



# COMUNE DI TAVERNA

Provincia di Catanzaro



## Piano Strutturale Comunale

DOCUMENTO DEFINITIVO

Elaborato

**A 3**

*[Signature]*  
**Piano dei servizi  
e degli standard qualitativi**

PROGETTISTI

Arch. Attilio Mazzei  
Geol. Ida Corea  
Dott. Agron. Francesco Vavalà

Collaboratori :  
Carlo Mazzei  
Ing. Luca V. Rotundo

ARCHITETTI S  
Architetto  
ATTILIO  
MAZZEI  
iscritto all'Albo  
col. N. 331  
ORDINE DEGLI ARCHITETTI  
CATANZARO

Il Sindaco  
*[Signature]*  
Ing. Eugenio Carino

Ing. M.R.U.P.  
*[Signature]*  
Ing. Marco Borello



## INDICE

1. Obiettivi degli standard di qualità.	pag. 2
2. Contenuti del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Catanzaro – Norme Tecniche di Attuazione.	pag. 4
3. Contenuti e metodologie del Piano dei Servizi.	pag. 4
4. Modalità di accertamento della domanda di servizi.	pag. 5
5. Definizione di parametri qualitativi dei servizi.	pag. 5
6. Modalità di determinazione dell'offerta di servizi esistente.	pag. 6
7. Modalità di determinazione degli interventi di implementazione dell'offerta di servizi.	pag. 6
8. Determinazione delle tipologie di servizi considerati come standard.	pag. 6
9. Contenuti pianificatori del Piano dei Servizi.	pag. 6
10. Il Piano dei Servizi come strumento di calcolo.	pag. 7
11. Modalità di computo della dotazione reperita.	pag. 7
12. Ricadute del Piano dei Servizi sulla validità temporale dei vincoli, reiterazione, indennizzi.	pag. 8

### CRITERI E INDIRIZZI PER LA PIANIFICAZIONE COMUNALE DEI SERVIZI

1. Criteri ed indirizzi per la pianificazione comunale dei servizi.	pag. 9
2. Servizi per gli usi residenziali permanenti e temporanei.	pag. 9
3. Servizi per gli usi non residenziali.	pag. 9
4. Criteri relativi al verde pubblico.	pag. 10
5. Criteri relativi ai parcheggi pubblici.	pag. 10
6. Criteri relativi all'integrazione con le programmazioni di settore.	pag. 11
7. Criteri relativi alla valorizzazione dell'iniziativa privata.	pag. 11

## 1. Obiettivi degli standard di qualità.

Il Piano dei Servizi è uno strumento di programmazione dei servizi comunali e sovracomunali, in ossequio alla Legge Regionale n 19/2002 art. 53 che introduce la nuova disciplina della dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico e rappresenta lo strumento di transizione tra lo standard concepito con logica quantitativa e lo standard prestazionale di qualità (art. 53 comma 2).

L'obiettivo, recita testualmente la L.U.R. Calabria, è di "assicurare una diversa e migliore qualità urbana", quindi "gli standard debbono contribuire ad elevare il livello quantitativo e qualitativo del sistema delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi in genere, mirando a migliorare il livello delle attrezzature e spazi collettivi, idonei a soddisfare le esigenze dei cittadini".

Gli standard di qualità, in particolare, si esprimono attraverso la definizione:

- a) della quantità e della tipologia di tali dotazioni;
- b) delle caratteristiche prestazionali, in termini di accessibilità, di piena fruibilità e sicurezza per tutti i cittadini di ogni età e condizione, di equilibrata e razionale distribuzione nel territorio, di funzionalità e adeguatezza tecnologica, di semplicità ed economicità di gestione.

La Giunta regionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti i rappresentanti dell'A.N.C.I. dell'U.P.I., dell'A.N.C.E., dell'A.N.P.C. e delle federazioni degli ordini professionali degli architetti – pianificatori – paesaggisti - conservatori, degli ingegneri e dei geologi, avrebbe dovuto specificare gli atti ai fini della predisposizione dei piani urbanistici comunali, ovvero:

- a) i limiti di utilizzazione territoriale;
- b) i valori per il calcolo della capacità insediativa dei suoli destinati all'espansione ed al completamento degli immobili da sottoporre a riqualificazione, rifunzionalizzazione e sostituzione;
- c) i rapporti tra gli spazi destinati alla trasformazione urbanistica e gli spazi pubblici, di uso pubblico o aperti al pubblico destinati al soddisfacimento delle esigenze di mobilità, sosta e ricovero degli autoveicoli, del tempo libero ivi compresi gli spazi verdi naturalizzati ed attrezzati per il gioco, lo sport, le attività singole o collettive, l'istruzione di primo e secondo grado, l'assistenza agli anziani, le strutture sanitarie di base;
- d) i criteri attraverso cui il soddisfacimento dei fabbisogni di standard debba essere valutato secondo requisiti prestazionali delle attrezzature e dei servizi la cui rilevazione e valutazione dovrà accompagnare quella strettamente quantitativa, che ai sensi del D.M. n. 1444 del 1968 si attesta in 18 mq/ab.

La possibilità di soddisfare la percentuale di standard urbanistici anche con servizi ed attrezzature private, purché definitivamente destinati ad attività collettive e previo convenzionamento con il Comune.

La Giunta regionale, previo parere vincolante della Commissione consiliare competente, nel medesimo provvedimento, avrebbe dovuto connotare altresì, le forme di surrogazione di natura tecnologica o contrattuale attraverso le quali i citati fabbisogni potranno essere comunque soddisfatti, comprendendo anche forme di monetizzazione, di prestazione in forma specifica ovvero interventi compensativi diversi da quelli direttamente interessati.

Gli standard di qualità vengono individuati come strumento di programmazione delle politiche delle prestazioni offerte alla comunità locale ai fini della sostituzione del computo quantitativo della dotazione di standard urbanistici con una valutazione qualitativa e gestionale, e quindi attuativa, del complesso dell'offerta di servizi nel territorio, comunale e sovracomunale.

Si tratta quindi di un elemento di collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, con i relativi riflessi in termini urbanistici e le problematiche più generali di regolazione degli usi del territorio che determinano la qualità della vita urbana: una rivoluzione metodologica, dove da un

lato un'amministrazione può riaffermare un ruolo di centralità della pianificazione e programmazione del proprio territorio, e dove il ruolo dei risultati e degli obiettivi diventa determinante nelle scelte degli indirizzi.

Al rispetto formale di una norma urbanistica che proponeva una definizione meramente "quantitativa" dello standard, cui non sempre conseguiva una reale dotazione di servizi, la L.R. 19/02 sostituisce un'analisi delle esigenze da soddisfare e delle prestazioni che l'Amministrazione intende fornire, da attuarsi attraverso la predisposizione di uno specifico elaborato, denominato Piano dei Servizi o Piano Qualitativo degli Standard, che documenta 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; il Piano dei Servizi deve altresì precisare le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale, con uno specifico riferimento alle varie modalità di intervento e alle programmazioni in corso, in particolare il programma triennale dei lavori pubblici, o contenuti nel P.O.T. dettato dall'art. 29 della L.R. 19/02.

Uno strumento, quindi, di indagine ed orientamento che deve costituire supporto della pianificazione futura di tipo urbanistico, non ancora esaurientemente normato dalla Regione Calabria.

La dotazione di standard per attrezzature pubbliche e di uso pubblico verrà così determinata dal singolo Comune sulla base delle disposizioni legislative, che non configurano un criterio di calcolo vincolante, ma definiscono parametri indicativi, dai quali l'Amministrazione Comunale potrà discostarsi, motivando tale scostamento con le risultanze delle analisi contenute nel Piano dei Servizi, purché rispettosi delle direttive per il dimensionamento degli spazi pubblici e di uso pubblico come previsti dall'art. 61 delle N.T.A del P.T.C.P della provincia di Catanzaro; ovvero, evidenziando che la specifica realtà territoriale impone assunzione di soluzioni diverse, che hanno come obiettivo ultimo l'esigenza di concretizzare le scelte di politica dei servizi, intendendo con ciò gli esiti qualitativi - in termini di prestazioni concrete da offrire ai residenti - delineate dal Piano dei Servizi stesso.

Lo strumento permette di superare il concetto "vincolistico" delle aree destinate a standard, e getta le basi conoscitive per la individuazione di zone da destinare a funzioni di pubblica utilità, favorendo la partecipazione di privati (art. 93 comma 4 della L.U.R.) ed operatori diversi per la realizzazione dei servizi pubblici (sport, verde, sociale ecc.).

La concezione di standard quantitativo, (D.M. 1444/68) nato più di 35 anni orsono, infatti, risente di una concezione ancora razionalista del movimento moderno di architettura che voleva trasferire sul territorio un modello politico ideale fondato sulla uguaglianza dei cittadini nell'uso del territorio e dei servizi. Come è noto, la carenza di capacità previsionale, la scarsa flessibilità degli strumenti, la rigidità normativa, la ricerca di parametri spesso astratti, di fatto ad oggi appaiono come un peso inaccettabile. Tuttavia il sistema ha funzionato nei confronti del pericolo di una urbanizzazione incontrollata del territorio.

La L.R. 19/02 predispose uno slittamento di ruoli a favore del livello comunale, attribuendogli il diritto - dovere di ricercare, purché rispondente al P.T.C.P., il migliore equilibrio tra sviluppo e servizi, in relazione alle caratteristiche del territorio amministrato. Si apre anche alla partecipazione dei privati, indicando finalità e criteri di valutazione delle attività di servizio nell'interesse generale.

In sintesi, la legge urbanistica calabrese, pur garantendo le dotazioni minime di standard (18 mq/ab art.53 comma 3/d):

- mira a rendere più realistica la base di calcolo dello standard, e conseguentemente della capacità insediativa modificando le modalità di computo della capacità insediativa del piano;
- riconosce ai comuni autonomia di valutazione della realtà insediativa dei servizi offerti alla collettività locale;
- elimina categorie predefinite di standard demandando alla discrezionalità comunale la scelta dei servizi da conteggiare come standard;

- valorizza ed incentiva le forme di concorso, di coordinamento e di collaborazione tra pubblico privato, idonee a garantire l'effettiva fruibilità dei servizi con determinati livelli di qualità;
- indica nei parcheggi uno strumento di governo fondamentale della mobilità;
- orienta verso una progettazione che valorizzi la funzione ambientale del verde.

La nozione di servizio, tuttavia, non coincide con quella di standard urbanistico: compito del Piano dei Servizi è l'indagine delle attività e strutture costituenti servizio, affinché successivamente, in sede di revisione dello strumento urbanistico si possano individuare nuove categorie di standard urbanistici, dimensionati con valutazioni oggettive ed estesi a tutte le attività che in concreto concorrono a realizzare la qualità della vita e dell'abitare.

Interesse generale diventa quindi l'efficienza territoriale, lo sviluppo sostenibile, il miglioramento della qualità di vita individuale e della comunità.

## **2. Contenuti del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Catanzaro – Norme Tecniche di Attuazione.**

**Art. 61 – DIRETTIVE PER IL DIMENSIONAMENTO DEGLI STANDARD PER GLI SPAZI PUBBLICI E DI USO PUBBLICO.**

1. I comuni, nelle disposizioni programmatiche dei P.S.C./P.S.A., calcolano il complessivo fabbisogno decennale di spazi pubblici e di uso pubblico per la popolazione residente in riferimento alle previsioni demografiche di cui al precedente art. 58, applicando i parametri minimi di cui al D.M. 1444/68 e s.m.i.  
Tale fabbisogno risulta dalla somma delle attrezzature pubbliche esistenti, del fabbisogno corrispondente all'eventuale incremento di popolazione previsto ed alla eventuale quota di fabbisogno pregresso.
2. Al fabbisogno di cui al precedente comma si aggiunge quello per gli utenti non residenti (turisti), calcolato applicando i seguenti parametri, riferiti a ciascun posto letto (pl) esistente o previsto nel settore alberghiero (alberghi, pensioni, bed and breakfast, ecc.), extra - alberghiero (campeggi, campi roulotte, aziende agrituristiche, residences, ecc.) o in residenze temporanee (ivi incluse le seconde case, le case per villeggiatura, case - albergo, alloggi e pensionati per studenti ecc., e considerando per esse un posto letto ogni 20 mq di superficie utile):
  - a) per attrezzature d'interesse comune: 1 mq/pl;
  - b) per parcheggi: 2 mq/pl;
  - c) per verde e sport: 5 mq/pl.

## **3. Contenuti e metodologie del Piano dei Servizi.**

La legge regionale ed il sopra indicato art. 61 del P.T.C.P individuano per il dimensionamento degli standard, alcuni principi di riferimento generali ed in particolare la normativa prevede, al fine di assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio comunale, la necessità di 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, e di precisare, nel rispetto delle previsioni contenute nel P.S.C, le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale, dimostrandone l'idoneo livello quantitativo, ma senza stabilire ancora né i connotati e/o le forme di surrogazione, né gli aspetti qualitativi, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità e fattibilità.

Pertanto l'oggetto del Piano è l'insieme dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, che come tale è più ampio di quello degli standard urbanistici.

Vi sono comprese, infatti, tutte le attrezzature ed infrastrutture urbane, ivi incluse, quindi quelle ordinariamente definite come urbanizzazioni primarie (viabilità, arredo urbano, servizi tecnologici, servizi pubblici primari - acqua, gas, elettricità, trasporti, ecc.); non sono considerati i servizi a

gestione diffusa sul territorio, spesso non coincidenti con l'esistenza di apposite strutture (servizi sociali e di assistenza).

La nozione di servizio non coincide, come già detto, 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, anche 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 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), dall'altro resta salvaguardata nella propria autonomia: sono e saranno standard quegli specifici servizi di attrezzature che la collettività locale, nel tempo, riconosce come essenziali e basilari per l'equilibrata strutturazione del territorio.

Non è standard, infatti, ciò che, essendo in realtà minimamente indispensabile per l'esistenza di un insediamento, non ne rappresenta una implementazione in termini qualitativi (es. la viabilità, le reti tecnologiche essenziali, in sostanza, più che un servizio sono presupposto per lo sviluppo del territorio).

La nozione di standard non è più limitata al concetto di aree o strutture edilizie, potendosi estendere a tutte quelle attività che in concreto concorrono a realizzare un'autentica qualità della vita. Inoltre, le attività di interesse pubblico potranno essere gestite da soggetti privati, i quali agiranno quali delegati o sostituti dell'ente pubblico, con conseguente assoggettamento della loro attività al sistema di regole proprio dell'attività amministrativa.

Sulla scorta di tali indicazioni di contenuto, il sistema qualitativo degli standard si configura, quindi, come uno strumento principalmente di programma, in quanto tende a definire 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 le aree urbane consolidate (aree da mantenere o da trasformare) o da urbanizzare (aree di espansione).

Per conseguire le finalità attribuite dalla legge urbanistica, il P.S.C impone alcuni elementi tipici da considerare nel proseguo dei piani attuativi e/o nel Piano Operativo Temporale:

- a) inquadramento del Comune nel contesto territoriale di riferimento per la fruizione dei servizi, al fine di valutare, la presenza di un livello minimo di servizi;
- b) formulazione dell'inventario dei servizi presenti nel territorio;
- c) determinazione dello stato dei bisogni e della domanda di servizi;
- d) confronto fra domanda e offerta, per definire una diagnosi dello stato dei servizi e individuare eventuali carenze;
- e) redazione di un progetto delle relative priorità di azione.

#### **4. Modalità di accertamento della domanda di servizi.**

I dati di valutazione primari su cui il Piano fonda la propria analisi, sono costituiti dallo screening delle necessità di servizi ricorrenti, effettuato 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.

L'indagine tende, inoltre, a definire la domanda di servizi in termini qualitativamente differenziati, in relazione alle diverse tipologie di uso del territorio; la metodologia di identificazione dei bisogni è analoga a quella marketing utilizzata in ambito commerciale per sondare le clientele e le loro attese.

#### **5. Definizione di parametri qualitativi dei servizi.**

Al termine delle indagini, segue la definizione, in forma parametrica, degli elementi quantitativi che le attività di servizio citate arrivano a possedere in base alle considerazioni emerse (relativamente a scuole, parcheggi, attrezzature socio - sanitarie, teatri, musei).

I parametri qualitativi fissati nel Piano dei Servizi per le strutture pubbliche dovranno costituire altrettanti criteri determinativi per i casi in cui le medesime strutture vengano realizzate da soggetti privati.

#### **6. Modalità di determinazione dell'offerta di servizi esistente.**

Il Piano degli Standard comporta la ricognizione puntuale del tipo e del livello dei servizi già disponibili in quanto, a differenza della semplice quantificazione delle aree a standard esistenti, la ricognizione è estesa a tutte le attività e le attrezzature suscettibili di essere qualificate come servizio di interesse pubblico o generale, indipendentemente dalla loro classificazione come servizi pubblici e privati, per come si evince dalle tabelle parametriche allegate al Piano e dai raggi di influenza per ogni servizio primario interessato (scuola elementare e media).

#### **7. Modalità di determinazione degli interventi di implementazione dell'offerta di servizi.**

Le analisi effettuate concorrono all'elaborazione della parte propriamente programmatica del Piano: quella in cui l'Amministrazione, sulla scorta della rilevata e dell'offerta esistente, considerando anche la "raggiungibilità" attraverso parametri consoni ai fruitori degli stessi servizi e/o standard, delinea gli indirizzi delle proprie iniziative dirette ad implementare e modificare qualitativamente la seconda, per adeguarla alla prima.

In concreto, ciò può comportare l'indicazione di iniziative dirette ad ottimizzare il livello qualitativo delle strutture esistenti in rapporto ai parametri minimi preventivamente definiti e ad implementare le dotazioni di quelle strutture di cui sia rilevata la carenza sul territorio o risultino poco raggiungibili in rapporto ai fruitori. Si può arrivare ad ipotizzare il concorso del privato nella realizzazione di nuove strutture (con il meccanismo della cessione gratuita o della concessione o della premialità o perequazione), nella gestione privata dei servizi, fino alla compartecipazione diretta alle iniziative di recupero e/o adeguamento ai parametri qualitativi individuati delle strutture esistenti di proprietà comunale o comunque pubblica (per esempio, per le strutture viabilistiche per le quali è frequente la previsione, nei piani attuativi, di interventi privati di adeguamento della viabilità esistente).

#### **8. Determinazione delle tipologie di servizi considerati come standard.**

Sulla base delle considerazioni effettuate, devono essere individuate le tipologie di servizi reputabili, ai fini urbanistici, quali standard tradizionali e come servizi emergenti, nel rispetto della verifica dei due elementi che assicurano la legittimità dell'iscrizione di un'attività alla qualifica di servizio aggiunta a quella di standard (normato dalla legge) e cioè:

- in generale: la preordinazione dell'attività all'assolvimento di un interesse pubblico o generale individuato;
- in concreto: la congruenza del servizio con un'esigenza della collettività di riferimento, emersa nell'indagine sulla domanda di cui al punto precedente.

Solo la sussistenza di questi elementi costituisce base sostanziale per motivare la qualificazione del servizio di cui trattasi anche come standard.

#### **9. Contenuti pianificatori del Piano dei Servizi.**

La parte terminale del Piano dei Servizi interesserà i seguenti aspetti:

- l'introduzione e/o la conferma nelle N.T.A. 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;
- la 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 (per come operato nel P.S.C.);
- Localizzazione cartografica dei servizi esistenti e di quelli previsto che siano, in base al Piano dei Servizi, suscettibili di puntuale definizione geografica (per come rappresentato nelle Tav. di P.S.C).

#### **10. Il Piano dei Servizi come strumento di calcolo.**

Il Piano dei Servizi definisce le necessità di sviluppo ed integrazione dei servizi esistenti e le modalità di intervento sia in riferimento alla realtà comunale consolidata sia alle previsioni di sviluppo e di espansione del territorio indicate nel Piano, assicurando in ogni caso una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale pari a 18 mq per abitante.

Si presenta, pertanto, come strumento di calcolo delle quantità di aree che il Piano destina ai servizi pubblici e/o di uso pubblico e rappresentate nelle tavole riassuntive allegate.

#### **11. Modalità di computo della dotazione reperita.**

L'aspetto più innovativo della nuova normativa riguarda le modalità di computo della dotazione di servizi individuata dal Piano Strutturale Comunale e si evidenzia che, mentre le indicazioni di legge sulla nuova disciplina di calcolo della capacità insediativa teorica hanno valore vincolante, 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, pur previste anche nel Piano di Monitoraggio nella Relazione Ambientale Preliminare alla V.A.S.

Ciò implica che, se nella legge rimane fisso il parametro di riferimento (superficie) da assicurare per abitante, 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 non esclude che i comuni redigano il Piano dei Servizi determinando il numero degli utenti dei servizi dell'intero territorio, rapportandolo poi alla effettiva consistenza dei servizi offerti ed esistenti, sommati a quelli previsti nel Piano stesso. Il servizio "offerto" deve essere considerato quale sommatoria di due componenti: l'attrezzatura e l'attività, considerando in tal modo tutte quelle componenti che non si identificano con un'area o una struttura edilizia.

Tale criterio, pur nella sua logica dimensionale, rappresenta un superamento del metodo basato sul dimensionamento delle aree di sedime, assunto dal sistema attuale, ed esprime comunque una valenza prestazionale ai sensi dell'art. 66 del P.T.C.P., valorizzando le attrezzature e comportando la riqualificazione e/o il potenziamento di quelli esistenti (solo la superficie di una struttura non ne misura, in genere, la capacità di servizio).

Il Piano prevede 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 aprendo, 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.

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, renderà in futuro 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 porrà, quindi, la necessità di individuare idonei criteri di rapporto delle suddette infrastrutture e servizi con un corrispondente quantitativo di standard.

In merito, il P.S.C. non individua una modalità specifica e sarà il Piano dei Servizi a dichiarare la modalità di calcolo prescelta, o le diverse modalità adottate per le differenti tipologie di attrezzature e servizi, e per suo tramite procedere ai conteggi di legge.

L'unico riferimento di calcolo previsto dalla normativa è stabilita nel calcolo del numero degli utenti dei servizi dell'intero territorio, seguendo i seguenti criteri:

- popolazione stabilmente residente nell'ambito del Comune;
- popolazione da insediare, secondo le previsioni di Piano, quote di fabbisogno pregresso di standard;
- popolazione gravitante nel territorio, stimata in base agli occupati nel Comune, agli studenti, agli utenti dei servizi di rilievo sovracomunale, ed in base agli eventuali flussi turistici (art. 61 P.T.C.P.).

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

Il Piano dei Servizi e degli Standard Qualitativi è uno strumento duttile, ma di estrema rilevanza per le ricadute amministrative delle scelte in esso contenute.

I principi proposti nel Piano costituiscono una dichiarazione di 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 temporalmente definito, in ossequio ai principi di trasparenza e sussidiarietà, che connotano le recenti disposizioni normative sull'operatività della pubblica amministrazione.

La legge testualmente recita che *"i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi hanno la durata di cinque anni, decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso. Detti vincoli decadono qualora, entro tale termine, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento, ovvero non sia stato approvato lo strumento che ne preveda la realizzazione"*. È comunque ammessa, da parte del proprietario dell'area, entro il predetto termine quinquennale, la realizzazione diretta di attrezzature e servizi per la cui attuazione è preordinato il vincolo espropriativo, a condizione che la Giunta Comunale espliciti con proprio atto, la volontà di consentire tale realizzazione diretta, ovvero, in caso contrario, ne motivi con argomentazioni di interesse pubblico il rifiuto. La realizzazione diretta è subordinata alla stipula di apposita convenzione che disciplini le modalità attuative e gestionali.

Non configurano, al contrario, vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza, le previsioni del Piano dei Servizi che demandino al proprietario dell'area la realizzazione diretta di attrezzature e servizi, ovvero ne contemplino la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione.

Da tale punto di vista, per quanto concerne il tema della localizzazione delle nuove attrezzature di servizio, si deve ritenere 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.

Particolare attenzione dovrà, inoltre, essere prestata alla valorizzazione ed incentivazione dell'iniziativa privata e del concorso di risorse pubbliche e private nella realizzazione degli obiettivi della pubblica amministrazione di dotarsi di standard e/o servizi efficienti e funzionali.

Con l'ipotesi, 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 e le

previsioni di Piano 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, insieme all'istituto della perequazione, costituisce di fatto 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.

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'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*<sup>1</sup>.

## CRITERI E INDIRIZZI PER LA PIANIFICAZIONE COMUNALE DEI SERVIZI

### 1. Criteri ed indirizzi per la pianificazione comunale dei servizi.

La L.R. n. 19/02 non dà indicazioni quantitative relative alla dotazione dei vari tipi di servizi proprio per perseguire l'obiettivo di valorizzare l'elemento qualitativo del servizio, evidenziando comunque che la dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale venga quantificata in 18 mq. per abitante (art. 53 comma 2).

La legge, non fornendo alcun tipo di riferimento per la valutazione quantitativa e qualitativa per tali servizi, implica, di fatto, una specifica determinazione, caso per caso, con riferimento alla tipologia dei singoli interventi, all'utenza reale e indotta ed alle specifiche normative di settore.

### 2. Servizi per gli usi residenziali permanenti e temporanei.

La stesura del Piano Strutturale Comunale ha preso avvio dal rilievo dello stato di fatto, sotto il solo profilo quantitativo e non qualitativo (limitatamente ad alcune tipologie di servizi), facendo generalmente riferimento a:

- a) tipologia di attrezzatura;
- b) caratteristiche dimensionali;
- c) stato di uso ma non alla consistenza;
- d) stato di conservazione;
- e) elementi integrativi della funzione principale (giardini, spazi pluriuso, ecc.);
- f) modalità di fruizione ed accessibilità;
- g) grado di integrazione col contesto urbano diretto e indiretto;
- h) compatibilità con le funzioni al contorno.

L'indagine è stata effettuata considerando l'integrazione dell'organizzazione dei servizi comunali con il sistema delle attrezzature a bacino di utenza di livello comunale. Anche le strutture private, che vengano ritenute idonee a soddisfare i fabbisogni della popolazione (per esempio impianti sportivi, strutture a carattere ricreativo - culturale, strutture socio assistenziali, ecc.) concorrono di fatto (art. 53 comma 4) al soddisfacimento della dotazione dei servizi ritenuti fondamentali per assicurare la qualità urbana, in quanto regolati da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel Piano Strutturale Comunale e che assicurino lo svolgimento delle attività collettive cui sono destinati, ma che attualmente la vecchia normativa regionale non consentiva.

<sup>1</sup> Art. 118 Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001.

### **3. Servizi per gli usi non residenziali.**

Come per i servizi per gli usi residenziali, il Piano prende in considerazione, soprattutto durante la fase di dimensionamento nelle aree di trasformazione, le procedure onde reperire dotazioni minime per:

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

Come previsto dagli art. 62/63/64/65 del P.T.C.P. le attività produttive sono in generale funzionalmente diverse da quelle per la residenza, anche se alcune tipologie di servizi possono rispondere a criteri di funzionalità reciproca. Per esempio:

- gli impianti di depurazione e impianti di smaltimento rifiuti, che potrebbero soddisfare necessità di interesse pubblico di ambiti locali circostanti;
- le aree a verde e a parcheggi.

### **4. Criteri relativi al verde pubblico.**

La Legge Regionale n. 19/2002 dice poco sulle aree verdi e spazi pubblici, ma il P.T.C.P. sottolinea l'importanza fondamentale delle "aree verdi e spazi aperti", considerati non solo come spazio disponibile e fruibile da parte della popolazione. L'art. 47 del P.T.C.P. evidenzia il ruolo fondamentale che assumono i corridoi ecologici e gli spazi verdi di connessione tra ambiente edificato e rurale, che consentono un evidente miglioramento della qualità del paesaggio urbano e rurale. Inoltre, definisce la misura di salvaguardia e di gestione sostenibile per le aree in ambito urbano e di recupero ambientale o paesaggistico delle aree degradate.

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

- il coordinamento degli interventi di recupero, qualificazione e sviluppo degli spazi verdi esistenti;
- il miglioramento della manutenzione (con riduzione dei costi) anche tramite l'affidamento della gestione a sponsor privati, tramite apposite convenzioni;
- la realizzazione di percorsi attrezzati, che si articolino anche nelle aree agricole e boschive, per consentire la fruizione del paesaggio agrario e rurale, specie per le aree agricole intercluse e di frangia (art. 47 comma 2).

Unitamente all'analisi della situazione esistente ed alla individuazione ed integrazione delle aree verdi di progetto si prescrive che i P.A.U. ed i P.O.T.:

- descrivano la situazione di partenza, in termini di dotazioni, carenze, problemi;
- descrivano l'effettiva fruibilità, attuale e potenziale.

### **5. Criteri relativi ai parcheggi pubblici.**

Come per il verde, anche per i parcheggi la Legge Regionale stabilisce una quota minima di reperimento, nel rispetto delle quantità massime dettate dal D.L. 1444/68.

Più in generale, la funzione indispensabile che tale struttura riveste, 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 del P.T.C.P. (art. 61 – 62 – 63 – 64 – 65 – 66 - 67).

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 6.8.1967 n. 756.

Si segnala l'art. 56 del P.T.C.P che, finalmente, introduce i parcheggi di scambio diversamente dai parcheggi pertinenziali; gli stessi debbono ritenersi qualificati come opere di urbanizzazione secondaria. Hanno, invece, natura di opere di urbanizzazione primaria (corrispondendo agli "spazi di sosta o di parcheggio" di cui all'art. 4, comma 1 della Legge 847/64) i parcheggi pertinenziali di

cui alla Legge n. 122 del 1989 e successive modifiche, che sono definiti tali dall'art 11 della medesima legge.

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 (il P.S.C. prevede 1 mq/20 mc di costruito);
- per i luoghi centrali, incentivare la tipologia del parcheggio a pagamento e "a rotazione", con funzione dissuasiva della sosta di lungo periodo;
- per i parcheggi "di scambio" 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.

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.

## **6. Criteri relativi all'integrazione con le programmazioni di settore.**

Con tale richiamo si può cogliere nel P.S.C. un tentativo di introdurre nella pianificazione una nuova complessità disciplinare (infra-disciplinare) 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.

Obiettivo primario del Piano dei Servizi e degli Standard Quantitativi è quello di connettere a sistema i P.A.U. previsti dall'art. 24 della L.R. 19/02 con un Piano Qualitativo degli Standard che, pur rispondendo a logiche parziali, si dovrà confrontare nell'ambito di un approccio programmatico globale (si pensi ai servizi e alle strutture relative ai trasporti, ai servizi socio - sanitari, culturali - amministrativi, ecologico - ambientali, dell'istruzione).

## **7. 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 Regionale, 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, come testualmente la legge regionale calabrese recita "e *previo convenzionamento con il comune*".

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

Il P.S.C. individua di seguito alcuni servizi privati accreditabili; tale elenco non è ritenuto comunque esaustivo ma integrabile da altri servizi potenzialmente ascrivibili all'iniziativa privata:

- strutture inerenti attività scolastiche e di studio (asili);

- strutture inerenti attività sportive (palestre, insediamenti sportivi privati);
- 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);
- strutture inerenti attività terapeutiche e sanitarie (ambulatori, centri diagnostici, terapeutici, riabilitativi);
- strutture inerenti attività culturali (musei, biblioteche, 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);
- parcheggi ad uso pubblico.

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'edificato 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 un'attività imprenditoriale di carattere semi - pubblico convenzionato.