazione attuativa e nei rapporti con i soggetti privati.

Può fin d'ora rilevarsi che l'ampliamento del catalogo degli standard potrà, invece, più agevolmente esercitarsi nei settori della socialità e dell'assistenza alle imprese.

Soprattutto la considerazione del primo ambito (si pensi, ad esempio, ai servizi di assistenza domiciliare agli anziani, ai malati, oppure a strutture autogestite di assistenza all'infanzia, o ancora a centri culturali e ricreativi per le fasce giovanili) evidenzia come, a seguito della legge in commento, la nozione di standard non è più limitata al concetto di aree o di strutture edilizie, potendosi estendere a tutte quelle attività che in concreto concorrono nel realizzare un'autentica qualità della vita, non di rado accompagnando la persona in fasi estremamente delicate della propria esistenza.

Si afferma, in tal modo, quella moderna versione di welfare che, già nelle note introduttive, è stata segnalata come uno dei principali canoni ispiratori della legge.

Le complessive modalità di approccio adottate dalla legge comportano la necessità di individuare, analizzare ed esaltare le differenze di attesa dei destinatari, nonché di monitorare costantemente la coerenza con l'evoluzione della domanda, al

fine di apportare gli eventuali correttivi al Piano, rendendolo strumento capace di interpretare le dinamiche sociali e di rispondere ad esse in modo adeguato.

Fondamentale è, inoltre, la transizione da un atteggiamento di risposta burocratico/formale alla verifica di efficacia, in una visione che si sforza di cogliere le opportunità rispetto ai vincoli.

Ne consegue la necessità di applicazione di processi di marketing all'azione della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che il miglioramento della qualità della vita dei cittadini non è un elemento accidentale, ma il valore sostanziale dell'impegno economico profuso dall'istituto «Ente pubblico», che ne determina la sua stessa legittimazione.

Conclusivamente, e al fine di indirizzare l'operato delle Amministrazioni nella definizione del Piano dei Servizi, si ritiene opportuno sottolineare il valore fondante (delle scelte e delle valutazioni) della nozione di interesse generale, nell'odierno contesto dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, informato al principio di sussidiarietà.

Tale interesse non costituisce un dato astratto, definibile a priori o preconstituito, né coincide necessariamente con l'interesse della Pubblica amministrazione.

Nel caso in argomento deve intendersi come interesse generale l'assetto che, in base alle condizioni, anche temporali, del contesto dato, meglio corrisponde a criteri di efficienza territoriale, sviluppo sostenibile, maggiore offerta di spazi e servizi, miglioramento della qualità della vita individuale e sociale delle comunità.

In tale processo di valutazione, che deve contemplare pariteticamente le opportunità e le iniziative dell'operatore privato come di quello pubblico, l'identificazione degli interventi corrispondenti all'interesse generale può non essere unanimemente condivisa: essenziale è, però, che detto processo si fondi sull'esame razionale, comparato, esplicito e motivato di opzioni, istanze e ipotesi promosse da soggetti diversi.

L'interesse pubblico è nozione che, nell'ambito dell'ampio concetto di interesse generale, identifica quelle attività e iniziative che, all'esito del processo di valutazione e sintesi di cui sopra, vengono riconosciute come necessariamente pertinenti all'azione di un ente pubblico, quale condizione per il loro svolgimento con caratteristiche coerenti all'obiettivo assegnato a tali attività.

Le attività di interesse pubblico sono anch'esse gestibili da soggetti privati, i quali, però, in tal caso, agiranno quali delegati o sostituti dell'ente pubblico, con conseguente assoggettamento della loro attività al sistema di regole proprio dell'attività amministrativa (6).

## 2. Il Piano di Servizi come strumento di programma – Rapporti con le previsioni di tipo pianificatorio

Sulla scorta di tali indicazioni di contenuto, il Piano dei Servizi si configura, quindi, come uno strumento principale di programma, vale a dire quale «atto che coordina ed orienta plurimi centri di spesa in funzione di finalità ed obiettivi di sviluppo predeterminati» (7).

Quale Programma, il progetto del Piano dei Servizi definisce il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, «configurandosi tecnicamente come disegno urbanistico nel quale si compongono e si organizzano i rapporti reciproci fra i diversi spazi destinati a servizi e fra questi spazi a servizi e le aree urbane consolidate (aree da mantenere o da trasformare) o da urbanizzare (aree di espansione)».

Trattandosi di uno strumento programmatico, inoltre, «il Piano dei Servizi richiede un'analisi dei bisogni, che può essere correlata, a seconda dei casi, ad ambiti territoriali, a segmenti di popolazione od a settori funzionali; in funzione di tali bisogni sarà possibile costruire il cosiddetto portafoglio di servizi da attuare. In questo processo formativo il sistema delle attrezzature va visto non più come un complesso di vincoli, ma come un programma coordinato di opere.

L'azione pianificatoria deve quindi puntare non tanto alla

delimitazione di aree di standard quanto alla progettazione e all'attuazione delle opere e dei servizi in portafoglio.» (8).

## 3. Contenuti tipici e impostazione metodologica del Piano dei Servizi

### a) In genere

La natura prevalentemente programmatoria del Piano dei Servizi si rende particolarmente evidente allorché, dalle definizioni generali dello strumento, si procede a delinearne compiutamente i contenuti, dei quali si opera, nel presente paragrafo, una prima ricognizione, riservandosi di effettuare i necessari approfondimenti di dettaglio nella parte in cui si prenderanno in considerazione aspetti specifici.

Per conseguire le finalità che gli sono attribuite per legge, è in effetti ipotizzabile che il Piano dei Servizi si componga degli elementi tipici che sono di seguito indicati, con l'avvertenza che tale elencazione, se rappresenta criterio direttivo regionale per la redazione del Piano, non preconstituisce un formato rigido e obbligatorio dello stesso:

- verifica della domanda esistente e prevedibile nell'arco di durata del Piano, vale a dire del complesso delle esigenze e necessità di servizi, qualitativamente definiti, esprimibili dalla popolazione comunale;

- determinazione dei parametri minimi di qualità per ciascuna tipologia di servizio, al cui raggiungimento l'amministrazione si impegna, in chiave programmatica, con i propri cittadini;

- censimento dell'offerta esistente, costituito da una catalogazione della disponibilità di servizi esistenti sul territorio comunale;

- determinazione delle iniziative da assumere per riqualificare, differenziare, incrementare l'offerta dei servizi in rapporto alla domanda stimata e in relazione ai parametri minimi di qualità identificati per ciascuna tipologia di servizio;

- determinazione motivata, in rapporto alle esigenze sopra individuate, delle tipologie di servizi considerati come standard;

- traduzione dei dati qualitativi derivanti dall'analisi di cui sopra in dati quantitativi di mq. di standard, al fine di effettuare il controllo di sussistenza (nella sommatoria standard esistenti + standard previsti) del livello minimo di servizi che la legge esprime con i parametri di standard mq./abitante e mq./mq. di superficie per edificazioni non residenziali.

È evidente già da tale mera elencazione che la maggior parte dei contenuti tipici del Piano ha carattere programmatico, e dovrà raccordarsi strettamente, come meglio verrà evidenziato più oltre, con gli strumenti di programmazione di settore.

L'aspetto propriamente pianificatorio si rinverrà, da un lato, nell'apprestamento di un sistema normativo (da comprendere nelle NTA di PRG) che disciplini i servizi esistenti e previsti, in modo da garantirne le caratteristiche individuate dal Piano dei Servizi, e, dall'altro, nella localizzazione cartografica dei servizi esistenti e di quelli previsti.

Solo per tale ultimo aspetto si perpetua il tema dell'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio, cui peraltro, nella logica della legge, si auspica di poter attribuire valenza residuale, sottraendogli quell'importanza assorbente (e paralizzante) che esso aveva assunto nella prassi applicativa della normativa previgente.

Ulteriore aspetto «pianificatorio» del Piano dei Servizi è costituito dalla parte di finale ragguglio in cui si rappresenterà quantitativamente la situazione degli standard esistenti e previsti, al fine di dare atto, in rapporto alla capacità insediativa definita dall'art. 19 della l.r. 51/75, nonché del peso insediativo delle funzioni non residenziali, della sussistenza di standard minimi nella misura di legge.

Esaminando nello specifico, alla luce dei precetti normativi, ciascuno degli aspetti costitutivi menzionati, appare ancor più nettamente come la natura programmatoria del Piano dei Servizi sia dato che ne influenza e statuisce, sotto ogni profilo, i contenuti tipici e le relative modalità di definizione, determinando una complessiva discontinuità metodologica rispetto alle prassi usuali di pianificazione urbanistica, con l'adesione a modelli di approccio del tutto nuovi.

(8) G. Colombo, «La questione degli standard urbanistici», intervento al seminario di approfondimento «Standard e politica dei servizi. Vincoli ablativi ed espropri», organizzato dalla Fondazione Giovanni Astengo, Roma – 25 giugno 2001.

(6) cfr. «Linee guida per la riforma urbanistica regionale», in Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 38 del 21 settembre 2001.

(7) Cfr. «Linee guida per la riforma urbanistica regionale», in Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 38 del 21 settembre 2001.

*b) Modalità di accertamento della domanda di servizi*

I dati di valutazione primari su cui il Piano dovrebbe fondare la propria analisi, sono costituiti dallo screening delle necessità di servizi ricorrenti presso le collettività amministrative, che deve però essere effettuata non, esclusivamente, in termini quantitativi, bensì operando la ragionata selezione delle tipologie differenziate di bisogni, emergenti in relazione alle caratteristiche di composizione della popolazione e dell'utenza.

Si deve, cioè, riconoscere come fondamentale l'obiettivo di ingenerare la massima interazione tra le scelte istituzionali e la tipicità della domanda esplicitata, ciò che richiede aderenza alle istanze dei gruppi di utenza e alla segmentazione della domanda (per classi di età - fasce di reddito - tipologie di utenza, ecc.).

Tale indagine dovrà, inoltre, prendere in considerazione le esigenze indotte da flussi di utenza, ove esistenti, aggiuntivi rispetto a quelli della popolazione residente (ad es.: pendolarismo lavorativo, attrattività turistica, ecc.), e definire, altresì, la domanda di servizi in termini qualitativamente differenziati in relazione alle diverse tipologie di uso del territorio (residenziale, per attività economiche).

Nell'ambito di tali accertamenti, si inquadrano altresì le valutazioni necessarie, in chiave prodromica, alla determinazione delle previsioni richieste dall'art. 1, comma 3 della legge, con riferimento alle dotazioni di standard da connettersi a modifiche di destinazione d'uso.

In merito a tale aspetto, già esaminato nella Circolare esplicativa generale della legge (cfr. Circolare regionale n. 41 del 13 luglio 2001, «Criteri ed indirizzi per l'applicazione della l.r. 15 gennaio 2001, n. 1», in Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia S.O n. 30 del 23 luglio 2001), ci si limita a sottolineare, in chiave di indirizzo, che:

- le determinazioni delle dotazioni dovute in caso di modifica d'uso sono effettuate preferibilmente differenziando le attività che, indipendentemente dalla categoria formale di iscrizione, presentano elevata attrattività di pubblico (ivi comprese quelle costituenti servizi e standard), da quelle che, invece, sono rivolte a cerchie ristrette di utenza;

- ai sensi del comma 4 del citato art. 1, per le medesime determinazioni si assume come riferimento la situazione esistente delle dotazioni di servizio, verificandone la congruità anche rispetto alle nuove funzioni insediabili e, conseguentemente, richiedendo l'incremento o la modifica delle dotazioni stesse solo allorché quelle esistenti risultino concretamente insufficienti o incongrue in rapporto alle trasformazioni previste (l'esempio più classico, nell'ambito del quale tali problematiche tipicamente si pongono, è quello delle conversioni di insediamenti produttivi dismessi ad usi residenziali).

In sostanza, le valutazioni da esperire devono muovere da considerazioni sostanziali più che formali, in aderenza con lo spirito complessivo della legge, e tenere conto del fatto che la città, quale organismo in perenne evoluzione, non è una tabula rasa, non potendosi quindi prescindere dalla considerazione delle preesistenze.

*c) Definizione di parametri qualitativi dei servizi*

In rapporto al quadro variegato delle esigenze emerse dalle indagini sulla domanda, deve seguire la definizione, in forma parametrica, degli elementi quantitativi minimi che le attività di servizio, e le strutture tramite cui esse si esercitano, devono possedere in rapporto agli obiettivi di qualità della vita che l'amministrazione dichiara di proporsi.

Anche in questo si ravvisa la valenza innovativa e promozionale che la legge persegue, che resterebbe evanescente se fosse attuata tramite qualificazioni meramente formali: è presente all'esperienza di tutti l'inutilità di proclamare l'esistenza di parchi che in realtà siano mere brughiere incolte, di scuole carenti delle più elementari strutture, ecc.

Una effettiva considerazione qualitativa del servizio implica anche il coraggio di riconoscere le carenze esistenti, ed impegnarsi per il loro superamento.

Nei confronti delle strutture e delle attività di proprietà e a conduzione pubblica, la determinazione di tali parametri qualitativi implica l'individuazione, per ciascuna tipologia, delle condizioni minime perché un servizio possa definirsi come tale: ad esempio, quali strutture di supporto minime debba possedere una scuola, un parco pubblico, un centro sociale ed assistenziale, un ufficio amministrativo, ecc.

In tali definizioni, l'ente locale svolge una funzione pro-

grammatica che equivale ad un patto politico con la cittadinanza, da declinarsi, beninteso, a differenti livelli di responsabilità in rapporto a strutture di proprietà comunale (per le quali l'adeguamento alle condizioni qualitative minime potrà effettuarsi per intervento diretto del comune), piuttosto che per quelle condotte da Enti diversi dal comune (per le quali l'iniziativa locale avrà valenza, più ridotta, ma non per questo meno importante, di sollecitazione e promozione della qualificazione dell'attività).

Si considerano tali definizioni, e tali impegni, aspetti portanti per la costruzione di un sistema dinamico di trasparenza e responsabilità nelle scelte programmatiche.

Fermo restando che i parametri qualitativi fissati nel Piano dei Servizi per le strutture pubbliche costituiranno altrettanti criteri determinativi per i casi in cui le medesime strutture vengano realizzate da soggetti privati (secondo l'usuale meccanismo della cessione gratuita al comune), relativamente ai servizi a gestione privata la definizione dei suddetti parametri si converte nella fissazione dei contenuti essenziali degli atti di regolamentazione d'uso, al cui assoggettamento la legge subordina la qualificazione dei servizi stessi come standard.

Dovranno essere, infatti, individuate nel Piano dei Servizi le modalità (convenzionamento, concessione, accreditamento, ecc.) atte a garantirne la permanenza nel tempo, la qualità prestazionale, l'accessibilità economica, in analogia a quanto previsto dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286, che stabilisce l'obbligo per le imprese e gli enti erogatori di servizi pubblici di improntare la propria attività al rispetto di parametri qualitativi determinati all'interno di «carte dei servizi» (9).

*d) Modalità di determinazione dell'offerta di servizi esistente*

Si deve ritenere che nessun Piano dei Servizi possa prescindere da una ricognizione puntuale e ordinata del tipo e del livello dei servizi già disponibili per la collettività amministrata.

Differenziandosi nettamente dalla mera quantificazione delle aree a standard esistenti che caratterizza l'odierna prassi della pianificazione, tale ricognizione sarà:

*estesa per oggetto:*

- a tutte le attività e le attrezzature suscettibili di essere qualificate come servizio di interesse pubblico o generale, indipendentemente dalla loro iscrizione alla categoria degli standards;

- ai servizi pubblici e a quelli privati: in tale disamina, infatti, dovranno essere presi in considerazione non solo i servizi esistenti, erogati direttamente dal comune o da altri Enti pubblici, ma altresì quelli privati che, in base alla tipologia e modalità di offerta, soddisfano in quota parte i fabbisogni delle comunità e, conseguentemente, incidono sulla valuta-

(9) Il d.lgs. 286/99 rappresenta il punto di approdo di una evoluzione normativa in tema di qualità dei servizi che trova la sua origine nella Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 (pubblicata sulla G.U. 22 febbraio 1994, n. 43) che ha introdotto per la prima volta, in via generale, la problematica della riorganizzazione dei servizi pubblici nella direzione del soddisfacimento dei bisogni effettivi degli utenti. Le «carte dei servizi» sono un nuovo strumento di organizzazione del servizio, in qualche modo aperto alla partecipazione degli utenti per quanto concerne la determinazione dei contenuti. Il d.lgs. 286/99 rappresenta il punto di approdo di una evoluzione normativa in tema di qualità dei servizi che trova la sua origine nella Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 (pubblicata sulla G.U. 22 febbraio 1994, n. 43), che ha introdotto, per la prima volta in via generale, la problematica della riorganizzazione dei servizi pubblici nella direzione del soddisfacimento dei bisogni effettivi degli utenti. Caratteristica essenziale di tale direttiva è quella di introdurre una serie di regole fondamentali per la prestazione dei pubblici servizi, secondo parametri certi, misurabili e verificabili, elaborati, in via di autoregolazione, dagli stessi enti erogatori, con l'intento di sottrarre la determinazione dei livelli qualitativi e dei contenuti dei servizi alla potestà decisionale unilaterale del medesimo ente erogatore. L'obiettivo prefigurato è quello di ricondurre la definizione di parametri, contenuti, obblighi e diritti concernenti l'erogazione del servizio ad un rapporto dialogico di confronto tra ente e destinatari, attraverso modalità processuali in grado di modulare meglio le rispettive posizioni, con beneficio di entrambe le controparti. Per i servizi erogati da privati (in concessione, convenzione, o comunque abilitati) il rispetto dei principi della direttiva viene assicurato dalle amministrazioni pubbliche, in via diretta, nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza. Se ne desume, pertanto, che le Amministrazioni concedenti sono tenute ad inserire i contenuti della direttiva negli atti che disciplinano la concessione.

zione del fabbisogno di servizi pubblici che l'amministrazione locale deve erogare in modo diretto (10);

- ai servizi ubicati all'esterno del territorio comunale: la legge prevede infatti che il Piano dei Servizi possa individuare e descrivere i servizi erogati da amministrazioni confinanti a cui la specifica comunità locale accede, oppure quelli gestiti con modalità consortili.

Su tale aspetto si tornerà in prosieguo, sin d'ora dovendosi precisare, peraltro, che al fine della considerazione di detti servizi nel Piano comunale (nonché, eventualmente, al loro conteggio negli standard), è necessaria semplicemente la dimostrazione motivata (argomentata, per esempio, in termini di bacino d'utenza) della capacità dell'attrezzatura extracomunale di soddisfare esigenze proprie del territorio comunale di cui trattasi. La sussistenza di specifici accordi con il comune o l'ente terzo, titolare della struttura, è invece richiesta (dal comma 5, lett. c) dell'art. 7 in commento) solo per il caso in cui la considerazione dell'esistenza di tali strutture legittimi la deroga al parametro minimo di standard residenziale;

- puntuale, nel senso che la ricognizione in oggetto non potrà limitarsi ad una mera elencazione, ma dovrà puntualmente individuare i servizi esistenti, descrivendone le caratteristiche in rapporto ai parametri qualitativi preventivamente definiti (che la legge sintetizza nella necessità di dimostrare «l'idoneo livello qualitativo, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità» - art. 7, comma 2).

Parte integrante di tali valutazioni è la determinazione delle connesse strutture di servizio di cui, a loro volta, le attrezzature considerate necessitano per operare al meglio e, soprattutto, per non ingenerare effetti negativi sul contesto urbano. È evidente e noto, infatti, che l'assenza di adeguati parcheggi e di collegamenti con il trasporto pubblico per strutture pubbliche ad elevata attrattività (ad esempio, strutture ospedaliere, scolastiche, amministrative, ecc.), può influire negativamente sulla vivibilità del segmento cittadino investito come, e in certi casi più, della presenza di negozi, uffici e spazi produttivi. Il tema, d'altra parte, è già stato affrontato e definito in giurisprudenza (11).

- definita, nel senso di essere accompagnata, laddove possibile ed utile (12), dalla precisazione del bacino d'utenza di pertinenza della struttura, inteso come entità (spaziale, numerica e/o di tipologia) del segmento di utenza che essa viene riconosciuta idonea a soddisfare.

#### e) Modalità di determinazione degli interventi di implementazione dell'offerta di servizi

Le verifiche precedentemente delineate concorrono alla elaborazione della parte più propriamente programmatica del Piano: quella in cui l'amministrazione, sulla scorta della domanda rilevata e dell'offerta esistente, delinea gli indirizzi delle proprie iniziative dirette ad implementare e modificare qualitativamente la seconda, per adeguarla alla prima.

In concreto, ciò potrà comportare l'indicazione di iniziative dirette a:

- ottimizzare il livello qualitativo di strutture esistenti che si intende confermare, in rapporto ai parametri minimi preventivamente definiti (interventi su strutture esistenti, compresi quelli manutentivi);

- implementare le dotazioni di tipologie di strutture di cui sia rilevata la carenza sul territorio, anche riutilizzando in tal senso strutture adibite a servizi non più attuali o sovrabbondanti.

Tali direttive dovranno essere:

- definite secondo scale di priorità, che assicurino la conoscenza e leggibilità degli intenti dell'amministrazione;

(10) Esempio è il caso delle scuole private parificate o dei servizi socio assistenziali accreditati.

(11) Si fa riferimento, in particolare, alla sentenza (Ad. Plenaria del Cons. Stato, dec. n. 14 del 21 luglio 1997, nella quale si è chiarito che «anche i palazzi per uffici della Pubblica amministrazione, secondo la comune esperienza, determinano esigenze di spazi pubblici (parcheggi, centri sociali, ecc.) identiche a quelle poste dagli uffici privati».

(12) Talune tipologie di servizi (ad es. ospedali o università), essendo per loro natura vocate ad utilizzi aperti a tutto il Paese o addirittura all'estero, non si prestano ad essere definiti in termini di bacini di utenza, quanto piuttosto di corrispondenza delle specifiche prestazioni ivi rese alle esigenze rilevabili sul territorio. Laddove, ad esempio, pur esistendo un ospedale specializzato in ortopedia o un università limitata alla sole facoltà umanistiche, si ravvisi la necessità di un centro cardiologico o di facoltà tecniche, ciò potrà essere

- connesse, per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse pubbliche, alle disponibilità esistenti o prevedibili entro ambiti temporali definiti, per adempiere all'obbligo, che il comma 2 pone, di dimostrare la fattibilità degli interventi;

- relazionate, per quanto concerne le iniziative in concorso con altre Amministrazioni Comunali, a intese pervenute quanto meno a livelli preliminari (protocolli d'intesa);

- precisate, in funzione promozionale, per quanto riguarda le dotazioni che l'amministrazione intende deferire all'iniziativa privata, o ammette possano avvantaggiarsi del concorso di tale iniziativa.

Per tale ultimo profilo, si può fin d'ora ipotizzare che il concorso privato si svolga non solo nell'ambito tradizionale, della realizzazione di nuove strutture (con il meccanismo della cessione gratuita), nonché nel settore, di innovativa individuazione, dei servizi a gestione privata, ma altresì tramite la partecipazione diretta alle iniziative di recupero e/o adeguamento ai parametri qualitativi individuati delle strutture esistenti di proprietà comunale o comunque pubblica, non dissimilmente da quanto la prassi esistente già prevede, ad esempio, per le strutture viabilistiche (per le quali è frequente la previsione, nei piani attuativi, di interventi privati di adeguamento della viabilità esistente).

In generale, è evidente la necessità che la parte programmatica del Piano sia elaborata in stretta aderenza ad altri strumenti di settore, quali soprattutto il programma triennale delle opere pubbliche: di quest'ultimo, il Piano dei Servizi finisce per costituire una sorta di antecedente, di capitolato delle necessità, redatto su scale temporali e territoriali di più ampio respiro, che nel programma triennale troverà un periodico strumento sia di attuazione che di verifica e aggiornamento.

La predisposizione del Piano dei Servizi, nei termini indicati, costituirà, inoltre, mezzo di esplicitazione e precisazione preventiva degli indirizzi strategici dell'amministrazione, che consentirà di gestire al meglio, ad esempio, gli strumenti di programmazione negoziata - Accordi di Programma, PII, ecc. -, di cui costituirà strumento di valutazione (ed è appena il caso di notare la stretta interrelazione tra il Piano dei Servizi e il Documento di Inquadramento di cui alla l.r. 9/99).

Al contempo, anche la ordinaria pianificazione attuativa potrà essere improntata a criteri di valutazione unitari e preventivamente conosciuti (si pensi, ad esempio, alla definizione delle dotazioni di standard in ciascun PL, e dei rispetti requisiti minimi; all'uso delle somme derivanti da monetizzazione, e alla stessa valenza residuale che tale istituto potrà assumere nel momento in cui il privato lottizzante possa concorrere direttamente ad interventi sul patrimonio immobiliare pubblico).

#### f) Determinazione delle tipologie di servizi considerati come standard

Sulla scorta della ricognizione di cui al punto precedente, spetta all'amministrazione individuare le tipologie di servizi reputabili, ai fini urbanistici, quali standard.

L'attribuzione di tale competenza costituisce, probabilmente, la più appariscente delle novità che la legge propone, in quanto implica, con lo svincolo da definizioni normative rigide, l'espansione delle potestà degli enti locali sulla definizione di uno degli elementi costitutivi di maggior rilievo della pianificazione urbanistica.

Parte integrante del catalogo dei servizi sarà, in prima approssimazione, costituita dagli standard definiti tali dal d.m. 1444/1968, come definito dalla trentennale prassi applicativa; insieme a ciò, le Amministrazioni locali saranno chiamate ad individuare e declinare anche nuove tipologie di servizi emergenti presso le collettività amministrate, avendo cura di definire, peraltro, rigorosamente i due elementi che, nel sistema introdotto dalla l.r. 1/2001, assicurano la legittimità dell'iscrizione di un'attività alla qualifica di servizio:

- in generale: preordinazione dell'attività all'assolvimento di un interesse pubblico o generale individuato;

- in concreto: congruenza del servizio con un'esigenza della collettività di riferimento, emersa nell'indagine sulla domanda di cui al punto precedente.

Tale ultima dimostrazione costituisce base sostanziale per motivare la qualificazione del servizio di cui trattasi anche come standard, secondo le indicazioni di chiarimento fornite, in merito al rapporto tra tali definizioni, al paragrafo 1.

evidenziato, al fine, eventualmente, di attivare le opportune attività di sollecitazione e promozione.

Parte sostanziale di tale definizione sarà, per lo specifico settore dei servizi a gestione privata, la determinazione delle condizioni di svolgimento del servizio che ne assicurano la corrispondenza all'interesse pubblico e generale individuato, su cui ci si è soffermati in precedenza.

#### g) *Contenuti propriamente pianificatori del Piano dei servizi*

Si è già fatto cenno che tali contenuti, che rappresentano la parte terminale del Piano dei servizi, quale «precipitato» sintetico dell'insieme di indicazioni programmatiche che vi sono contenute, sono connessi ai seguenti aspetti:

- introduzione nelle NTA del sistema normativo di definizione e disciplina dei servizi qualificati come standard, in particolare per quanto concerne le regolamentazioni atte a garantirne le caratteristiche essenziali individuate dal Piano dei Servizi;

- verifica di sufficienza degli standard in rapporto ai minimi di legge, per quanto concerne la capacità insediativa residenziale teorica e il peso insediativo, esistente e previsto, degli spazi per attività non residenziali;

- localizzazione cartografica dei servizi esistenti e di quelli previsti che siano, in base al Piano dei Servizi, suscettibili di puntuale definizione geografica.

Risultando il primo aspetto già partitamente esaminato, in merito ai restanti, che necessitano di ulteriori puntualizzazioni, ci si sofferma negli specifici paragrafi che seguono.

#### 4. *Il Piano dei servizi come strumento di calcolo*

Il Piano dei Servizi, elaborato allegato alla relazione illustrativa del PRG, costituisce anche strumento di calcolo delle quantità di aree che il piano destina ai servizi pubblici e/o di uso pubblico, e deve pertanto fornire indicazioni in merito a due aspetti in particolare:

- determinare il quantitativo minimo di standard dovuto, in rapporto alle prescrizioni di legge, e per le diverse modalità di uso del territorio (mq./ab. per i servizi alla residenza, mq./mq. per i servizi relativi alle attività economiche), introducendo, per alcuni comuni con determinate caratteristiche territoriali, la possibilità di ridurre i minimi stabiliti dalla legge da 26,5 mq/ab. a 18 mq/ab;

- prevedere alcune modalità innovative di individuazione e di computo, per determinate tipologie di servizi, peraltro già prefigurate, in parte, dalla circolare regionale relativa al PII di cui alla l.r.9/99.

In merito ad entrambi gli aspetti, la legge detta statuizioni che necessitano di chiarimenti interpretativi.

#### a) *Modalità di computo della dotazione minima complessivamente dovuta*

Per quanto concerne la dotazione dovuta in rapporto alla funzione residenziale, la legge conferma il parametro minimo di 26,5 mq./ab., da rapportarsi alla capacità insediativa teorica determinata ai sensi dell'art. 19 della l.r. 51/75, come modificato dall'art. 6 della legge in esame.

L'individuazione, per ciascun Comune, di tale dotazione non presenta particolari difficoltà, fatta salva la definizione dei casi, dalla legge stessa previsti, nei quali è consentito al comune di derogare al predetto parametro minimo, riducendo lo standard complessivo annesso alla capacità insediativa sino al minimo di 18 mq/ab;

Detti casi sono:

- ricorrenza di «specifiche caratteristiche del territorio» dei Comuni, con motivazione specifica delle ragioni che giustificano l'affermata sufficienza di dotazioni inferiori a quella minima (comma 5, lett. b); le caratteristiche territoriali che legittimano il ricorso a tali facoltà risultano già indicate dalla legge, pur potendo essere integrate e precisate dal presente documento di indirizzi regionale;

- utilizzo, tramite accordi con altri comuni ed enti, di strutture pubbliche e private ubicate all'esterno del territorio comunale, previa dimostrazione, nel Piano dei servizi, delle modalità razionali e coordinate di realizzazione e gestione delle strutture medesime, tali da assicurare il soddisfacimento delle esigenze cui sono preordinate (comma 5, lett. c).

Se, però, la prima ipotesi costituisce caso di legittima determinazione della dotazione dovuta in misura inferiore a quella generalmente fissata come minima, la seconda ipotesi corrisponde, in realtà, ad una situazione peculiare di computo della dotazione reperita, e, per tale motivo, sarà trattata al successivo subparagrafo.

Limitandosi, in questa sede, all'esame dell'ipotesi di cui al punto b) del comma 5, si ritiene, innanzitutto, che il catalogo delle condizioni territoriali, già puntualmente declinato al citato punto, esaurisca il novero delle situazioni che, allo stato attuale, possono considerarsi sufficiente legittimazione alla deroga al parametro minimo dovuto.

Tali condizioni sono, per il punto b), rappresentate infatti dai seguenti casi:

- comuni la cui popolazione, accertata al 31 dicembre l'anno precedente l'adozione del piano regolatore generale o sua variante, sia inferiore a tremila abitanti;

- comuni compresi in comunità montane o comuni qualificabili come montani ai sensi della l.r. 28 giugno 1998, n. 10;

- comuni il cui territorio sia, per almeno il 50%, interessato da tutela ambientale o paesistica che inibisca la trasformazione delle aree.

Si tratta di definizioni sufficientemente puntuali da non determinare problematiche interpretative, restando solo da puntualizzare, quanto al caso da ultimo citato, che per «tutela ambientale o paesistica che inibisca la trasformazione delle aree» si devono intendere vincoli di inedificabilità assoluta o di edificabilità limitata a talune attrezzature pubbliche, derivanti da:

- vincoli puntuali ex l. 1497/39 o 1089/39 (oggi: d.lgs. 490/99);

- vincoli geologici o idrogeologici;

- vincoli di pianificazione di Parchi regionali o statali e relativi equipollenti (riserve, monumenti naturali, siti di importanza comunitaria ecc.).

Detti vincoli devono derivare da atti definitivi, di cui il Piano dei Servizi deve riportare, al fine di avvalersi della situazione di deroga in esame, puntuale richiamo, con indicazione della relativa disciplina e determinazione dell'estensione delle aree complessivamente interessate da tali vincoli.

A completamento delle precisazioni relative al computo della dotazione dovuta, per quanto concerne la verifica del rispetto dei minimi di legge, pare in primo luogo opportuno evidenziare che, a seguito della nuova disciplina, assume valenza inderogabile per la legittimità degli strumenti urbanistici la dimostrazione di tale rispetto, non solo per quanto concerne la capacità insediativa residenziale, ma altresì con riferimento agli spazi (esistenti e previsti) adibiti ad usi non residenziali, superandosi così gli oscillanti orientamenti della prassi pregressa.

Si evidenzia, inoltre, che il riferimento alle «residenze turistiche», di cui al punto e) del comma 6, è da intendersi corrispondente solo a quei fenomeni turistici aventi caratteristiche assimilabili alla residenza (secondo case, multiproprietà, case - albergo e simili).

Le strutture alberghiere, invece, in quanto tali, sono comprese al punto b) del medesimo comma 6, nell'ambito della generale categoria terziario - commerciale, per la quale la dotazione dovuta è stimata nel 100% della slp, ferma restando, peraltro, la possibilità che il comune, valutando l'effettiva occupazione media annuale delle stanze, preveda di non richiedere integralmente tale dotazione, giudicandola eccedente rispetto alle concrete esigenze sussistenti. In tal caso, l'amministrazione potrà, ad esempio, prevedere, nella parte normativa del Piano, il ricorso alla monetizzazione, da cui conseguire risorse per l'attuazione dei programmi di interventi previsti dal Piano dei Servizi.

Relativamente allo stesso punto b), si sottolinea che la possibilità, ivi prevista, di avvalersi di computi semplificati (75% della slp complessiva), in caso di interventi plurifunzionali (a destinazione residenziale, alberghiera, direzionale, commerciale di vicinato), in zone A e B, è limitata ai soli casi di realizzazione, nuova o in recupero dell'esistente, subordinata a pianificazione attuativa (o suoi equipollenti, quali la concessione edilizia convenzionata, di cui al comma 3 dell'art. 5 della legge).

Per l'esercizio della facoltà in commento, non si richiede, peraltro, che ricorrano tutte le funzioni indicate, essendo sufficiente la compresenza, accanto a usi tipici del terziario - commerciale, della destinazione residenziale, dato che la ratio della previsione attiene, in generale, alla semplificazione delle modalità di computo degli standard nelle zone tipicamente miste, quali quelle del tessuto storico o comunque consolidato.

È inoltre applicabile, in concorso alla disposizione citata,

quella di cui al punto b), che limita al 75% della slp la dotazione di standard dovuta nelle zone A e B per le funzioni terziarie e per quelle commerciali non di grande distribuzione.

*b) Modalità di computo della dotazione reperita*

In merito a tale secondo momento della verifica quantitativa degli standard, è opportuno precisare immediatamente alcune innovazioni specifiche, che la legge apporta rispetto alla normativa previgente.

In primo luogo, in base ai punti a) e d) del comma 5, è possibile conteggiare nelle dotazioni di verde o attrezzature per il gioco e lo sport le aree comunali inserite in parchi regionali e sovracomunali, e ciò sia ai fini del computo della dotazione dello standard minimo residenziale (punto a) che rispetto alla verifica dello standard sovracomunale pari a 17,5 mq./ab (punto d): è noto, invece, che, nella normativa precedente, tale facoltà era concessa solo con riferimento a quest'ultima dotazione.

Sarà cura del comune individuare nell'ambito delle aree di parco (quando ciò non sia già specificatamente determinato dal piano del parco) quelle che, per la loro vicinanza al centro abitato e per le specifiche caratteristiche di attrezzatura, meglio rispondono ad una reale fruizione pubblica di livello locale, nell'ambito del più generale disegno della rete del verde pubblico.

In secondo luogo, secondo il già citato punto c) del comma 5, è ammissibile l'utilizzo, tramite accordi con altri Comuni ed enti, di strutture pubbliche e private ubicate all'esterno del territorio comunale, previa dimostrazione, nel Piano dei Servizi, delle modalità razionali e coordinate di realizzazione e gestione delle strutture medesime, tali da assicurare il soddisfacimento delle esigenze cui sono preordinate, legittimandosi, in tal caso, la deroga al parametro minimo dello standard comunale.

In merito a tale previsione, si deve immediatamente sottolineare che essa costituisce solo un aspetto specifico e particolare del generale tema della collaborazione interistituzionale, cui la legge attribuisce una valenza primaria, come evidente dal punto d) del comma 3, che chiama la Regione alla «valorizzazione ed incentivazione delle forme di concorso e coordinamento tra comuni ed enti per la realizzazione e la gestione delle strutture e dei servizi».

Ne consegue che, affinché un'amministrazione possa e debba considerare, nel proprio Piano dei Servizi, ed eventualmente nel proprio computo degli standards, attrezzature ubicate presso altri Comuni, non è necessario alcun accordo, restando sufficiente, in base al rilievo semplicemente logico e di buon senso della piena accessibilità delle strutture pubbliche anche ai cittadini di altri Comuni, la dimostrazione motivata (in rapporto alle caratteristiche e modalità di gestione dell'attrezzatura) che il bacino d'utenza della struttura considerata comprende anche la cittadinanza del comune di cui trattasi.

Se detta dimostrazione risulta pienamente sufficiente rispetto ai contenuti programmatici del Piano dei Servizi (a giustificare che un Comune non intenda realizzare, ad esempio, strutture sportive già esistenti nel comune limitrofo), e se la stessa dimostrazione appare analogamente idonea, a legittimare in genere la valutazione della struttura extracomunale nel computo degli standards, la medesima motivazione appare insufficiente a supportare tale ultima inclusione nel computo degli standards allorché ciò abbia valore determinante ai fini del raggiungimento, nel comune interessato, della dotazione minima richiesta per legge.

In tale ultimo caso, infatti, la valutazione della struttura sita all'esterno del territorio comunale si converte in deroga al principio dell'autosufficienza dello standard minimo per ciascun Comune, e necessita, allora, dello specifico accordo richiesto dal punto c) in esame.

Per tale accordo, pur non essendo possibile indicare contenuti sacramentali, si richiede che sussistano impegni sufficienti ad assicurare la piena apertura dell'attrezzatura all'utenza del comune che se ne avvalga, e il coinvolgimento di tale Comune nelle determinazioni inerenti la gestione e lo sviluppo della struttura (nonché, eventualmente, anche negli impegni economici per il suo mantenimento).

Dal punto di vista formale, gli accordi di cui in oggetto possono essere costituiti:

– se trattasi di strutture esistenti, di cui concordare la sola gestione, da semplici convenzioni tra Enti locali, di cui all'art. 30 TU Enti locali (d.lgs. 267/2000)

– se trattasi di strutture da realizzare, anche da accordi di programma di cui all'art. 34 del TU Enti locali (d.lgs. 267/2000);

in ogni caso, da qualunque forma di procedura compartecipata tra Enti prevista dalla legislazione vigente.

Da ultimo, si rileva che un'applicazione peculiare dell'ipotesi di cui al punto c) è costituita dal caso, delineato al punto d), seconda parte, del medesimo comma 5, in cui l'amministrazione intenda conteggiare, ai fini della dotazione minima di aree per parchi urbani e territoriali compresa nello standard sovracomunale, porzioni esterne ai propri confini: in tal caso, è specificamente richiesto che di tali aree l'amministrazione abbia «la proprietà o comunque la disponibilità», nonché la «previa intesa con il comune interessato, da conseguire anche attraverso accordo di programma».

Tali più puntuali e rigorose modalità di accordo si impongono giacché, in detta ipotesi, e a differenza delle precedenti, è previsto che «le aree individuate non possono essere computate in sede di verifica della dotazione di aree pubbliche da parte del comune nel cui territorio sono collocate».

In sede di espressione dei criteri regionali di cui al comma 2 dell'art. 7, si procederà a riordinare sistematicamente tutte le diverse situazioni possibili di raccordo tra i Comuni ai fini della verifica degli standards (cfr. Parte III, par. 2, punto d).

L'aspetto più innovativo della normativa in commento attiene, peraltro, non tanto a tali ipotesi speciali di deroga, quanto, soprattutto, alla generale ed ordinaria modalità di computo della dotazione di standard individuata dal Piano dei Servizi.

A questo proposito, si evidenzia che, mentre le indicazioni di legge sulla nuova disciplina di calcolo della capacità insediativa teorica hanno valore vincolante, ancorché sia riconosciuta la possibilità per i Comuni di modificare, in aumento o in diminuzione il parametro di computo della capacità insediativa aggiuntiva (150 mc./ab.), in relazione agli indici di affollamento e alle tipologie edilizie esistenti o previste in particolari enclaves insediative, le indicazioni relative al computo degli standard hanno, invece, valore di linee guida e di indirizzo, rispetto alle quali sono previste verifiche di congruità e non di conformità.

Ciò implica che, se nella legge rimane fisso il parametro di riferimento, in mq. di standard da assicurare per abitante (o per mq. di slp non residenziale), si modifica la modalità di calcolo degli standard conteggiabili, che può essere rapportata alla capacità prestazionale dei singoli servizi, e non più solo alla estensione delle aree di sedime e di pertinenza delle relative strutture.

La legge prevede, infatti, che la modalità di computo debba essere, in prima accezione, ragguagliata alla «effettiva consistenza delle rispettive superfici lorde, realizzate anche in sottosuolo o con tipologia pluripiano, e relative aree pertinenti».

Tale criterio, pur nella sua logica dimensionale, rappresenta un superamento del metodo basato sul dimensionamento delle aree di sedime, assunto dal sistema previgente, ed esprime comunque una valenza prestazionale (la slp di una struttura ne misura, in genere, la capacità di servizio) (13).

La legge prevede, però, anche la possibilità che il Piano dei Servizi possa «motivatamente stabilire, per determinate tipologie di strutture e servizi, modalità di computo differenti riferite al valore economico o ai costi di realizzazione delle strutture»: con ciò, si rende ammissibile disgiungere esplicitamente il servizio dall'attrezzatura, aprendosi, quindi, la possibilità di riconoscere, su base parametrica, quelle tipologie di servizi, tradizionalmente assimilati al concetto di standard (quali l'assistenza domiciliare agli anziani o alla prima infanzia) che possono risultare alternative all'erogazione di servizi in strutture specializzate, ma che, essendo caratterizzati da attuazione diffusa sul territorio, sono generalmente connessi a strutture di limitata estensione.

La medesima norma citata consente, altresì, di graduare la riconoscibilità come standard, in termini parametrici, delle attrezzature pubbliche anche in rapporto al loro stato effettivo e ai criteri qualitativi minimi previsti dal Piano dei Servizi.

(13) Si risolve, in tal modo, il regime irragionevolmente indifferenziato per il quale, ad esempio, una scuola da 500 mq. su un piano ed una di 1000 mq. su due piani costituivano, nonostante l'evidente diversità del bacino di utenza servito, dotazioni di standard uguali se ubicate su aree di sedime di uguale estensione.

Ad esempio: un ufficio pubblico o una struttura sanitaria potrà essere conteggiato come standard in misura inferiore alla sua slp effettiva, se lo stato di conservazione (valore economico) lo renda insufficiente rispetto ai parametri qualitativi minimi stabiliti, oppure, al contrario, in misura superiore alla stessa slp se, per effetto di interventi recenti (costi di realizzazione) sia stato dotato ed implementato in modo tale da rendere servizi di qualità superiore a quella fissata dai criteri minimi del Piano dei Servizi.

Sulla scorta di diverse norme contenute nell'art. 7 in commento, ciascun Comune potrà, inoltre, motivatamente discostarsi dalle quantità minime di legge, qualora la propria realtà territoriale giustifichi l'assunzione di soluzioni diverse, fermo restando che le scelte del Piano dei Servizi dovranno risultare coerenti e compatibili con gli esiti prestazionali e qualitativi delineati dalla struttura del piano stesso.

Il passaggio dal concetto di standard quantitativo a quello di standard qualitativo, ovvero di servizio reso alla collettività in termini di qualità urbana ed ambientale, rende possibile per l'amministrazione comunale richiedere particolari tipologie di «servizi sostitutivi» alla cessione di aree, che il Piano dovrà comunque quantificare in termini di mq. di standard, tramite un meccanismo di conversione opportunamente determinato.

Si pone quindi la necessità di individuare idonei criteri di rapporto delle suddette infrastrutture e servizi con un corrispondente quantitativo di standard.

In merito, la legge non individua una modalità specifica, pur introducendo, come si è detto, all'art. 7, punto 7, lett. c), la possibilità di conteggio della s.l.p. complessiva dei servizi realizzati, anche in sottosuolo o con tipologie pluripiano, nonché modalità di calcolo riferite al valore economico o ai costi di realizzazione delle opere.

In sede legislativa, infatti, non si è voluto porre limiti alla pluralità di strutture potenzialmente suscettibili di essere ricomprese nell'applicazione sopra descritta e alla responsabilità diretta dei Comuni sulla decisione di applicare, alle misure geometriche effettive, un fattore di conversione che misuri il valore attribuito a ciascuna categoria di servizi in relazione alla effettiva fruibilità.

Si fanno alcune esemplificazioni a puro titolo indicativo.

Se agli spazi a verde urbano (parchi, giardini, ecc.) si attribuisce il valore 1, a servizi che presentano indici di utilizzazione molto elevati rispetto agli spazi a verde potranno essere attribuiti valori superiori del fattore di conversione.

Per servizi, invece, che attingono a bacini di utenza molto estesi, come i grandi impianti destinati alla fruizione turistica, il fattore di conversione da considerare dovrà essere inferiore.

Ulteriore fattore correttivo della misura geometrica potrebbe essere costituito da una misura della qualità, che tenga conto di specifiche caratteristiche quali accessibilità, unicità, bacino di utenza, contesto ed esposizione, stato di conservazione, servizi accessori presenti, ecc.

Ad esempio, nella determinazione dell'offerta di impianti sportivi si potrà procedere ad una «valutazione di tipo qualitativo», correlata alle caratteristiche delle attrezzature, alla dislocazione territoriale degli impianti e alla accessibilità. La valutazione delle potenzialità di offerta delle singole attrezzature potrà essere effettuata con riferimento a molteplici fattori, quali le caratteristiche del campo sportivo, i periodi annuali di possibile utilizzo, anche in relazione anche alle condizioni meteorologiche, il numero di ore di utilizzo giornaliero, il numero di utenti contemporanei di una attrezzatura.

Per particolari tipologie di servizi, che generalmente vengono localizzate in aree agricole, (impianti per il trattamento dei rifiuti, depuratori...) il fattore di qualità potrà essere determinato sulla base degli specifici attributi ambientali ed ecologici, finalizzati a migliorare le risorse ambientali presenti sul territorio (acqua, aria, suolo), nonché in relazione alla qualità degli elementi di mitigazione, quali densità e qualità della piantumazione, elementi di riduzione e/o mitigazione dell'inquinamento acustico, ecc.

Moltiplicando la misura effettiva dell'area o la slp dell'attrezzatura per il fattore di conversione ed il fattore di qualità, si potrà ottenere il valore attribuibile al servizio al fine del calcolo quantitativo degli standard.

Il Piano dei Servizi dovrà dichiarare la modalità di calcolo prescelta, o le diverse modalità adottate per le differenti tipo-

logie di attrezzature e servizi, e per suo tramite procedere ai conteggi di legge.

### **5. Ricadute del Piano dei Servizi sulla validità temporale dei vincoli, reiterazione, indennizzi**

Da quanto esplicitato nei punti precedenti, appare evidente che il Piano dei Servizi, nella sua concezione di legge, ancorché definito come un semplice allegato alla relazione di Piano Regolatore, è uno strumento duttile, ma di estrema rilevanza per le ricadute amministrative delle scelte in esso contenute.

Ne è evidente l'intimo legame funzionale con il PRG, che informa e modifica profondamente con l'introduzione di valutazioni di fattibilità temporale ed economica dell'ossatura strategica, costituita dal sistema dei servizi a supporto degli usi residenziali e non residenziali della specifica realtà comunale.

La legge testualmente recita che il Piano dei servizi «...precisa...le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare nel periodo di operatività del piano regolatore generale, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità, e fattibilità».

Nella precedente formulazione normativa, la determinazione della quantità e qualità dei servizi poteva essere avulsa dalla programmazione di un quadro strategico degli interventi e risultare un puro esercizio contabile, progettato per ottemperare in modo ragionieristico ai disposti di legge.

Il Programma Poliennale di Attuazione aveva tentato di attivare meccanismi più rigorosi, ma nella prassi applicativa aveva anch'esso fallito.

Con il Piano dei Servizi, invece, l'insieme delle scelte, soprattutto di quelle aventi ricadute territoriali, diventa una vera e propria dichiarazione d'intenti, con la prerogativa di poter reiterare la validità temporale dei vincoli sulle aree destinate a recepire i servizi, in quanto atto d'impegno a provvedere in modo certo e temporaneamente definito, in ossequio ai principi di trasparenza e sussidiarietà, che connotano le recenti disposizioni normative sull'operatività della pubblica amministrazione.

Da tale punto di vista, per quanto concerne il tema della localizzazione delle nuove attrezzature di servizio, si deve tenere che l'impostazione della legge sia assolutamente coerente col nuovo quadro normativo generale che si va delineando, in materia di servizi pubblici, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 20 maggio 1999, che ha affermato il principio della necessaria indennizzabilità dei vincoli urbanistici, preordinati all'esproprio, in caso di reiterazione.

Per effetto delle nuove disposizioni in commento, e fatti salvi il periodo di validità quinquennale e l'inderogabilità degli indennizzi, si può infatti rilevare come il sistema dei vincoli, sotteso alle scelte dello strumento urbanistico, esca da un lato più forte, in quanto prodotto di scelte circostanziate, dall'altro più vulnerabile, qualora non venga onorato nelle modalità e nei tempi indicati.

In quest'ultimo caso, la Pubblica amministrazione si troverà, rispetto al passato, in posizione di maggiore debolezza relativamente alle richieste di indennizzo, di liberatoria dai vincoli e di possibilità di reiterazione dei medesimi.

Alle luce di queste considerazioni, appare opportuno che il Piano dei Servizi si configuri, fin dall'inizio, non come un semplice artificio contabile, prodotto per poter usufruire delle semplificazioni amministrative contenute nella legge, bensì come uno strumento derivato da una seria riflessione programmatica.

Solo in questo modo, nel periodo temporale intercorrente tra l'apposizione dei vincoli e la realizzazione dei servizi, il sistema vincolistico introdotto nel PRG potrà aumentare la sua sostenibilità, in ragione di motivazioni chiare e obiettivi temporali precisi, supportati da un rigoroso e congruo riscontro economico-finanziario.

Quanto sopra, risulta di fondamentale importanza anche in rapporto alle affermazioni del Consiglio di Stato nella sentenza IV, del 9 aprile 1999, n. 601 nella quale è stato esplicitamente determinato che il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici non deve essere condotto «in base al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì invece alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo».

La medesima sentenza ha stabilito, altresì, che «l'applicazione di un criterio tecnico in modo inadeguato o ancora il giudizio fondato su operazioni non corrette o insufficienti comportano un vizio di legittimità dell'atto».

Particolare attenzione dovrà, inoltre, essere prestata, al fine di evitare la decadenza quinquennale dei vincoli, anche alla valorizzazione ed incentivazione dell'iniziativa privata e del concorso di risorse pubbliche e private nella realizzazione degli obiettivi del Piano dei Servizi.

Con la previsione, infatti, della possibilità di utilizzo del bene da parte di soggetti privati, per tutte quelle previsioni che non siano valutate di necessaria attuazione pubblica in un ambito temporale quinquennale, verrebbero ad essere sminuite le possibilità di ricorso contro le indicazioni del PRG, nella parte in cui incidano su beni determinati ed assoggettino i beni stessi a vincoli preordinati all'esproprio o che comportino inedificabilità.

In conclusione, il piano dei servizi può costituire lo strumento risolutivo delle delicate problematiche del sistema dei vincoli espropriativi, da decenni lamentate e da ultimo solo rese ineludibili per effetto della sentenza n. 179 della Corte Costituzionale: a patto, però, che le Amministrazioni interpellate senza incertezze il ruolo di programmazione (ergo: articolazione, oltre che nello spazio, nel tempo e nelle disponibilità finanziarie, delle scelte territoriali) che il Piano dei Servizi deve svolgere, e usufruiscano al meglio della possibilità (prevista da specifico passaggio della sentenza citata, che precisa come siano al di fuori dello schema oblatorio i vincoli che comportano una destinazione, anche di contenuto specifico, realizzabile ad iniziativa privata o promiscua al pubblico), di realizzazione dei servizi direttamente da parte dei privati.

Si sottolinea, pertanto, l'opportunità che, tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale lo consentano, il Piano dei Servizi assuma, come atteggiamento politico-programmatico, l'assenso alla realizzazione delle opere previste anche attraverso l'iniziativa economica privata, accompagnata dai necessari strumenti di convenzionamento/accreditamento, realizzando così appieno quel principio per il quale «Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (art. 118 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 3/2001).

L'importanza di recepire appieno la nuova impostazione metodologica sottesa al riconoscimento dell'iniziativa privata non si limita, peraltro, al tema dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio.

Tramite strumenti analoghi, è altresì possibile attenuare, rendendole economicamente più sostenibili per il proprietario, gli effetti derivanti da atti, di natura non urbanistica, di apposizione di vincoli di tipo paesistico, storico - artistico - archeologico, idrogeologico, ambientale, ecc., depotenziando, conseguentemente, la conflittualità usualmente connessa alla radicale limitazione degli usi ammissibili che tali vincoli comportano.

Ad esempio, può ipotizzarsi che nel Piano dei Servizi, e nelle NTA, si preveda la facoltà del comune di stipulare una convenzione con il proprietario del bene vincolato, in base alla quale si riconosca a quest'ultimo la possibilità di svolgere una gestione economica del bene che sia compatibile con la natura e contenuti del vincolo stesso.

Possibilità ed alternative ancora più ampie possono derivare dal ricorso agli strumenti perequativi, di cui al paragrafo seguente.

#### **6. Una proposta: la perequazione come strumento di attuazione del Piano dei Servizi**

È opportuno accennare, a titolo propositivo, alla possibilità che nell'ambito del Piano dei servizi si tenti di operare quel coordinamento tra normativa urbanistica e normativa sugli espropri che lo stesso Consiglio di Stato auspica nel proprio parere n. 4/2001 del 29 marzo u.s. sul Testo unico in materia di espropriazione, quando afferma che «una maggiore qualità dell'azione amministrativa nella materia espropriativa può derivare da una complessiva riforma urbanistica, che tenga conto dei principi costituzionali, come interpretati dalla Corte Costituzionale, e dell'esigenza di evitare, per quanto possibile, che le scelte urbanistiche si basino su ingiustificate disparità di trattamento, destinate ad aggravarsi nel caso di espropriazione.»

Come è noto, il principio perequativo è già affermato dalla legge urbanistica nazionale del 1942, nella parte in cui istituisce il comparto, inteso come ambito entro il quale tutti i terreni partecipano nella medesima misura all'edificabilità complessiva, indipendentemente dalla loro specifica destinazione.

Nell'ambito del comparto si conseguono due obiettivi:

- l'uguale trattamento per tutti i proprietari
- la cessione gratuita al comune degli spazi pubblici e delle urbanizzazioni.

Poiché la perequazione non ha ancora avuto una sanzione normativa, si riscontrano nella prassi diversi approcci metodologici, comunque riconducibili a due fondamentali strategie di intervento.

La prima prevede che il principio perequativo sia applicato a tutte le aree urbane destinate a trasformazione urbanistica: la perequazione diviene così strumento pervasivo di regolazione dell'uso dei suoli, sia per le aree che il piano promuove da agricole a urbane, sia per le aree oggetto di significative trasformazioni urbanistiche.

La seconda prevede invece che il principio perequativo sia applicato solo a una porzione limitata delle aree di trasformazione e che ad esso venga attribuito un ruolo attuativo all'interno di uno specifico progetto previsto dal piano.

Una costante è rappresentata comunque dal fatto che tutte le ipotesi finora praticate tendono a ridurre drasticamente il ricorso all'esproprio prevedendo, ad esempio, l'attribuzione di un indice teorico a comparti vincolati a servizi.

In tal modo si mira ad ottenere che le aree siano cedute gratuitamente al comune a seguito dell'utilizzo dell'indice teorico allocato su altri terreni edificabili, per i quali vengono indicati indici di zona minimi e massimi, questi ultimi utilizzabili proprio mediante il trasferimento delle cubature afferenti i terreni vincolati a servizi.

Il Piano dei Servizi potrebbe quindi delineare, in rapporto a specifici servizi individuati come fondamentali, comparti più o meno ampi all'interno dei quali operare con meccanismi di tipo perequativo, in funzione dell'attuazione delle scelte prospettate.

I meccanismi di trasferimento volumetrico potrebbero altresì essere ampliati prevedendo che il recupero della capacità edificatoria spettante all'area oggetto di vincolo sia effettuato anche su aree di proprietà pubblica, esterne od interne al comparto, oppure tramite la permuta dell'area vincolata con un immobile di proprietà parimenti pubblica, ecc.

Come già si accennava al paragrafo precedente, inoltre, l'uso di strumenti perequativi potrebbe estendersi anche ai casi, diversi da quelli connessi a vincoli urbanistici espropriativi, di soggezione dell'area o dell'immobile a vincoli di natura diversa.

Complessivamente, il ricorso, anche in modo articolato e differenziato, allo strumento perequativo nelle sue diverse forme e modalità applicative, amplia considerevolmente le possibilità di risoluzione secondo consenso dei conflitti connessi all'individuazione delle aree vincolate per prevalenti ragioni di pubblico interesse (sia esso costituito dalla necessità di servizi ed infrastrutture o dalla natura stessa del bene che ne imponga la tutela), consentendo così, per dirla con le parole del Consiglio di Stato, nell'ambito del succitato parere, «al proprietario espropriando di partecipare agli utili derivanti dalla edificazione dei suoli circostanti e dovrebbe fare determinare l'indennità di esproprio anche sulla base dei medesimi utili, consentendo che il costo dell'esproprio ricada non sull'amministrazione, ma su coloro che conservano la proprietà e possono edificare proprio perché anche a loro beneficio è disposto l'esproprio in danno di altri».

#### **7. Elaborati minimi a corredo del Piano dei Servizi**

Vengono di seguito indicati gli elaborati minimi necessari per assicurare omogeneità e leggibilità ai Piani dei Servizi:

- inquadramento territoriale del comune con specifico riferimento al sistema dei servizi;
- relazione descrittiva (eventualmente correlata da elaborati grafici) contenente il quadro conoscitivo dei servizi presenti sul territorio, la valutazione dei bisogni locali, il livello di soddisfazione della domanda, le nuove previsioni, il programma di riqualificazione dei servizi esistenti e il programma di fattibilità e di gestione di quelli previsti nell'arco temporale corrispondente alla prevista durata del piano, con annessi, ove necessari, elaborati grafici di analisi degli standard esistenti e di progetto;

- azzonamento di PRG variato con individuazione degli ambiti di variante;
- relazione illustrativa delle modalità di calcolo adottate per i servizi riconosciuti standard, in relazione alla capacità insediativa di piano, eventualmente corredata da tabelle di calcolo;
- NTA modificate in adeguamento al Piano dei Servizi.

È opportuno che gli elaborati grafici siano almeno in scala 1:5.000 per quanto riguarda i servizi compresi nel territorio comunale e in scala 1:10.000 per quelli ricompresi nell'ambito sovracomunale.

Per i Comuni che superano la soglia di 50.000 abitanti potrebbe essere più opportuna una rappresentazione basata sulla suddivisione del territorio in ambiti di adeguata ampiezza, oppure per settori funzionali.

### 8. Modalità di approvazione ed aggiornamento del Piano dei servizi

La legge (art. 9, comma 2) prevede, per l'approvazione e l'aggiornamento del Piano dei Servizi, il ricorso alla procedura semplificata di cui all'art. 3 della l.r. 23/97.

Come già specificato in sede di Circolare esplicativa generale (già citata in precedenza), il rinvio alla l.r. 23/97 è da intendersi circoscritto ai profili procedurali, dei quali è quindi possibile avvalersi indipendentemente dal ricorrere delle condizioni di cui all'art. 2 della l.r. n. 23/97 medesima.

Nella Circolare è altresì sottolineato un aspetto di grande rilievo: «ogniquale volta dall'approvazione del Piano dei servizi conseguono modificazioni alle vigenti previsioni urbanistiche, dovrà essere contestualmente approvata una variante parziale di adeguamento, secondo la procedura semplificata di cui alla l.r. 23/97».

Ne consegue che gli aspetti in precedenza delineati come ricadute pianificatorie del Piano dei servizi, potranno essere approvati, contestualmente al Piano medesimo, con la stessa procedura semplificata.

Ciò, sia con riferimento all'inserzione, nel sistema delle NTA, delle previsioni normative dirette a disciplinare ex novo la tematica dei servizi, in particolare quelli assunti come standard; sia per quanto concerne la localizzazione cartografica dei servizi esistenti e di quelli previsti.

Tema peculiare di tale ultimo profilo è quello, segnalato partitamente nella Circolare citata, della possibilità (e del dovere) per le Amministrazioni, di provvedere, con la stessa procedura prevista per l'approvazione del Piano dei Servizi, all'aggiornamento delle «previsioni dei Piani regolatori divenute inapplicabili a seguito della scadenza temporale dei vincoli dagli stessi imposti», cioè, in sintesi, al riazionamento delle aree a standard decadute.

## Parte III INDIRIZZI PER LA PIANIFICAZIONE COMUNALE DEI SERVIZI

Nella presente sezione, si prenderanno in considerazione, partitamente e sulla scorta degli elementi metodologici generali di cui al capitolo precedente, le problematiche relative ai contenuti specifici del Piano dei Servizi, al fine di definire compiutamente i relativi indirizzi per l'attività comunale.

### 1. Il Piano dei Servizi in rapporto alle differenti tipologie di uso del territorio

La nuova legge non apporta alcuna sostanziale innovazione nella modalità di classificazione degli usi di città in relazione ai quali deve essere verificata la dotazione di standard urbanistici. Essa riprende, infatti, la classica bipartizione tra standard rapportati alla capacità insediativa del Piano Regolatore Generale, che è intimamente connessa alla funzione residenziale, e standard funzionali alle attività economiche.

In una concezione evolutiva del concetto di standard, quale quella finora descritta, diventa peraltro fondamentale una riflessione complessiva sugli usi di città, che non sempre e solo attengono a queste due fondamentali categorie.

Si pensi, ad esempio, all'uso turistico delle città d'arte o a quello delle realtà urbane polarizzanti da parte di utenti provenienti da conurbazioni insediative di vasto raggio.

In funzione di tale più ampio criterio, verranno in appresso esaminate le modalità di redazione del Piano dei Servizi distinguendo tra usi residenziali, permanenti e temporanei, e usi non residenziali, aprendo una possibile finestra in quest'ambito alla richiesta di servizi derivanti, per alcune speci-

fiche realtà urbane, da un'utenza che né vi risiede, né vi lavora, né fruisce della città proprio per le sue intrinseche caratteristiche attrattive.

#### a) Servizi per gli usi residenziali permanenti

La stesura del Piano dei Servizi dovrebbe prendere l'avvio da un accurato rilievo dello stato di fatto, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, facendo riferimento a:

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

Tale indagine dovrebbe essere effettuata anche verificando l'integrazione dell'organizzazione degli standard comunali con il sistema delle attrezzature a bacino di utenza di livello sovracomunale (14).

Un ulteriore elemento di conoscenza preliminare è la ricognizione delle esigenze della popolazione, permanente e/o temporanea, delle organizzazioni e degli enti operanti sul territorio, quali le associazioni sportive, le associazioni religiose ecc., anche attraverso interviste, sondaggi, ecc.

La domanda di servizi dovrebbe essere valutata anche in funzione della struttura demografica e socio-economica della popolazione.

È ormai una realtà diffusa, ad esempio, la contrazione della popolazione scolastica a fronte di un incremento della popolazione che richiede cure assistenziali (anziani, immigrati ecc.) (15).

Tale indagine è propedeutica ad una verifica dell'effettiva richiesta di servizi a livello locale, rispetto alla dotazione esistente, ed ha lo scopo di mettere in luce le carenze, indicando in particolare quali siano le zone critiche nelle quali non sono garantiti i servizi essenziali, o viceversa la presenza di risorse esuberanti rispetto alle necessità.

Le indagini preliminari supporteranno il vero e proprio progetto di piano, che dovrà definire il quadro degli obiettivi e degli interventi, individuando le tipologie dei servizi necessari, con riferimento anche a parametrizzazioni del tipo:

- dotazione pro-capite di spazi e di unità di servizio, al fine di garantire un rapporto equilibrato fra spazi urbani collettivi e spazi privati;
- dotazione pro-capite di servizi alla persona e alla collettività, messi a disposizione anche dai comuni contermini o da associazioni private, a garanzia di una offerta di funzioni che

(14) A titolo esemplificativo si pensi ai servizi scolastici, per i quali il riferimento al livello sovracomunale è ormai imprescindibile in quasi tutto il territorio regionale.

(15) Si citano a titolo esclusivamente indicativo alcuni degli indicatori più tradizionali e più frequentemente usati per inquadrare, in modo sintetico, la struttura della popolazione:

- variazione percentuale;
- l'indice di vecchiaia, che misura il grado di invecchiamento generale di una popolazione ed è espresso dal rapporto percentuale tra la popolazione con oltre 65 anni di età e la parte più giovane, cioè quella di età al di sotto dei 14 anni;
- l'indice di struttura della popolazione attiva, che misura il grado di invecchiamento delle classi di età «produttive», espresso dal rapporto tra popolazione in età 40-64 anni e quella in età 15-59 anni;
- l'indice di dipendenza, che misura il livello di autosufficienza di una popolazione per quanto riguarda la produzione di reddito e si costruisce rapportando la popolazione delle classi di età che si considerano improduttive (0-14 anni e oltre 65 anni) a quella delle classi che invece si suppongono attive ai fini della formazione del reddito (15-65 anni);
- l'indice di ricambio della popolazione attiva, che misura la potenzialità di turn-over occupazionale di una struttura demografica attraverso il rapporto fra la popolazione che sta per uscire dal mercato del lavoro (60-64 anni) e quella che sta per affacciarsi (15-19 anni).

possono sostituire la necessità di reperimento di nuovi spazi (aree e/o edifici);

- obiettivi da raggiungere in termini di accessibilità e fruibilità.

La definizione dei contenuti strategici del Piano sarà effettuata in rapporto:

- alle effettive disponibilità di aree e strutture;
- all'impegno economico affrontabile;

tenendo presente che è importante non solo soddisfare lo standard minimo, ma compiere scelte attendibili nei tempi e nella qualità.

Verranno così definiti:

- i nuovi interventi, sia nell'ambito di spazi di nuova acquisizione, che di luoghi degradati da recuperare;
- l'adeguamento e ristrutturazione degli spazi pubblici esistenti;
- gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di aree, edifici, manufatti e impianti;
- le aree e attrezzature da dismettere o riconvertire.

È necessario che tale operazione venga condotta con riferimento alle ricadute urbanistiche delle programmazioni di settore, sia di livello comunale, che di livello provinciale e regionale.

Sarà necessario, inoltre, che tali scelte avvengano tenendo conto, già nella fase di programmazione, della ricettività degli impianti programmati in rapporto alla popolazione da servire, al fine di evitare successive problematiche di sovraffollamento o di sottoutilizzo.

Acquistano, pertanto, una decisa rilevanza programmatica il raggio di influenza di ogni impianto e l'utenza ottimale, in rapporto ai vincoli di varia natura (geografica, economica, ecc.) e alla distribuzione spaziale dell'utenza insediata e insediabile.

Si precisa che le scelte di carattere strategico e di sistema rientreranno tra le previsioni di tipo prescrittivo, mentre quelle di dettaglio potranno essere parametrare e demandate alla fase attuativa del Piano.

La scelta delle tipologie di servizi, non più definita per legge, ma rinviata alle valutazioni comunali, potrà, così, meglio rispondere alle reali esigenze della specifica realtà locale.

Anche le strutture private, che vengano ritenute idonee a soddisfare i fabbisogni della popolazione (ad esempio impianti sportivi, strutture a carattere ricreativo-culturale, strutture socio assistenziali, ecc.) possono concorrere al soddisfacimento della dotazione dei servizi ritenuti fondamentali per assicurare la qualità urbana.

In questo caso tali servizi e attrezzature dovranno essere regolati «da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel Piano comunale dei servizi, che assicurino lo svolgimento delle attività collettive cui sono destinati» (art. 7, comma 7, punto b 2 della legge).

Come è già stato rilevato, inoltre, il fatto che la legge preveda la possibilità che il Piano dei Servizi possa «motivatamente stabilire, per determinate tipologie di strutture e servizi, modalità di computo differenti riferite al valore economico o ai costi di realizzazione delle strutture», disgiungendo esplicitamente il servizio dall'attrezzatura e il valore economico del servizio dal costo di realizzazione della struttura, apre, da ultimo, una possibilità di riconoscimento, su base parametrica, di quelle tipologie di servizi, tradizionalmente assimilati al concetto di standard (quali l'assistenza domiciliare agli anziani o alla prima infanzia) che possono risultare alternative all'erogazione di servizi in strutture specializzate.

Si aggiunga che lo strumento urbanistico può anche prevedere, per i nuovi insediamenti residenziali, in luogo della cessione di aree, la monetizzazione da investire nella manutenzione, nella riqualificazione dei servizi già realizzati, o per migliorarne l'utilizzo e l'accessibilità; in alternativa, tali interventi potranno essere realizzati direttamente dal soggetto privato (se ne veda un esempio, al punto a) del successivo paragrafo 2, quanto alla manutenzione delle aree a verde).

#### b) Servizi per gli usi residenziali temporanei

Agli usi residenziali temporanei sono ascrivibili, innanzitutto, le residenze turistiche, individuabili nelle seconde case, ma altresì in residences, ostelli, case - albergo, case per studenti, e simili.

Il concetto di uso residenziale temporaneo è, inoltre, estensibile alle residenze temporanee per studio, lavoro, cure mediche di lungo periodo.

La legge riduce la dotazione minima di standard per questa tipologia di uso da 23 a 17,5 metri quadrati per abitante, ma non introduce elementi innovativi per stimare gli abitanti aggiuntivi.

L'art. 2 della l.r. 30 luglio 1986, n. 38 riconosce tutto il territorio della Regione Lombardia come turisticamente rilevante: in relazione a ciò è possibile, per ogni singola realtà locale, il riconoscimento delle eventuali specificità turistiche, ritenute rilevanti ai fini della formazione del Piano dei Servizi.

In particolare per i Comuni caratterizzati da consistenti realtà turistiche, la tipologia di queste ultime deve essere opportunamente analizzata al fine di individuare le specifiche esigenze di servizi che ne derivano.

Si pensi al considerevole fenomeno delle seconde case nei comuni montani dovuti alla presenza delle stazioni sciistiche (inverno) o considerati luoghi di benessere (estate), oppure ai comuni lacuali, che vivono situazioni di intense presenze in limitati periodi dell'anno (i fine settimana, il periodo estivo, ecc.)

Particolare attenzione deve essere rivolta al fatto che il soddisfacimento dei servizi richiesti dai «city- users», pressante e assillante nel momento della frequentazione, non si traduca, nel momento del non uso, nella creazione di luoghi vuoti, privi di qualsiasi qualità urbana e ambientale. È questo il caso tipico dei parcheggi delle stazioni di partenza delle funivie, o di quelli sui lungolago, qualora vocati ad un'unica funzione.

Una maggiore attenzione alla complementarità funzionale potrebbe garantire una funzione importante anche nel non uso, come nel caso di aree a parcheggio, opportunamente attrezzate anche a verde.

#### c) Servizi per gli usi di città non residenziali

Analogamente ai servizi per la residenza il Piano dei Servizi dovrà indicare le procedure per reperire le dotazioni minime per:

- i nuovi insediamenti industriali ed artigianali;
- gli insediamenti commerciali, direzionali, alberghieri, terziari;
- le grandi strutture di vendita.

Dopo la fase conoscitiva relativa alla consistenza dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti, da condursi con modalità analoghe a quelle suggerite per i servizi funzionali alla residenza, verranno definite, sulla base delle attività economiche insediate e di quelle insediabili, le tipologie di servizi, attrezzature ed impianti urbani di interesse generale che si ritiene utile realizzare.

È opportuno rilevare che, seppure i servizi per le attività produttive siano in generale funzionalmente diversi da quelli per la residenza, alcune tipologie di servizi possono rispondere a criteri di funzionalità reciproca.

Se ne citano alcuni esempi:

- asili nido nell'ambito dei luoghi di lavoro, accessibili anche a lavoratori esterni,
- impianti di depurazione e impianti di smaltimento rifiuti, che potrebbero soddisfare necessità di interesse pubblico di ambiti locali circostanti;
- spazi da dedicare a musei ed esposizioni, che assolverebbero a funzioni culturali e di conservazione della memoria storica, qualora reperiti in strutture produttive da conservare in quanto elementi di archeologia industriale;
- aree a verde;
- mense aziendali aperte anche all'utenza esterna.

Per quanto riguarda i nuovi insediamenti industriali, la legge regionale n. 1/2001 prevede una dotazione minima di aree a standard pari al 10% della superficie lorda di pavimento, riducendo la previsione della previgente legislazione.

Tale riduzione deriva dalla constatazione che, molto spesso, le aree cedute all'ente pubblico non hanno prodotto qualità, ma solamente spazi male attrezzati, di dubbia utilità, non inseriti in un piano organico e di difficile e costosa manutenzione.

La legge non individua la quantità minima di aree da destinare a parcheggio nell'ambito del plafond complessivo.

È opportuno, pertanto, condurre verifiche per accertare

l'effetto indotto dagli insediamenti, sia presenti che futuri, al fine di individuarne una quantità adeguata.

Anche per la zone commerciali, direzionali, alberghiere, terziarie è stata prestata dal legislatore maggiore attenzione alla diversificazione ed alla ricerca della qualità, confermando il 100% della s.l.p. solo per le zone di espansione, mentre nei nuclei storici e nelle zone di completamento la quota scende dal 100% al 75%, in quanto in queste ultime si presuppone che l'urbanizzazione ed i servizi abbiano sedimentato situazioni di minore carenza.

Per le grandi superfici di vendita, la l.r. 1/2001 impone, invece, il raddoppio delle quote minime finora previste. Di tali aree almeno la metà deve, di norma, essere destinata a parcheggi di uso pubblico, anche realizzati con tipologia edilizia multipiano, sia fuori terra che in sottosuolo.

I luoghi, infatti, che ospitano le recenti tipologie previste dalla grande distribuzione di beni materiali e di servizi alla persona, necessitano di grandi strutture a parcheggio e di infrastrutture finalizzate al miglioramento della accessibilità ed all'abbattimento degli effetti negativi indotti sulla viabilità.

La dotazione minima, a causa del rilevante impatto territoriale indotto da tali nuove strutture, è da considerarsi vincolante per il reperimento in loco dei suddetti spazi pubblici e/o di uso pubblico, fatte salve le quote reperibili tramite monetizzazione nei casi, e alle condizioni, definiti dall'art. 8 del Regolamento regionale n. 3/2000 per il settore del commercio.

La legge conferma, così, quanto già indicato dall'art. 4, comma 5, della legge regionale 23 luglio 1999, n. 14 «Norme in materia di commercio in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 Riforma della disciplina relativa al settore commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e disposizioni attuative del d.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'art. 4, comma 4, lett. e), della legge 15 marzo 1997, n. 59»

Per quanto attiene alle modalità di approccio alla problematica dei servizi da associare alle strutture commerciali, si richiama quanto già previsto all'art. 8 del Regolamento Regionale 21 luglio 2000, n. 3 «Regolamento di attuazione della legge regionale 23 luglio 1999, n. 14 per il settore commercio», sottolineando, peraltro, l'opportunità che il Piano dei Servizi venga colto come occasione per garantire opportuno spazio all'integrazione delle funzioni commerciali, ad esempio, con quelle del tempo libero, rispondendo all'esigenza di fornire attrezzature che coniughino shopping e svago, sia all'interno delle città che in luoghi esterni opportunamente dedicati. Ciò può consentire alle grandi strutture di sperimentare nuovi modelli progettuali meno impattanti sul territorio.

Analoga attenzione dovrà essere dedicata, nei centri storici, all'allocatione di attività ed iniziative che funzionino anche da elemento di attrazione e quindi potenziamento degli esercizi commerciali di vicinato e medio - piccola distribuzione che usualmente si collocano in tali ambiti, di cui si deve riconoscere e valorizzare il ruolo di coadiuvante essenziale nella conservazione di elementi di qualità della vita dei centri cittadini.

Tale attenzione può estrinsecarsi, oltre che in specifiche modalità di articolazione del comparto del commercio nei centri storici (e si pensi all'esperienza dei c.d. «centri commerciali di vicinato» già positivamente percorsi (16)), altresì con scelte mirate della politica dei servizi, che, ad esempio, non implementi all'infinito il numero dei parcheggi, perseguendo, tramite il contestuale potenziamento dell'effettiva disponibilità del trasporto pubblico l'obiettivo di disincentivare l'uso degli automezzi privati.

Non si deve, inoltre, ignorare che, in certe condizioni (frazioni o piccoli comuni in posizioni isolate, prevalenza di popolazione anziana, ecc.) la salvaguardia dell'esistenza di esercizi di vicinato di minima necessità (quali l'edicola, la farmacia, il panificio, ecc.), che siano accessibili senza l'uso di autoveicoli privati, costituisce essa stessa un servizio, di cui pur-

(16) A titolo esemplificativo, si possono richiamare le esperienze sperimentamente avviate, in un comune della Provincia di Milano, in accordo con le Associazioni di categoria, e ripercorse nel contributo «Innovazione e centralità per il commercio urbano», di A. Patriuzio, in «Lombardia: politiche e regole per il territorio. Esperienze in movimento», Atti della IX Rassegna Urbanistica Regionale, a cura dell'Istituto Nazionale di urbanistica - INU, Milano, 2001, p. 244.

troppo in molti casi si lamenta l'assenza, e che le Amministrazioni comunali possono, ricorrendo le condizioni, porre a carico, ad esempio, dei soggetti attuatori di interventi di grande distribuzione commerciale, con l'opportuna assistenza delle Associazioni di categoria, ed anche tramite intese tra Amministrazioni diverse (ad esempio: tra il comune ove è da ubicare il nuovo insediamento commerciale e i Comuni limitrofi che risentirebbero delle situazioni di assenza di esercizi commerciali conseguenti).

## 2. Criteri orientativi ex art. 7 comma 3

Ai sensi dell'art. 7, comma 3, della l.r. 1/2001 la Regione è tenuta a fornire criteri orientativi per la trattazione delle tematiche relative a:

1. verde;
2. parcheggi;
3. integrazione con le programmazioni di settore;
4. valorizzazione dell'iniziativa privata;
5. valorizzazione delle forme di concorso e coordinamento tra comuni.

Detti criteri, da intendersi come specificazione ed integrazione di quanto fin qui esposto, sono di seguito esplicitati per ciascun ambito della competenza di indirizzo regionale.

### a) Criteri relativi al verde pubblico

Nel sottolineare la «funzione ambientale del verde», la legge tende a esaltare il ruolo determinante che gli spazi verdi assumono, sia come elementi compositivi del paesaggio urbano, che come fattori di miglioramento delle condizioni ecologico-climatiche della città.

L'impostazione strategica del piano determina, pertanto, la necessità di individuare, innanzitutto, la struttura fondamentale del sistema del verde alla quale ricondursi, con particolare riferimento all'ambito territoriale allargato di riferimento per il singolo Comune, con il quale il sistema del verde urbano deve collocare.

In rapporto a quest'ultimo andranno definiti i margini del sistema insediativo, esaltate le possibili connessioni con la rete e i nodi del sistema dei parchi intercomunali, provinciali e regionali, con il verde agricolo e boschivo, con le emergenze storico-culturali.

La legge stabilisce che almeno la metà degli spazi da destinare a standard venga riservata al verde, intendendo con questo sottolineare l'importanza di garantire ai cittadini l'adeguata fruizione di tali tipologie di servizi per migliorare la qualità della vita.

Ne discende l'importanza di una programmazione degli spazi a verde che privilegi gli aspetti qualitativi rispetto a quelli quantitativi, innestandosi su una vera e propria politica del verde, orientata alla definizione delle sue varie articolazioni tipologiche e funzionali, in rapporto alla distribuzione spaziale degli insediamenti.

Particolare attenzione dovrà essere rivolta anche alle caratteristiche compositive delle masse arboree.

Nell'ambito di tale programmazione si potrà cogliere l'opportunità di superamento del riscontro dimensionale dello standard verde, tramite modalità parametriche alternative, per quei Comuni che, per la loro collocazione nell'ambito di aree naturali (agricole - boschive - montane, ecc.) possono garantire la fruizione ambientale di ampi comparti naturali esclusivamente assicurandone la percorribilità, anche tramite il convenzionamento con i privati.

Analogamente, potranno essere colte opportunità di integrazione del verde pubblico con quello privato, qualora ne sia garantita una parziale fruizione pubblica, tramite convenzionamento.

Gli obiettivi fondamentali del sistema del verde possono essere così sinteticamente descritti:

- coordinamento degli interventi di recupero, qualificazione e sviluppo degli spazi verdi esistenti, anche attraverso opere di rinaturalizzazione del paesaggio urbano, per la creazione di un sistema a fruizione continua;
- costruzione di una rete ecologica di livello locale, che crei una continuità spaziale tra ambienti naturali e seminaturali, con particolare attenzione alla connessione con la rete ecologica sovracomunale, provinciale, regionale e con il sistema dei parchi;
- miglioramento della manutenzione (con riduzione dei costi) anche tramite l'affidamento della gestione a sponsor privati, tramite apposite convenzioni;

- realizzazione di percorsi attrezzati, che si articolino anche nelle aree agricole e boschive, per consentire la fruizione del paesaggio agrario e rurale;
- miglioramento delle condizioni ecologico-climatiche della città.

La domanda di verde pubblico dovrebbe essere valutata con riferimento alle diverse tipologie insediative, che inducono altrettanti modelli di fruizione: mentre le zone urbane ad alta densità insediativa richiedono grande cura nel riequilibrio tra spazi costruiti e spazi aperti, attrezzati a verde, le aree a bassa densità edilizia, caratterizzate da giardini privati, esprimono un fabbisogno più incentrato sui soli spazi attrezzati per il gioco e lo sport.

Preliminarmente all'analisi della situazione esistente e alla individuazione ed integrazione delle aree verdi sarà, quindi, in particolare per le realtà urbane di una certa dimensione, la suddivisione del territorio in «unità» di ampiezza adeguata e caratteristiche omogenee, rispetto alle quali:

- descrivere la situazione di partenza, in termini di dotazioni, carenze, problemi;
- esplicitare le eventuali compensazioni tra le varie «unità» o, se del caso, tra diversi comuni;
- valutare le opportunità esistenti e la fattibilità delle soluzioni individuate;
- determinare la priorità degli interventi;
- individuare gli eventuali soggetti privati disponibili alla cura, alla gestione e alla attrezzatura degli spazi.

Non si ritiene opportuno individuare, in termini generali, quali tipologie di spazi a verde siano computabili ai fini del soddisfacimento degli standard, perché la reale fruibilità di alcuni spazi, quali quelli di arredo stradale in ambito urbano (con esclusione delle fasce di rispetto stradale come statuito dal comma 7, lett. d) dipende da molteplici fattori, non esclusivamente di tipo dimensionale, che occorre valutare caso per caso.

Si preferisce quindi indicare alcuni criteri di inclusione/esclusione, quali:

- effettiva fruibilità, attuale e potenziale, anche in rapporto agli aspetti di sicurezza;
- composizione equilibrata, in termini tipologici, qualitativi e localizzativi, dell'intero sistema degli spazi verdi;
- possibilità di organizzazione di una gestione efficiente;
- possibile configurazione a sistema degli spazi interclusi;
- utilità dell'inclusione, che non deve provocare l'abbandono e il conseguente degrado di spazi (in particolare agricoli) attualmente ben gestiti dai proprietari.

Individuate le aree da vincolare sulla base di criteri di utilità, effettiva possibilità di trasformazione ed economicità di gestione, se ne determineranno le caratteristiche di attrezzatura e di uso.

A tal fine si richiama che le aree verdi con caratteristiche più vicine a quelle naturali (es. parchi all'inglese) sono più delicate e, quindi, più deteriorabili e possono ospitare esclusivamente attività leggere.

Inoltre, a parità di condizioni, il raggio di influenza dei parchi è direttamente proporzionale alle loro dimensioni, ciò equivale a dire che la dimensione è un aspetto di qualità e che, ai fini ambientali, si associano prestazioni diverse alla frammentazione e alla compattezza, all'isolamento e alla promiscuità.

Dal punto di vista della valutazione quantitativa delle superfici, ai fini del riscontro parametrico dello standard, per alcune tipologie di verde potranno essere applicati adeguati fattori di conversione, riferiti alla effettiva strategicità dell'ambito rispetto alle finalità espresse, o allo sviluppo dimensionale, qualora non esprimibile in mq. (cfr. piste ciclabili, percorsi pedonali, presenza di corsi o spazi d'acqua attrezzati, ecc.)

A titolo esemplificativo:

- per spazi quali le spiagge lacustri o fluviali per la balneazione si ritiene corretto l'utilizzo di un parametro correttivo, che incrementi il valore della superficie in relazione all'indice di fruizione più elevato che tali spazi presentano nei confronti di qualsiasi spazio attrezzato a verde;
- ai percorsi pedonali, ciclabili, equestri, ecc., potrebbe essere attribuita una larghezza virtuale, ai fini della traduzione in mq dei metri lineari;

• il contributo allo standard complessivo dei grandi impianti destinati alla fruizione turistica (quali golf, parchi tematici, centri ippici, ecc.) dovrà essere considerato per la quota parte relativa all'utenza propriamente locale, dato che il bacino di utenza di tali strutture è in genere molto esteso;

• la qualità dell'area in rapporto a fattori quali acclività, esposizione, forma, dimensione, ubicazione, accessibilità, copertura vegetale, ecc., può essere considerata un ulteriore elemento correttivo dei dati.

Il dato quantitativo dello standard, corretto dal fattore di conversione e dal fattore di qualità, sarà quindi il dato realmente computabile.

Un'ulteriore verifica si impone infine in relazione alla composizione dello standard secondo le tipologie, nel senso che è opportuno che la domanda totale non sia assolta con una sola tipologia di offerta, ma preveda una equilibrata presenza di differenti tipi di attrezzature.

#### b) Criteri relativi ai parcheggi pubblici

La legge non ribadisce, al punto a) del comma 7, a favore dei parcheggi la stessa riserva minima inderogabile (50% dello standard comunale residenziale) che sancisce invece per il verde.

Attribuisce, peraltro, a tali strutture valenza analogamente basilare nell'ambito delle dotazioni richieste per quelle tipologie di uso del territorio, diverse dalla residenza, che in effetti maggiormente ingenerano necessità di parcheggi.

Più in generale, la funzione indispensabile che tali strutture rivestono, non solo quale strumento di governo della mobilità, ma altresì in vista di finalità ambientali ed ecologiche, risulta comunque riconosciuta ed esaltata in termini generali, per effetto della stessa inclusione del tema tra i contenuti degli indirizzi regionali.

Quale precisazione preliminare, pare ovvio puntualizzare che quelli in oggetto sono i soli parcheggi pubblici e di uso pubblico, la cui dotazione va calcolata in aggiunta ai parcheggi privati pertinenziali di cui all'art. 18 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Si segnala, in proposito, che, a seguito dell'iscrizione dei parcheggi pubblici alla categoria degli standard urbanistici, gli stessi debbono ritenersi, in accordo alla prassi generalmente diffusa, qualificati come opere di urbanizzazione secondaria (determinandosi la modifica, per combinato normativo disposto, del relativo elenco di cui all'art. 4, comma 2 della l. 847/64); hanno, invece, natura di opere di urbanizzazione primaria (corrispondendo agli «spazi di sosta o di parcheggio» di cui all'art. 4, comma 1 della medesima l. 847/64) i parcheggi pertinenziali di cui alla l. 122/89, che sono infatti definiti tali dall'art. 11 della medesima legge.

Ciò premesso, nel caso dei parcheggi, la legislazione nazionale, con la legge 14 marzo 1989, n. 122, ha definito uno specifico strumento complementare alla pianificazione urbanistica, di natura programmatica, finalizzato alla regolamentazione della circolazione e allo stazionamento dei veicoli nelle aree urbane: il Programma Urbano dei Parcheggi (PUP).

Tale strumento deve connettersi e coordinarsi con il Piano Urbano del Traffico (PUT) di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada), che rappresenta, a sua volta, lo strumento di approccio globale ai problemi del traffico.

Sono obbligati a dotarsi del PUT i Comuni individuati in appositi elenchi predisposti dalle Regioni (per la Regione Lombardia determinati con d.g.r. n. 5/42288 del 12 ottobre 1993), in quanto aventi le seguenti caratteristiche:

- comuni con popolazione residente superiore a 30.000 abitanti;
- comuni che registrano – anche solo in particolari periodi dell'anno – una popolazione presente eguale o superiore a 30.000 unità, per affluenza turistica e/o pendolari (per motivi di lavoro e di studio);
- comuni con popolazione residente inferiore a 30.000 abitanti, ma con centri abitati di particolare valore ambientale (storico, artistico ed architettonico) o che presentino intenso transito di mezzi pesanti, tale da indurre rilevanti problemi di congestione della circolazione stradale.

Trattandosi di strumenti di tipo programmatico e settoriale, non tutte le determinazioni del PUT e del PUP hanno ricadute sulla pianificazione generale.

È peraltro indubbio il rapporto di tipo causale che si genera tra la tipologia degli insediamenti e gli effetti sul traffico e sul fabbisogno di parcheggi.

Ne consegue, in via generale, la necessità per la pianificazione di valutare attentamente le localizzazioni funzionali in rapporto alla struttura della maglia viaria e ai suoi possibili adeguamenti, nonché alla possibilità di reperire aree idonee allo stazionamento dei veicoli.

Il Piano dei Servizi rappresenta lo strumento nel quale vengono opportunamente rappresentate e coordinate le ricadute territoriali del PUT e del PUP per i Comuni obbligati a dotarsene.

Per la restante parte dei Comuni sarà il Piano dei Servizi a farsi carico delle problematiche relative alla specifica fattispecie.

Sulla base di analisi generali, sono comunque delineabili due principali modelli insediativi, in funzione dei quali determinare il fabbisogno di aree di sosta:

- il modello urbano o centrale, nel quale l'offerta di sosta è largamente basata su parcheggi pubblici o di uso pubblico a rotazione e a pagamento, che rispondono alla domanda complessivamente espressa dalle attività presenti;

- il modello suburbano o periferico, nel quale l'offerta di sosta è prevalentemente basata su parcheggi privati e gratuiti, di pertinenza dei singoli immobili e/o riservati alle persone autorizzate.

Nel modello urbano prevalgono le scelte finalizzate all'aggregazione ed alla complementarietà, mentre nel modello suburbano e periferico è dominante la specializzazione degli spazi destinati a funzioni specifiche (residenziali, economiche, ecc.).

Nel modello periferico la domanda da soddisfare sarà pari alla somma delle punte massime assolute di tutte le domande parziali, mentre nel modello urbano o centrale la domanda di sosta potrà essere determinata non come sommatoria dei valori massimi di domanda espressi dalle singole attività presenti, ma come domanda massima complessiva, tenendo conto della non simultaneità delle presenze determinate, nell'arco della giornata e della settimana, dalle diverse categorie di attività, quali uffici, strutture commerciali, locali di spettacolo.

In questo caso lo stesso parcheggio, al servizio di una attività lavorativa nelle ore diurne e di una attività ricreativa nelle ore serali, potrebbe essere computato nella duplice funzione, dimensionandolo in relazione al suo massimo utilizzo.

Per quanto concerne la stima della domanda di sosta, permanente e temporanea, generata dalla residenza si potrà ricorrere, ad esempio, alla applicazione al carico insediativo del valore del tasso di motorizzazione del comune o dell'ambito territoriale in cui il comune è localizzato.

La domanda di sosta indotta dalle attività economiche potrà essere determinata come prodotto del numero di utenti potenziali stimati per il tasso di dipendenza dall'auto, ovvero sulla base della quota degli spostamenti, indotti dalle attività, che vengono effettuati con l'auto.

Il numero degli addetti alle attività economiche, se non verificabile su dati reali, potrà essere stimato attraverso l'applicazione alle superfici edificate ed edificabili di fattori di occupazione pertinenti alle diverse categorie, sulla base di analisi specifiche.

Gli obiettivi fondamentali del sistema dei parcheggi possono essere così sinteticamente descritti:

- per l'edificato a funzione residenziale, assicurare la disponibilità di posti auto rapportata ai veicoli di proprietà dei residenti, oltre a una quota di parcheggi di accoglienza a disposizione dei visitatori occasionali, evitando sia la carenza che l'eccesso di dotazione;

- per i luoghi centrali, incentivare la tipologia del parcheggio a pagamento e «a rotazione», con funzione dissuasiva della sosta di lungo periodo, e potenziare i parcheggi esterni di interscambio con i mezzi pubblici di trasporto;

- per i parcheggi «di destinazione» mirare all'ottimizzazione dell'uso in funzione di attività diversificate, attrattive in fasce orarie differenti, sulla base di analisi del cosiddetto «profilo cronologico di carico», che coglie le variazioni della domanda di sosta nell'arco temporale della giornata, della settimana o dell'anno.

La finalità ultima è quella di restituire alle strade la loro specifica funzione di aree per la circolazione di veicoli e pedoni, con gli indubbi benefici che ne derivano anche per la qualità ambientale delle città.

Nella individuazione delle aree da destinare a parcheggi

pubblici e di uso pubblico si dovrà tener conto che i fattori che ne condizionano l'uso sono:

- il raggio di influenza, in funzione delle caratteristiche della struttura insediativa;

- l'accessibilità ai mezzi pubblici di trasporto;

- la recettività in funzione della domanda;

oltre ad ulteriori fattori specifici che attengono, peraltro, alle modalità di gestione, quali la chiarezza della segnaletica stradale che li individua, il costo, la sicurezza, ecc.

Quanto alle modalità di individuazione, potranno essere localizzati i parcheggi ritenuti strategici, e computati con modalità parametriche quelli da reperire nelle aree di trasformazione e di sviluppo.

Da ultimo, appare opportuno rilevare che i parcheggi rappresentano, unitamente ad altri servizi a tariffa, l'esempio più consolidato di strutture realizzabili da soggetti privati, in regime di convenzionamento o di concessione.

Conseguentemente, qualora sia sostenibile il servizio a tariffa, in relazione alla specifica realtà comunale, è opportuno ricorrere a tale tipologia di realizzazione.

c) *Criteri relativi all'integrazione con le programmazioni di settore*

Con tale richiamo si può cogliere nella legge un tentativo di introdurre nella pianificazione una nuova complessità disciplinare.

Occorre, tuttavia, evitare il rischio di un approccio interdisciplinare, quale, cioè, semplice sommatoria di visioni diverse del mondo, cogliendo invece l'opportunità di una pianificazione infradisciplinare, in cui ciascun settore dell'amministrazione pubblica, sia essa intesa come locale o di livello superiore, apporti il suo punto di vista alla scelta del progetto migliore.

Ciò consentirà di connettere a sistema i piani di settore che, pur rispondendo a logiche parziali, si dovranno confrontare nell'ambito di un approccio programmatico globale.

Pericolosa è, infatti, la tendenza alla crescente «autonomizzazione», a tutti i livelli, delle politiche e delle scelte settoriali, che, se non ricondotte ad un processo di pianificazione integrato, rischia di portare ad una dannosa disarticolazione e contrapposizione degli interventi.

Proprio per garantire maggiore flessibilità all'approccio al Piano dei Servizi, diversamente da quanto previsto dall'articolo 22 della legge 51/75, l'articolo 7 della legge 1/2001 non definisce ripartizioni per tipologie di servizi nell'ambito della dotazione minima di standard.

Il legislatore si limita ad assicurare al compendio dei servizi almeno il 50% di spazi per verde (per ciò che concerne la residenza) e a parcheggi (per ciò che concerne gli usi non abitativi), prevedendo per i primi la reperibilità anche fuori dal perimetro comunale, in parchi regionali o sovramunicipali.

Le quantità discrezionali dei servizi rimanenti devono risultare coerenti con quelli previsti dagli strumenti di programmazione ed indirizzo di settore.

Si richiamano, a titolo indicativo, i servizi e le strutture relative ai trasporti, ai servizi sociali, sanitari, culturali, amministrativi, ecologici, dell'istruzione, ecc., anche a carattere sovramunicipale.

Tale precisazione sembrerebbe pleonastica se, fino ad oggi, il computo delle elencate tipologie di strutture, riconducibili, in generale, a standard di livello sovramunicipale, non fosse stato ammissibile esclusivamente per i Comuni con capacità insediativa superiore a ventimila abitanti, ai fini dell'ottemperanza dei disposti del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 4, punto 5, relativo alle zone F.

Sulla base della nuova legge, invece, i suddetti servizi possono essere conteggiati dalla generalità dei Comuni anche ai fini del raggiungimento della dotazione minima di standard di 26,5 metri quadrati per abitante.

È opportuno chiarire tuttavia che, trattandosi di strutture normalmente al servizio di più di una comunità, potrà essere conteggiata soltanto la quota relativa all'effettivo utilizzo locale. Ad esempio se il servizio ha un ambito di influenza di n abitanti, ed il comune in cui risulta localizzato ha m abitanti, la superficie computabile sarà percentualmente pari al rapporto m/n.

Quanto, invece, al raccordo con strumenti di settore più specifici (il programma triennale delle opere pubbliche, i Pia-

ni del traffico e dei Parcheggi), si rinvia a quanto esposto, rispettivamente, alla Parte II, par. 3, nonché al precedente punto b).

*d) Criteri relativi alla valorizzazione delle forme di concorso e coordinamento tra Comuni*

L'estrema parcellizzazione del territorio regionale lombardo in unità amministrative locali ha di fatto contribuito ad un disegno di pianificazione urbanistica quasi sempre progettato tra gli angusti limiti comunali.

Il Piano dei Servizi consente di superare questa miopia pianificatoria, che spesso ha causato gravi diseconomie di scala, stabilendo al punto 5, comma c) dell'art. 7 il principio che strutture private e pubbliche, ancorché non ubicate nel territorio di un comune, possano, unitamente alle aree dei parchi regionali e sovracomunali, essere considerate ai fini della dimostrazione della sufficienza di dotazioni di standard inferiori ai 26,5 mq abitanti.

Questo consente, come già precedentemente evidenziato, ai Comuni più piccoli di avvalersi, in accordo con i comuni limotrofi, di servizi non localizzati nel proprio territorio, ma in grado di soddisfare le esigenze di più comunità.

In tal caso, l'amministrazione comunale ha la facoltà di ridurre la dotazione minima di standard prevista dalla legge, dimostrando in che modo il servizio, la struttura o la prestazione di cui si avvale (ad esempio: un asilo nido, una scuola superiore, un parco giochi, una prestazione assistenziale e sanitaria) integra e soddisfa le esigenze espresse dalla propria comunità locale in termini di qualità, adeguato livello di accessibilità, fruibilità e fattibilità economica.

Pare evidente, pertanto, che il progetto di Piano potrà e dovrà, sulla base di analisi estese ad un adeguato intorno, entro ragionevoli raggi di percorrenza, dimostrare la possibilità di ricorso da parte della popolazione a strutture esterne all'ambito comunale.

Il decremento delle nascite, rilevato negli ultimi anni, fa immediatamente pensare all'esempio dei complessi scolastici che possano ritrovare economie funzionali proprio in ambiti sovracomunali.

Dal punto di vista squisitamente normativo, le possibilità di valutazione dell'esistenza di struttura extracomunali dà luogo alle seguenti situazioni, ciascuna delle quali connessa ad un differente grado di documentazione delle scelte:

- valutazione delle strutture e servizi extracomunali esistenti esclusivamente nella parte programmatica del Piano dei Servizi: è sufficiente, al fine di supportare le scelte di programma contenute nel Piano tramite la considerazione di tali disponibilità, la dimostrazione tecnica della corrispondenza dell'attrezzatura e del servizio ad esigenze della popolazione residente, con indicazione del rispettivo bacino di utenza (per la quota che interessa il comune di cui trattasi);

- valutazione delle strutture e servizi extracomunali esistenti altresì nella parte pianificatoria del Piano dei Servizi, con riferimento al calcolo degli standards, qualora, però, detta valutazione non sia determinante ai fini del conseguimento dello standard minimo di legge per il comune di cui trattasi: è sufficiente la medesima dimostrazione di cui al punto precedente; in tal caso, la stessa struttura o servizio sarà conteggiabile come standard sia a favore del comune sul cui territorio è ubicato, sia a favore del o dei Comuni la cui popolazione comunque se ne avvale, beninteso per ciascuno di essi in proporzione al bacino di utenza di sua spettanza motivamente servito. La somma dei singoli bacini di utenza dei rispettivi Comuni non può superare il bacino di utenza di cui la struttura o il servizio è capace. Al fine di coordinare tra loro tali previsioni, i Comuni interessati possono assumere, nelle forme opportune (anche non convenzionali), le opportune intese preliminari alla elaborazione del Piano dei servizi (anche in sede delle conferenze di copianificazione previste al comma 17 dell'art. 3 della l.r. 1/2000);

- valutazione delle strutture e servizi extracomunali esistenti altresì nella parte pianificatoria del Piano dei Servizi, con riferimento al calcolo degli standards, qualora, però, detta valutazione sia determinante ai fini del conseguimento dello standard minimo di legge per il comune di cui trattasi: in tale caso, previsto al punto c) del comma 5 della legge, per la valutazione della struttura o del servizio extraterritoriale nel computo degli standard del comune che se ne avvale è necessario l'accordo preventivo con il comune nel cui territorio è ubicata o con l'ente proprietario o gestore della struttura, da assumersi nei termini già indicati al precedente par. 4, punto

b) della Parte II. Resta fermo che, anche in tal caso, ciascun Comune può conteggiare la struttura o il servizio nella propria dotazione di standard in proporzione al bacino di utenza di sua spettanza motivamente servito;

- valutazione di strutture o servizi extracomunali da realizzarsi: fermo restando quanto sopra, si richiede altresì che la messa in opera della struttura e del servizio sia pervenuta ad uno stadio previsionale sufficientemente definito, come ad esempio quello derivante dalla stipulazione di protocolli d'intesa tra gli Enti o dalla costituzione di società o consorzi incaricati della realizzazione dell'opera o della gestione del servizio. In caso di successiva certezza sulla non esecuzione dell'opera, il Piano dei Servizi dovrà essere opportunamente adeguato nelle programmazioni e previsioni corrispondenti.

Per quanto concerne le attribuzioni regionali finalizzate alla valorizzazione ed incentivazione delle forme di concorso e di coordinamento tra Comuni, è già stata avanzata l'ipotesi - nell'ambito della formulazione dei criteri per il finanziamento ai Comuni ex lege 66/82 per la predisposizione dei PRG- di privilegiare, rispetto ai tradizionali canoni di finanziamento di cui la Regione si avvale, questa particolare forma associativa tra enti locali.

Si segnala inoltre che con d.g.r. 7/5550 del 13 luglio 2001 sono stati definiti i criteri per l'assegnazione ed erogazione di contributi regionali, a fondo perduto, a favore della predisposizione di studi di fattibilità sulla gestione associata di funzioni e servizi comunali da parte di Comuni, unioni di Comuni e Comunità Montane, ai sensi dell'art. 1, comma 52-quater della l.r. 5 gennaio 2000, n. 1.

Con tale provvedimento, la Regione Lombardia intende favorire la gestione associata di funzioni e servizi comunali per la realizzazione di economie di scala e il miglioramento delle condizioni quali-quantitative dei servizi erogati.

Si sottolinea in proposito la funzione che in tal senso può assumere il Piano dei Servizi come strumento direttore per l'individuazione delle tipologie di servizi che, in particolare per i Comuni di piccole dimensioni, sono suscettibili di una costruzione e gestione in forma associata.

*e) Criteri relativi alla valorizzazione dell'iniziativa privata*

Fermo restando che una quota di servizi debba sempre essere garantita dalla struttura pubblica, è stata più volte evidenziata la possibilità, in generale ammessa dalla legge, di considerare come quota integrativa il servizio offerto da soggetti privati, purché tale assimilazione risulti regolata da un atto di asservimento o da un regolamento d'uso che assicurino lo svolgimento ed il controllo delle funzioni di interesse generale previste.

L'amministrazione comunale, attraverso il Piano dei Servizi, ne dovrà pertanto individuare le modalità di concessione, convenzionamento, accreditamento per garantirne la continuità temporale, la qualità prestazionale e l'accessibilità economica.

A titolo esemplificativo si elencano alcuni servizi privati accreditabili:

- strutture inerenti attività scolastiche e di studio (asili, scuole private, università, anche private);
- strutture inerenti attività di ricerca (centri scientifici, laboratori);
- strutture inerenti attività sportive (palestre, insediamenti sportivi privati, scuole CONI);
- giardini ed aree a verde di dimensioni apprezzabili ed attrezzati;
- strutture inerenti attività assistenziali (centri sociali no profit, case di cura, di riposo e strutture ricreative per anziani, ostelli e ricoveri);
- strutture inerenti attività terapeutiche e sanitarie (cliniche e case di cura private, ambulatori, centri diagnostici, terapeutici, riabilitativi);
- strutture inerenti attività culturali (musei, biblioteche, teatri, scuole d'arte, sale prove, cineteche, centri culturali);
- strutture inerenti attività sociali e ricreative (centri ricreativi, centri sociali giovanili, centri di inserimento e avviamento professionale; centri di inserimento sociale per extracomunitari);
- strutture inerenti attività fieristiche, espositive, congressuali;
- strutture inerenti attività di servizi e supporto alle imprese (incubators, centri di sviluppo progetti aziendali, business innovation centre);

- posti auto disponibili su spazi privati e pertinenze condominiali (eccedenti la quota dei parcheggi privati obbligatoria ex l. 122/89).

La soluzione di asservimento all'uso pubblico delle strutture, senza necessariamente acquisirne la proprietà pubblica, consentirà il vantaggioso reinvestimento dei capitali risparmiati nell'ottimizzazione dei servizi offerti e delle infrastrutture connesse.

Nell'impossibilità di garantire tramite l'intervento pubblico tutti i servizi al cittadino, sarà preferibile il coinvolgimento dell'iniziativa privata nella produzione di servizi integrativi, soprattutto in quelle situazioni localizzative che, per la struttura dell'edificio e/o per il pregio architettonico – ambientale, rendono difficoltosa e particolarmente onerosa l'acquisizione di nuovi spazi da destinare a standard, nonché laddove risulti conveniente incentivare la riqualificazione del tessuto esistente attraverso l'offerta agli operatori privati di una attività imprenditoriale di carattere semi-pubblico.

Il Piano, a seguito della ricognizione dei bisogni da soddisfare, potrebbe eventualmente individuare i siti e le funzioni pubbliche da cedere in concessione ad operatori privati, provvedendo, invece, direttamente per i servizi residuali non cedibili, in quanto non appetibili o di gestione obbligatoriamente comunale.