

# COMUNE DI PAGAZZANO

PROVINCIA DI BERGAMO

## PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

### *PIANO DEI SERVIZI*

### *RELAZIONE*

Dott. Arch. **PIERGIORGIO TOSETTI**  
via G. Paglia 22/a Bergamo 24100  
tel/fax 035/220260

**Collaboratori:**

Dott. Arch. Vittorio Pagetti  
Dott. Arch. Maurizio Manenti  
Dott. Urb. Elisabetta Crippa



**Procedimento VAS:**

Dott. RAFFAELE MORIGGI	Autorità procedente
Arch. NATASCIA FASOLINI	Autorità competente

**Amministrazione comunale:**

RAFFAELE MORIGGI	Sindaco
Dott.ssa SERENA CARMINATI	Ass. urbanistica
Dott.ssa ANNA SCHIRALDI	Segretario comunale

data: DICEMBRE 2012

all.

# B

Adozione: D.C.C. n° del

Approvazione: D.C.C. n°... del.....

Pubblicazione sul BURL n° del

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

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

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

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

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

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

## Premessa

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

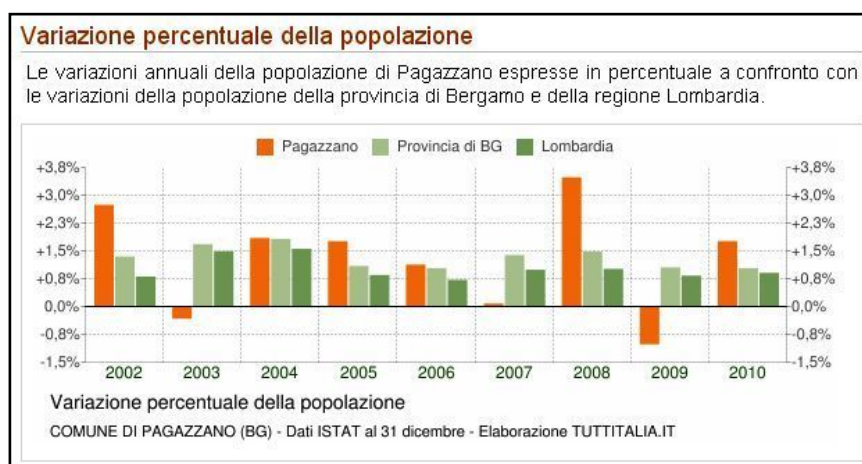
All'interno di questa tematica vanno inquadrati i nuovi indirizzi che emergono dalla riforma legislativa regionale (LR 12/2005) indirizzi che propongono un salto qualitativo nell'attività e nella programmazione delle Amministrazioni, le quali passano dal ruolo di soggetti erogatori diretti di servizi,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

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

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

All'interno di questa struttura si collocano quindi gli interventi pubblici e privati, interagendo con diverse forme di collaborazione e di interrelazione, in funzione del massimo soddisfacimento dell'interesse pubblico e generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Elemento primario di verifica per il Piano dei Servizi è quello relativo alla necessità di garantire, in funzione delle capacità – anche economiche dell'Amministrazione – un'effettiva organica e soddisfacente risposta alle esigenze dei cittadini in materia di servizi, mediante la verifica e la programmazione di un'offerta ottimale di spazi, infrastrutture e attrezzature, considerando quale "elemento di misurazione dell'esigenza di standard e di servizi", non più il solo dato numerico della popolazione presente e prevedibile ma, all'interno di questa, l'articolazione dei "caratteri dell'utenza", intesi non solo come elementi che generano fabbisogni di ordine generale ma anche come elementi determinanti delle varie specificità di domanda di servizi in rapporto ai caratteri e alle peculiarità delle differenti fasce di popolazione e di addetti alle attività economiche.



## Gli orientamenti assunti per l'impostazione del Piano

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

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

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

- determinazione delle tipologie di servizi considerabili come standard, anche se non necessariamente di proprietà pubblica;
- apprestamento di un sistema normativo in grado di disciplinare i servizi esistenti e previsti in modo da garantire gli obiettivi generali del PGT con previsioni specifiche ed efficaci individuate nel Piano complessivo dei Servizi.

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

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

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

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

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





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

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

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

Lo standard complessivo esistente di PRG risulta essere di 125.621 mq (sommatoria delle aree a verde pubblico, parcheggi, aree ad attrezzature di interesse pubblico, aree per l'istruzione).

MISURAZIONE DELLE SUPERFICI

			
1) mq. 591	1) mq. 2.141	1) mq. 7.921	1) mq. 672
2) mq. 461	2) mq. 8.030	2) mq. 5.803	2) mq. 3.666
3) mq. 462	3) mq. 388	3) mq. 2.219	
4) mq. 710	4) mq. 2.374	4) mq. 3.993	
5) mq. 412	5) mq. 2.960	5) mq. 2.226	
6) mq. 306	6) mq. 1.004	6) mq. 5.116	
7) mq. 1.756	7) mq. 315	7) mq. 4.433	
8) mq. 1.027	8) mq. 45.069		
9) mq. 1.047	9) mq. 2.511		
10) mq. 865	10) mq. 1.302		
11) mq. 867	11) mq. 1.503		
12) mq. 189	12) mq. 3.423		
13) mq. 448	13) mq. 2.629		
14) mq. 302			
15) mq. 418			
16) mq. 586			
17) mq. 178			
18) mq. 1.303			
19) mq. 1.303			
20) mq. 1.037			
21) mq. 881			
22) mq. 774			
<b>TOTALE</b>	<b>mq. 15.923</b>	<b>mq. 73.649</b>	<b>mq. 31.711</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO mq. 125.621</b>			

Aree di PRG per servizi ed attrezzature

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

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

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

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

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

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



Ricognizione dello stato dei vincoli urbanistici previsti dal PRG vigente  
Aree pubbliche o disponibili

### **Gli standard quantitativi**

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

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

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

In rapporto alle disposizioni di legge vigenti al momento della formazione del PRG vigente, la quantità complessiva di standard sopra indicata, era sufficiente, come già rilevato, al soddisfacimento dei fabbisogni minimi degli abitanti teorici previsti, quindi notevolmente superiore ai fabbisogni della popolazione effettiva presente nel Comune e per una quantità di superficie pari a 47 mq/ab, ben maggiore rispetto ai minimi.

In rapporto ora alle nuove disposizioni legislative, rispetto agli standard minimi che sono da quantificarsi in 18 mq/abitante effettivo, le superfici previste dal PGT pari a 125.621 mq consentirebbero di soddisfare una popolazione di oltre 6.000 abitanti, e se si considera l'effettivo sviluppo

demografico previsto dal PGT la dotazione pro capite sarà di 43 mq. per una popolazione di circa 5.200 abitanti.

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

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

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

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

## **Analisi della funzionalità delle aree per attrezzature e servizi**

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

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

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

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

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

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

Secondo un approccio funzionale, gli standards presenti nel Comune di Pagazzano possono essere divisi in quattro categorie:

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

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

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

Tali sono anche i "giardini di quartiere", di dimensione tale cioè da non costituire un'attrazione per i residenti di altri quartieri, ma che ricoprono comunque una funzione utile e riconosciuta per una parte di popolazione che risiede in prossimità del parco.

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

Per **standards di interesse primario o d'ambito** sono da intendersi tutti quegli standards organizzati per offrire un servizio limitatamente ad un insediamento specifico, come ad esempio i parcheggi o un piccolo verde pubblico, annessi ad una lottizzazione.

Per **standards "impropri"** sono da intendersi tutti quegli standards presenti sul territorio che hanno finalità pubbliche, ma che di fatto non erogano servizi utili per l'intera collettività.

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

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

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

Per gli “standard di interesse primario” e per gli “standard impropri” si potrebbero prevedere “convenzioni di gestione” con i gruppi di cittadini o di attività produttive interessati.

In tal caso il Comune rimarrebbe in possesso delle aree, ma si sgraverebbe dall'onere della manutenzione delle stesse.

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

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

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

Ovviamente questi ragionamenti vanno inseriti in un quadro generale di organizzazione e riorganizzazione dei servizi all'interno dell'intero territorio comunale, con l'unico vincolo rappresentato, ovviamente, dalla necessità di garantire la presenza della quantità minima di standards previsti per legge che – come si è detto – è già stata raggiunta.

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



I parcheggi delle zone produttive sono stati realizzati a scampo degli oneri urbanizzativi (e quindi con denaro pubblico) ma in realtà non servono, se non marginalmente, alla Comunità di Pagazzano.

## **LA QUALITÀ DELL'ABITARE COME ELEMENTO DI "SERVIZIO" ALLA QUALITÀ URBANA E DELLA VITA**

Anche il rapporto del cittadino con il contesto urbano e con lo spazio e i caratteri della propria abitazione costituisce un elemento da valutare anche nell'ottica del "servizio".

La qualità degli spazi urbani è infatti l'elemento fondamentale del rapporto tra i cittadini e il contesto in cui vivono e quindi tale contesto può fornire un maggiore - o minore - servizio in rapporto alla sua capacità di contribuire alla attrattività dei "luoghi del vivere" collettivo.

L'abitazione pur non essendo un "servizio" di competenza del "pubblico" (salvo i casi dell'housing sociale), costituisce comunque l'elemento primario della qualità della vita e quindi in qualche modo si pone come "elemento di servizio".

Per questa ragione contestualmente alla fase di analisi urbana e dei servizi, si sono effettuati, mediante questionari, alcuni sondaggi sul grado di soddisfazione dei cittadini sul sistema dei luoghi urbani e sulle qualità dell'abitare.

Le schede compilate, pur se quantitativamente modeste rispetto al numero dei nuclei familiari ai quali sono state distribuite, hanno dato comunque esiti di un certo interesse che sono riassunti nei quadri che seguono e che sostanzialmente indicano una buona situazione di gradimento per il contesto degli spazi pubblici e dei servizi e un'altrettanto positiva valutazione degli spazi abitativi, che consentono

di ipotizzare in prospettiva una situazione di stabilità sostanziale della popolazione oggi presente nel territorio urbano.

A questa si aggiungono le famiglie di anziani autosufficienti che verranno ospitate nel previsto "Biovillaggio", le quali incideranno modestamente sui servizi principali del territorio (scuola, sport, servizi sociali, ecc.), essendo tale struttura sostanzialmente autosufficiente, ma potranno aumentare la vitalità del tessuto urbano, con una presenza diffusa che si rapporterà in termini di relazioni umane e sociali alla popolazione residente.

E, nel contempo, i meccanismi convenzionali previsti dal PII "Arsenal" e dai rapporti previsti con il "Biovillaggio" consentiranno, a condizioni in corso di definizione, di rendere disponibili alcuni servizi interni a quest'ultimo, anche ai cittadini di Pagazzano.

**I possibili servizi del Biovillaggio che potranno essere resi disponibili:**

- salone polivalente per feste e ricorrenze;
- sala conferenze;
- palestra;
- biopiscina (con magnesio);
- sala mostre;
- sala conferenze;
- biopiscina olimpionica;
- percorso vita;
- arena per eventi e spettacoli;
- campo di bocce;
- campi da tennis;
- campo sportivo con pista di atletica;
- infermeria;
- ambulatori medici (dentista, medico generico, dermatologo).

All'interno del villaggio, nel perimetro sud è previsto un centro di fisioterapia e del nuovo benessere, con pacchetti di cure e trattamenti innovativi con l'impiego di sistemi di endoterapia capacitativa resitiva, di rigenerazione cellulare, non invasivi, gestito da medici di rinomata fama nel settore.

Il centro è specializzato nelle cure di restituzione post operatoria, nella terapia del dolore, e nella riabilitazione post traumatica, nella cura dei disturbi del sonno.

### **Verifica della presenza e funzionalità di strutture e attrezzature**

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

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

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

A tali valutazioni, condotte sulle strutture erogatrici di servizi, si è unita l'analisi specifica delle cosiddette "attrezzature a terra" costituite da tutte quelle aree che svolgono funzioni di servizio non connesse alla presenza di edifici.

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

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

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

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

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

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

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

Il Piano dei Servizi valuta quindi come sostanzialmente positiva la situazione già in essere, tenuto conto anche della non eccessiva distanza tra il nucleo centrale e l'insieme delle aree residenziali, anche le più periferiche, che hanno distanze sostenibili anche a livello ciclo-pedonale.

Le attrezzature scolastiche sono poste in posizione prossima al centro urbano. Esse si strutturano in un vasto compendio nel quale sono presenti le funzioni della scolarità dell'obbligo e della scuola materna.

Positiva è la presenza di attrezzature e sedi di attività connesse con lo sport e il tempo libero, le attività associative e la biblioteca.

Il Centro Sportivo Comunale, presenta dimensioni, spazio e attrezzature positive che potranno implementarsi ulteriormente per la continuità fisica con l'ampio spazio verde che verrà ceduto all'interno del PII "Arsenal".

La sede del Municipio, risponde pienamente alle funzioni preposte ed è dotata di una discreta possibilità di parcheggio.

E' inoltre presente il complesso scolastico che fa riferimento alla Scuola Elementare e Media e, nello stesso ambito urbano sono presenti la Scuola Materna e la Biblioteca Comunale.

Sono inoltre da menzionare le attrezzature religiose e la presenza dell'Oratorio, che è un elemento fortemente strutturato nel territorio, saldamente ancorato alla tradizione locale e che costituisce punto di riferimento, non solo per le funzioni più propriamente connesse con le strutture religiose.

Infine, tra le principali strutture erogatrici di servizio non si può non menzionare il Castello Visconteo che, al di là della valenza storica architettonica ed artistica di elevatissimo significato, si presenta a come elemento di forte potenzialità attrattiva per un bacino territoriale più ampio in rapporto alle già presenti capacità di ospitare iniziative di valore culturale che possono ulteriormente essere potenziate.

Tale capacità fa quindi del Castello, a pieno titolo, una attrezzature di valore sovracomunale e di potenziale e notevole capacità attrattiva.

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

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

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

Queste aree e attrezzature costituiscono un momento centrale dell'organizzazione urbana e si pongono al servizio dell'intero territorio urbano di Pagazzano, con una situazione viaria che necessita però di alcuni adeguamenti funzionali.

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





Al di là dell'importanza di garantire una migliore funzionalità delle strutture al servizio della popolazione e delle attività già presenti e di implementare le dotazioni con nuovi servizi, sotto il profilo della struttura e della fruibilità del quadro delle funzioni urbane, si ritiene utile

implementare le disponibilità di parcheggio al servizio della residenza anche con nuovi spazi reperibili in sede stradale e mediante il meccanismo del "carico urbanistico" di cui si tratterà successivamente.



Previsioni di Piano

MISURAZIONE DELLE SUPERFICI

				
1) mq. 591	1) mq. 2.141	1) mq. 7.921	1) mq. 672	
2) mq. 461	2) mq. 8.030	2) mq. 5.803	2) mq. 3.666	
3) mq. 462	3) mq. 388	3) mq. 2.219		
4) mq. 710	4) mq. 2.374	4) mq. 3.993		
5) mq. 412	5) mq. 2.960	5) mq. 2.226		
6) mq. 306	6) mq. 1.004	6) mq. 5.116		
7) mq. 1.756	7) mq. 315	7) mq. 4.433		
8) mq. 1.027	8) mq. 45.069			
9) mq. 1.047	9) mq. 2.511			
10) mq. 865	10) mq. 1.302			
11) mq. 867	11) mq. 1.503			
12) mq. 189	12) mq. 3.423			
13) mq. 448	13) mq. 2.629			
14) mq. 302				
15) mq. 418				
16) mq. 586				
17) mq. 178				
18) mq. 1.303				
19) mq. 1.303				
20) mq. 1.037				
21) mq. 1.330				
22) mq. 774				
23) mq. 1.458				
<b>TOTALE</b>	<b>mq. 17.830</b>	<b>mq. 73.649</b>	<b>mq. 31.711</b>	<b>mq. 4.338</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>mq. 127.528</b>			

Aree di PGT per servizi ed attrezzature

Infine va ricordato che la disciplina dell'art.9 della L.R. 12/2005 limita il minimo di standard a 18 mq/abitante, dato che è già fortemente superato al momento attuale. (+ 29 mq/ab).

In quanto infine alle tipologie di "servizi sostitutivi" alla cessione di standard, (i cosiddetti "standard qualitativi), si ritiene che essi debbano essere elementi sostanziali da richiedere nelle "operazioni urbanistiche complesse", soprattutto ove si possa intervenire con pianificazione attuativa.

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

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

La struttura complessiva delle dotazione di aree pubbliche e di servizi che si prevede nel progetto del Piano dei Servizi è complessivamente di 127.528 mq e costituisce una dotazione ottimale per la complessiva popolazione prevista alla soglia temporale dell'anno 2021.

## ELEMENTI DI DISCIPLINA NORMATIVA

I principali e più innovativi caratteri della normativa del Piano dei Servizi, in parte già presenti nella disciplina del PdS del PRG, ma che vengono ulteriormente sviluppati, sono qui di seguito sintetizzati.

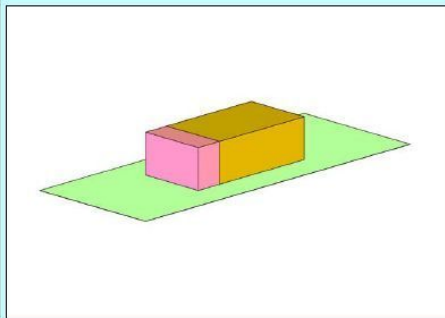
Il Piano dei Servizi assicura la dotazione di aree per servizi di proprietà pubblica o da acquisire alla proprietà pubblica, oppure private per le quali dovrà essere previsto l'assoggettamento ad uso pubblico, in relazione all'entità degli insediamenti esistenti e previsti, attraverso i mezzi e con le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

### 1. La Compensazione

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

- la realizzazione dei volumi di compensazione su altri terreni edificabili all'interno degli eventuali Ambiti di Trasformazione;
- la medesima possibilità all'interno di aree edificabili che saranno previste dal Piano delle Regole, per le quali potranno essere previsti indici di zona minimi e massimi;
- recuperare la capacità edificatoria su terreni di proprietà pubblica, con opportune permute, o su altre aree di proprietà

*Utilizzo dei volumi compensativi su un lotto edificabile o edificato*



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

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

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

del soggetto interessato alla cessione, che siano individuate dalla pianificazione generale come utilizzabili a fini edificatori. I diritti edificatori saranno liberamente commerciabili ai sensi dell'art. 11 c. 4 della LR 12/2005.

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

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

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

Tali necessità non sono determinate dalla organizzazione della vita collettiva negli spazi urbani, ma da esigenze indotte da singoli interventi e dalle modalità e finalità con le quali tali

interventi sono stati realizzati, talchè in assenza degli interventi stessi esse verrebbero meno.

Nel caso dei servizi pubblici la necessità di rispondere ad esigenze generali, rende comunque sempre necessaria la presenza della struttura di interesse generale, rispetto alla quale la presenza o meno di determinati interventi può rendere necessaria una maggiore o minore dimensione del servizio, ma non incide sulla necessità che comunque questo venga erogato.

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

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

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

Ad esempio le scuole sono un servizio pubblico che, indipendentemente dalla realizzazione di nuovi interventi

edificatori, deve comunque essere presente e disponibile all'interno del territorio urbano quale servizio per la Comunità insediata; l'incremento della popolazione per effetto di interventi edificatori ne determinerà la necessità di ridimensionamento.

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

Queste necessità – indotte quindi dalla realizzazione di strutture private – determinano quindi un “carico urbanistico primario di

sosta” che non è dovuto a ragioni derivanti dalle modalità di organizzazione del traffico del territorio ma che sono rapportate alla necessità di dotare l’insediamento stesso di spazi necessari al suo migliore e più adeguato funzionamento.

Per questa ragione la normativa del Piano dei Servizi introduce la disciplina del “**carico urbanistico primario**” distinguendo gli spazi che devono essere accessibili al pubblico, da quelli che devono essere “**pubblici**”, cioè quelli che devono soddisfare esigenze di organizzazione del sistema generale della mobilità collettiva o comunque di specifiche funzioni di interesse generale.

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

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

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

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

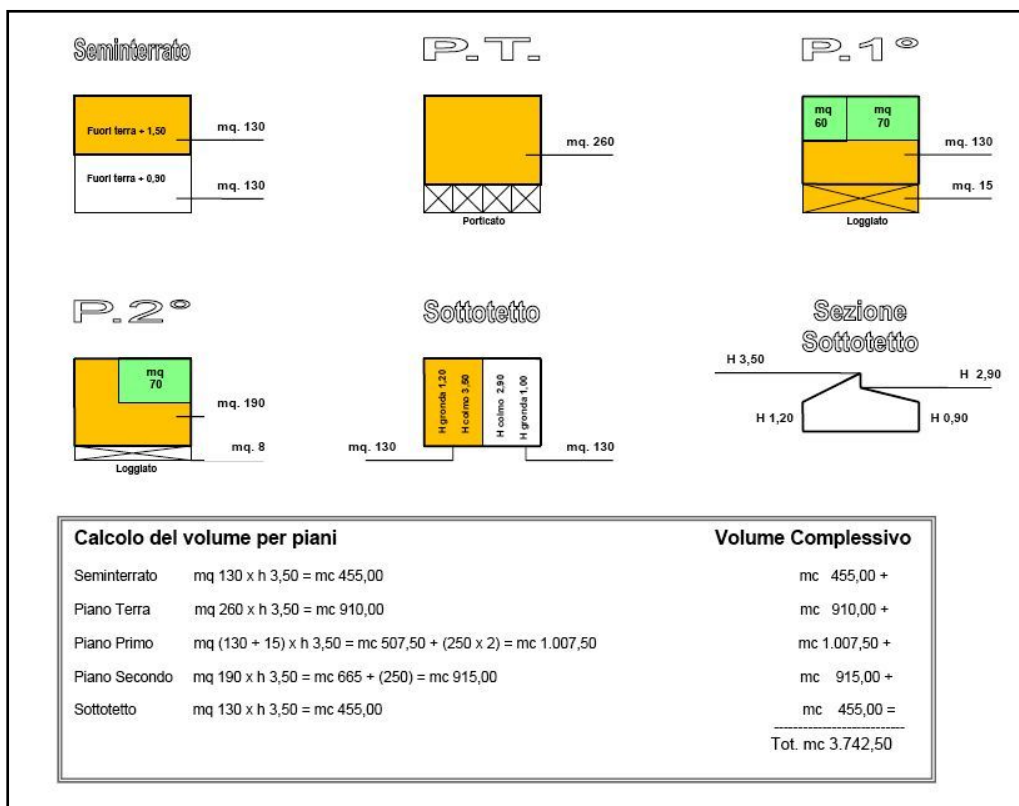
Sulla base di questo presupposto, il costo per abitante diviso per 100 determinava l'incidenza per mc degli oneri di urbanizzazione.

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

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

Qualora invece all'interno dei medesimi 1000 mc venissero realizzati 6 alloggi si avrebbe un "**carico insediativo**" medio non più di 10 abitanti ma di  $(6 \times 2,5) = 15$  abitanti e tuttavia il pagamento degli oneri, in rapporto al volume, continuerebbe ad essere riferito a 10 abitanti teorici, lasciando a carico della Comunità il costo dei servizi per i 5 abitanti in più.

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



**1. metodo tradizionale**

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

**2. unità di carico insediativo**

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

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

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

**4. La retrocessione di aree a standard**

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

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

La perdita della specifica funzione di interesse pubblico non farà tuttavia venir meno la necessità del mantenimento della funzione svolta dalle aree stesse, la quale rimane indispensabile per garantire

una corretta risposta funzionale alle necessità indotte dalla presenza degli insediamenti di riferimento.

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

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

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

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

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



### **Gli elementi di sostenibilità economica ed operativa del Piano**

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

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

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

Qualora la disciplina di Piano, prevedendo il meccanismo del Carico urbanistico primario e la sosta, diminuirà sostanzialmente il fabbisogno di aree per parcheggi pubblici e relativi costi di realizzazione e di manutenzione, che andranno a totale carico degli interventi edilizi,

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

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

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

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