



Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”, art. 46, comma 1, lett. b):

“Il dimensionamento dei piani e degli standard di aree per servizi”

Obiettivi dell’atto di indirizzo

Oggetto del presente atto di indirizzo sono i metodi e i criteri per il dimensionamento dei piani regolatori comunali e per la determinazione delle cd. “dotazioni territoriali”. Nel documento si utilizzerà frequentemente questo termine in luogo di “standard di aree per servizi”, in quanto di significato più ampio e moderno, in linea con le finalità e i contenuti dei nuovi strumenti urbanistici comunali e intercomunali e con le innovazioni introdotte dalla LR n. 11/2004 in materia di servizi.

Struttura dell’atto di indirizzo

L’atto di indirizzo si articola in 20 capitoli:

- I primi cinque capitoli introducono le tematiche affrontate nel documento e il quadro normativo di riferimento nella sua evoluzione storica e nell’attuale contesto disciplinare
- I capitoli 6 e 7 precisano la terminologia utilizzata e le finalità che si propone l’atto di indirizzo
- I capitoli 8, 9 e 10 indicano i metodi per la determinazione del fabbisogno residenziale e non residenziale
- I capitoli dall’11 al 18 affrontano le questioni relative al dimensionamento delle dotazioni territoriali nei diversi contesti urbani e non, proponendo assunzioni e criteri rinnovati nel quadro normativo e pianificatorio regionale
- Il capitolo 19 riguarda il tema della sicurezza e della manutenzione degli spazi e delle attrezzature pubbliche
- Il capitolo finale indica le prospettive per la gestione delle dotazioni territoriali in rapporto alle potenzialità e alla costante evoluzione delle tecnologie “smart”.

SOMMARIO

1. Introduzione	3
2. Dimensionamento e standard urbanistici nella disciplina statale	3
3. Dimensionamento e standard nelle leggi urbanistiche della Regione Veneto	5
4. I limiti dell’impostazione tradizionale	6
5. I margini dell’azione regionale	8
6. Convenzioni e finalità	11
7. Il dimensionamento del piano di assetto del territorio: definizioni	13
8. Fabbisogno residenziale: i metodi “canonici”	16
9. Fabbisogno residenziale: metodi aggiornati	18
10. Fabbisogno non residenziale: criteri e indicazioni	20

11. Obiettivi e metodi per la determinazione degli standard	22
12. Aree, servizi e standard: quanti, quali, dove.....	24
13. I servizi nelle aree produttive e terziarie	27
14. Il verde pubblico	31
15. I parcheggi	37
16. I servizi privati di interesse pubblico.....	39
17. I servizi nei piani attuativi	41
18. Le dotazioni territoriali nelle aree agricole	46
19. La cura e la sicurezza degli spazi pubblici	48
20. Conclusioni	53

1. Introduzione

L'art. 46, comma 1, lett. b), della Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (d'ora in avanti *LUR*) impone, nell'ambito dell'attività di indirizzo esercitata dalla Giunta regionale, l'emanazione di una disciplina relativa al "*dimensionamento dei piani e degli standard di aree per servizi*".

Gli atti di indirizzo previsti dall'art. 50 della *LUR*, approvati con DGR n. 3178 dell'8 ottobre 2004, hanno già messo in evidenza i limiti dello "zoning" rispetto ai rinnovati contenuti e alle finalità degli strumenti di pianificazione urbana, sottolineando l'opportunità di "*contrapporre ipotesi alternative di modalità di rappresentazione e di categorie di progetto del territorio comunale, che vadano nella direzione di garantire tutte quelle articolazioni fisico - funzionali tipiche dei tessuti urbani che ha come presupposto la messa in discussione della concezione funzionalistica e quantitativa dello zoning (...)*".

Lo "zoning" negli atti di indirizzo approvati con DGR n. 3178/2004

I medesimi atti di indirizzo aggiungono poi, nella parte dedicata alla definizione delle opere di urbanizzazione, che per "*superare i limiti evidenziati dall'impostazione tradizionale (...), l'art. 31 della LR 11/2004, collega la determinazione delle "aree per servizi" alla necessità di garantire un adeguato livello di qualità della vita, nonché introduce la possibilità di aggregare gli standard, ridefinirne la quantità in relazione agli ambiti territoriali omogenei, alla necessità del contesto in cui l'intervento si colloca, al tipo di intervento e alle esigenze espresse dalla collettività (...)*".

Partendo da queste considerazioni, confermate nell'esperienza di copianificazione attuata dall'entrata in vigore della riforma urbanistica regionale ad oggi, l'atto di indirizzo affronta i temi del dimensionamento e dei servizi nei piani regolatori comunali con un approccio che vuole essere il più possibile adeguato alle mutazioni intervenute nella società, nella legislazione e nel campo disciplinare dal 1968, anno di entrata in vigore del decreto interministeriale n. 1444, ai nostri giorni, nella consapevolezza dei limiti dell'azione regionale in assenza dell'auspicata legge di riforma urbanistica statale. Riforma che ha recentemente subito un piccola - ma significativa - anticipazione con l'articolo 30, comma 1, lettera 0a) del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98 (il cd. "*decreto del fare*"), che ha *esplicitamente* riconosciuto la possibilità per le regioni e per le province autonome di "*dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli destinati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito delle definizioni o revisioni di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*" (DPR n. 380/2004 art. 2-bis "*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*").

Le "aperture" all'attività legislativa delle Regioni in materia di servizi contenute nel "decreto del fare"

2. Dimensionamento e standard urbanistici nella disciplina statale

Può risultare utile, per le finalità del presente atto, partire dalla definizione cui si fa riferimento quando si utilizza il termine "standard", così come introdotta dall'art. 17 della legge n. 765/1967, che parlava di "*rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*", riferendosi con ciò a

Gli standard nella L.765/1967

quantità ritenute necessarie nell'interesse generale e da definirsi "per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministero per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici".

Scopo della L. 765/1967 era quello di ripristinare quel "*minimo di civiltà urbana*" venuto meno negli anni dell'espansione incontrollata delle città, come messo in luce da episodi drammatici (frana di Agrigento, alluvioni di Venezia e Firenze), attraverso la definizione di regole per contenere lo sfruttamento del suolo a scopo edilizio entro limiti *tecnicamente* accettabili.

Nei lavori della commissione tecnica istituita per la redazione del DM 1444/1968 si cercò, innanzitutto, una base razionale e scientificamente sostenibile per scelte legate a fattori molto complessi (abitudini insediative, modi di vita, contesto economico e sociale, modelli urbani di riferimento), arrivando a definire per ciascun servizio fondamentale il corrispondente "*standard*" di riferimento sulla base delle fonti, proiezioni, esperienze di pianificazione e teorie urbanistiche allora disponibili (per es. il manuale del Rigotti, le norme INA/casa e Gescal, le circolari ministeriali sui piani di zona), per lo più riferibili al modello del *quartiere razionalista*, verificando tali quantità minime in realtà urbane piccole, medie e grandi, e discutendo le proposte con il mondo professionale e con quello imprenditoriale.

Finalità dei lavori della commissione tecnica per il DM 1444/1968

Nelle intenzioni del legislatore si imponeva il rispetto dei valori *minimi* individuati solo in una *prima fase* di approccio al problema, da approfondire, variare, specificare ed adattare ad ogni singola realtà in un secondo momento, quello della stesura del piano urbanistico, sulla base dei bisogni effettivi e di quelli emergenti. Tuttavia, questo *secondo momento* raramente è intervenuto e così lo *standard* tradizionale, come *numero* che prefigura un progetto di città, è stato applicato in maniera spesso acritica e *dogmatica* sia dagli urbanisti che dalle amministrazioni pubbliche (Comuni e Regioni), come pure dai giudici amministrativi quando sono stati chiamati a pronunciarsi sulla corretta applicazione delle disposizioni contenute nel DM.

Carattere originario delle disposizioni

Nel sistema pianificatorio prefigurato dalla L. 1150/1942, dalla L. 765/1967 e dal DM 1444/68, sostanzialmente recepito – dopo il DPR n. 616/1977 – nella maggior parte delle discipline regionali, il *dimensionamento* degli strumenti urbanistici, anziché assumere il significato di *azione progettuale* (nel senso di definizione della / delle dimensioni degli insediamenti), si traduceva di norma nel calcolo ragionieristico della *capacità insediativa teorica*, cioè della *popolazione massima insediabile* in un territorio, allo scopo suddiviso in zone a destinazione e funzioni omogenee (*zoning*). Finalità di questa operazione era, a sua volta, quella di determinare la quantità di *servizi* complessivamente necessaria in relazione alle *ipotetiche* esigenze di ciascun *abitante teorico* insediabile (*standard*), quantità che doveva trovare un puntuale riscontro cartografico – quasi sempre solo teorico – nel *progetto* dello strumento urbanistico.

Standard e dimensionamento nelle leggi urbanistiche statali e regionali

Tale quadro si completava, sotto i profili economico, programmatorio ed attuativo, attraverso una serie di leggi (tra le principali: L. 847/1964, L. 865/1971, L. 10/1977, L. 457/1978, L. 94/1982), come sinteticamente rappresentato nel seguente schema:

Il sistema pianificatorio comunale 1967-1982

AREE A SERVIZI nel sistema pianificatorio 1967-1982	QUANTITÀ	→ ZONIZZAZIONE / STANDARD (DM. 1444/1968)
	TIPOLOGIA	→ ELENCO OPERE DI URBANIZZAZIONE (L. 847/1964)
	LOCALIZZAZIONE	→ PIANO REGOLATORE COMUNALE (L.1150/1942, L. 765/1967)
	RISORSE	→ ONERI DI URBANIZZAZIONE (L.10/1977, L. 94/1982)
	PROGRAMMAZIONE	→ PROGRAMMA PLURIENNALE DI ATTUAZIONE (L.10/1977)
	ATTUAZIONE	→ PUBBL. / PRIV. (L. 1150/1942, L. 765/1967, DM. 1444/1968)

3. Dimensionamento e standard nelle leggi urbanistiche della Regione Veneto

Le prime leggi urbanistiche venete, la LR 40/1980 e la LR 61/1985, confermavano, nella sostanza, il metodo dell'azzoneamento e l'applicazione degli standard, con alcune significative innovazioni:

- aumento della dotazione di cubatura pro-capite ai fini della determinazione degli abitanti teorici insediabili;
- aumento delle superfici minime per aree a servizi previste dal DM
- esclusione delle deroghe ammesse dal DM
- introduzione della possibilità di vincolo a destinazione pubblica in luogo della cessione delle aree a servizi al Comune
- indicazione della dimensione minima delle aree a verde al fine di garantirne l'effettiva utilizzazione.

*Gli standard nelle
prime leggi
regionali*

La circolare regionale n. 72/1980 e le cd. "grafie unificate" approvate con DGR 2705/1983, aggiungevano importanti specificazioni in merito al dimensionamento del PRG e alla determinazione degli standard, senza tuttavia alterare la logica "numerica" dettata dal DM. Nelle grafie unificate si parlava in termini espliciti, relativamente alla tav. 14 "Verifica del dimensionamento", di "verifica contabile della capacità teorica del PRG" e di "verifica degli standard previsti dal piano con il calcolo del fabbisogno".

*Gli standard nelle
grafie unificate del
1983*

In calce alle grafie unificate del 1983 era stata riportata una serie di tabelle che rappresentavano una "proposta per l'inquadramento delle quantità di servizi previste dal Piano". Le tabelle, con i dovuti aggiornamenti, hanno costituito per molti anni un riferimento per il dimensionamento di strumenti urbanistici generali ed attuativi, ma in esse erano già evidenti le difficoltà legate all'applicazione del metodo numerico imposto dal DM, uno fra tutti l'annoso problema della suddivisione degli standard in primari e secondari, tant'è che i redattori del lavoro ritenevano di dover precisare che la "chiarezza delle esplicitazioni numeriche e percentuali, (...) possono fornire però solo "sintomi" sulla qualità del progetto".

*Confronto tra gli
standard del DM e
quelli delle leggi
urbanistiche
regionali venete*

GLI STANDARD URBANISTICI PER I PRG NELLE PRECEDENTI LEGGI URBANISTICHE DEL VENETO				
		DM 1444/68	LR 40/80	LR 61/85
Zone residenziali				
Comuni con popolazione >10.000 abitanti	istruzione (a)	4,5 mq/ab	4,5 mq/ab	4,5 mq/ab
	attrezzature di interesse comune (b)	2 mq/ab	4 mq/ab	4,5 mq/ab
	verde e parchi (c)	9 mq/ab	15 mq/ab (18 mq/ab nelle aree di espansione)	15 mq/ab (18 mq/ab nelle aree di espansione)
	parcheggi (d)	2,5 mq/ab	3,5 mq/ab(5 mq/ab nelle aree di espansione)	3,5 mq/ab(5 mq/ab nelle aree di espansione)

Comuni con popolazione <10.000 abitanti	istruzione (a)	4 mq/ab	4,5 mq/ab	4,5 mq/ab
	attrezzature di interesse comune (b)	1 mq/ab	4 mq/ab	4,5 mq/ab
	verde e parchi (c)	4,5 mq/ab	10 mq/ab (13 mq/ab nelle aree di espansione)	10 mq/ab (13 mq/ab nelle aree di espansione)
	parcheggi (d)	2,5 mq/ab	3,5 mq/ab(5 mq/ab nelle aree di espansione)	3,5 mq/ab(5 mq/ab nelle aree di espansione)
Zone industriali				
Tutti i Comuni	Standard primari e secondari	10% della St	10% della St (20% nelle aree di espansione)	10% della St (20% nelle aree di espansione)
Zone commerciali e direzionali				
Tutti i Comuni	Standard primari e secondari	80% della SIp (di cui il 50%a parcheggi)	80% della SIp(100% nelle aree di espansione)	80% della SIp(100% nelle aree di espansione)
Zone agricole				
Tutti i Comuni	Standard primari e secondari	6 mq/ab	6 mq/ab	6 mq/ab

Il PTRC del 1992 ha dedicato alcune sezioni della Relazione al tema degli standard urbanistici. Il paragrafo 6.6 introduce questioni ancora attuali, come la necessità di articolare le dotazioni del DM in rapporto alla varietà delle realtà territoriali venete, prefigurando la necessità di un apposito provvedimento in materia, per il quale vengono indicati i criteri:

- modulare gli standard tra i valori del DM e quelli della LR 61/85 in relazione al contesto economico, sociale e territoriale (dimensione demografica, collocazione geografica, popolazione turistica);
- definire quantità diverse da quelle di legge mediante apposito *"progetto dei servizi"* da formarsi contestualmente allo strumento urbanistico;
- computare negli standard aree particolari (piazze, viali, sentieri, aree private convenzionate, ecc.) nei centri storici e nei comuni turistici;
- subordinare la nuova urbanizzazione all'attuazione di quanto previsto dal *"piano dei servizi"*.

Gli standard nel PTRC del 1992

Il paragrafo 9.1.4.6 della Relazione propone, in relazione ai criteri per i *"Piani di Area di secondo livello"*, la differenziazione degli standard nell'area del Lago di Garda, in considerazione delle caratteristiche morfologiche ed ambientali del territorio e degli usi turistici.

Il titolo III delle norme di attuazione opera una classificazione dei Comuni sulla base delle dinamiche di sviluppo socio-economico ed urbanistico ai fini di definire le direttive per i servizi generali, sulla base dei bacini di utenza e delle possibilità di integrazione.

4. I limiti dell'impostazione tradizionale

Il metodo dello zoning è stato sottoposto nel tempo a critiche di varia natura (formale, sociologica, concettuale), per lo più riferibili all'evidente distacco tra il principio di specializzazione dei sistemi urbani, introdotto dal pensiero razionalista, e la *"fluidità delle interrelazioni urbane"* (Secchi) presente nelle città. La pratica dell'azzoneamento, nel rappresentare lo *spazio urbano* e territoriale come *frazionato* sulla base di utilizzi e funzioni separate (abitare, lavorare, svagarsi, circolare), ignora la continuità e il sistema di interrelazioni

Le critiche allo zoning

complesse tra i diversi elementi urbani che ne connotano la qualità.

Va sottolineato come la L. 765/1967, nell'introdurre all'art. 17 le "zone omogenee", in seguito definite dall'art. 2 del DM 1444/1968, non abbia in realtà operato solo un azzonamento funzionale, ma un azzonamento improntato a differenti criteri, tra loro disomogenei: *qualitativi* (zone A), *quantitativi* (zone B e C) e *funzionali* (zone D, E, F).

Questa forzatura ha comportato un'*ambiguità* tuttora presente nei piani urbanistici comunali, riferibile alla disomogeneità e alla sommarietà dei parametri assunti per l'individuazione delle zone territoriali omogenee, ambiguità che si riflette inevitabilmente nella difficoltà, da sempre evidenziata dalla cultura urbanistica, di fissare i problemi attinenti ai servizi e all'urbanistica attraverso formule certe e valide in tutti i contesti (più o meno *omogenei*).

Sarebbe tuttavia ingeneroso liquidare il DM buttando via, come si dice, *il bambino con l'acqua sporca*: il decreto, pur se non sempre è riuscito a definire quel "*minimo di civiltà urbana*" che ne giustificava l'emanazione in un periodo di intensa espansione insediativa con poche regole, ha svolto efficacemente la sua funzione in un contesto storicamente difficile, consentendo ai Comuni, in 40 anni di applicazione, di acquisire un discreto patrimonio di aree ed attrezzature che difficilmente si sarebbe potuto costituire senza regole ed obblighi di quella natura.

Valutazione
quantitativa e
qualitativa degli
standard

Accanto ad una valutazione *quantitativa* non può però essere evitata un'analisi *qualitativa* degli effetti dell'applicazione degli standard negli strumenti urbanistici generali e in quelli attuativi, dalla quale emerge un uso spesso meramente *ragionieristico* dello standard, tradotto in molti casi in aiuole di ritaglio inutilizzabili per dimensioni e collocazione, in anonime e informi "*aree verdi*", spesso dismesse o utilizzate come discariche, in parcheggi asfaltati privi di illuminazione, di marciapiedi, di alberature, talvolta destinati ad usi più privati che pubblici.



Attrezzature e
spazi aperti vuoti e
abbandonati nelle
città
contemporanee

Vanno poi ricordate le *semplificazioni* operate dallo zoning, inteso come *mappa delle norme*: se con il piano urbanistico si introducono *regole* per il territorio che ad esse è sottoposto, tramite l'azzonamento si precisa *dove* vigono tali regole attraverso la costruzione di una *mappa delle norme*, la quale consente di disciplinare non solo le destinazioni d'uso, ma che può esprimere una gamma, anche molto vasta e facilmente controllabile e modificabile, di indicazioni per il progetto urbanistico (densità, tipi edilizi, procedure, modalità di attuazione, ecc.).

Lo zoning come
mappa delle norme

È vero, d'altra parte, che i piani urbanistici più recenti hanno mostrato, se non una vera e propria avversione per queste semplificazioni, quantomeno un certo sforzo per il loro superamento. Nell'ultima produzione di strumenti urbanistici generali, formati prima dell'entrata in vigore della LUR, si è assistito infatti ad un progressivo distacco dalla pratica dell'azzonamento tradizionale, distacco che si è compiuto soprattutto attraverso la caratterizzazione morfologica e funzionale di settori urbani con progetti e regole puntualmente definiti ("*progetti/piani/schede-norma*"). Un'importante anticipazione di queste esperienze è stata rappresentata – per l'approccio progettuale *puntuale* – dalle indicazioni contenute nella tav. 13.3 delle "*grafie unificate*" approvate con DGR 2705/1983.

L'ultima stagione
dei PRG in regime
di LR 61/85

Dopo l'introduzione, ad opera della LR 23/1999, della cosiddetta "*urbanistica consensuale*", si è assistito inoltre all'impiego diffuso – nei medesimi contesti – di *regole "proto-perequative"* mirate all'acquisizione di aree per servizi più estese rispetto a quelle minime stabilite dalla legge e, in alcuni casi (non senza qualche "intoppo" giuridico), alla realizzazione diretta da parte dei privati di opere di interesse comune evitando il ricorso all'esproprio e all'impiego diretto di risorse finanziarie pubbliche.

Urbanistica
consensuale e
regole proto-
perequative

Si è trattato di prime anticipazioni, in qualche misura "forzate" (in quanto prive di un preciso riferimento legislativo), dei criteri perequativi e compensativi. Al di là dei risultati non sempre positivi, queste esperienze hanno evidenziato in termini progettuali l'inadeguatezza della prassi dello zoning, l'opportunità di un uso non ragionieristico dello standard, la necessità di affrontare il progetto urbano nella prospettiva di perseguire quella *pluralità di funzioni* diventata, con ragione, condizione *obbligatoria* nei PIRUEA della LR 23/1999.

Il passaggio *cruciale* dal concetto di standard come quantità *astrattamente* definita a quello di concreta quantità di servizi *necessaria e realizzabile* con le risorse *prevedibili*, diventa tuttavia un obbligo con l'entrata in vigore della LUR. Come recitano ancora i citati atti di indirizzo approvati con DGR n. 3178 del 8 ottobre 2004, la "*dotazione per servizi deve superare (...) la logica della determinazione in funzione del mero calcolo quantitativo, indirizzandosi verso la realizzazione di servizi che effettivamente conseguano le finalità per i quali sono stati realizzati (...)*", sottolineando la necessità che "*(...) il nuovo Piano Regolatore Comunale sia in grado di rispondere alle reali esigenze della collettività, prescindendo dall'insoddisfacente criterio di predeterminazione numerica o standardizzata per legge, sino ad oggi seguito.*"

I criteri enunciati
negli atti di
indirizzo approvati
con DGR n.
3178/2004

5. I margini dell'azione regionale

Si è già accennato, nell'introduzione, alla delicata questione relativa ai margini

Sulla derogabilità
delle disposizioni

di manovra delle Regioni nel disciplinare una materia, quella delle aree a servizi, che risulta a tutt'oggi normata dalle disposizioni del DM 1444/1968. Una cosa è, infatti, sostenere l'*inattualità* da tutti riconosciuta dei modelli insediativi prefigurati dal DM e che ne avevano informato i contenuti, altra cosa è valutare i margini di *derogabilità* o, per meglio dire, di applicazione *non dogmatica* di tali disposizioni.

del DM 1444/1968
in materia di
standard

Si tratta invero di una materia che è stata oggetto di dibattiti e contenziosi sin dall'entrata in vigore del DM e la cui trattazione è stata resa ancor più complessa dalle innovazioni costituzionali intervenute, dopo il 1968, in materia di competenze e potestà legislativa delle Regioni nelle materie dell'*urbanistica*, dell'*edilizia* e, più in generale, del *governo del territorio*.

I giuristi riassumono efficacemente la questione in pochi *termini fondamentali* partendo dal presupposto – ampiamente condiviso – che la materia "urbanistica", al cui interno si collocano le previsioni in tema di standard, appartenga alla *potestà legislativa concorrente* delle Regioni:

- se e in quale misura l'art. 41 quinquies, commi 8 e 9, della L. 17 agosto 1942, n. 1150 (come inserito dall'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), ed il DM 1444/1968, contengano principi fondamentali non attinenti solo allo specifico tema degli standard urbanistici, bensì al più ampio settore di competenza legislativa concorrente "governo del territorio";
- se la determinazione quantitativa minima di standard sia da considerare, allo stato della legislazione vigente, principio fondamentale della materia del governo del territorio;
- se le disposizioni regionali ad oggi emanate in materia, sia la legge regionale veneta, ma anche e soprattutto quella lombarda (LR 12/2005), rappresentino una risposta rassicurante ai punti precedenti tenuto conto che, ad oggi, si tratta di normative *vigenti* ed efficaci (in quanto non impugnate dal Governo né oggetto di annullamento giurisdizionale).

I termini
fondamentali della
questione

La legge regionale lombarda stabilisce, nel testo modificato dalla LR n. 4/2008, che "*ai fini dell'adeguamento, ai sensi dell'articolo 26, commi 2 e 3, degli strumenti urbanistici vigenti, non si applicano le disposizioni del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (...), fatto salvo, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, il rispetto della distanza minima tra fabbricati pari a dieci metri, derogabile all'interno di piani attuativi*" (art. 103, comma 1 bis).

La legge
urbanistica
regionale lombarda
e gli standard del
DM.1444/1968

Nella stessa legge, tuttavia, nonostante la caratterizzazione "prestazionale" della materia considerata (è infatti previsto il cd. "piano dei servizi"), è espressamente prescritto che "*in relazione alla popolazione stabilmente residente e a quella da insediare secondo le previsioni del documento di piano, è comunque assicurata una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale pari a diciotto metri quadrati per abitante*" (art. 9, comma 3, 3° inciso), mantenendo, così, un residuo ma significativo legame con la disciplina statale.

Analoga "*clausola normativa di salvaguardia*" è presente, non a caso, anche nella nostra LUR che all'art. 31 "Dimensionamento e aree per servizi", comma 3, indica le "*dotazioni minime di aree per servizi in ragione delle diverse destinazioni d'uso*", peraltro in misura (30 mq/ab) sensibilmente superiore ai 18 mq/ab del DM, precisando però, al comma 6, che il "*PAT può aggregare gli*

La legge
urbanistica
regionale veneta e
gli standard del
DM.1444/1968

standard di cui al comma 3 e ridefinirne le quantità in relazione agli ambiti territoriali omogenei (ATO), alle necessità del contesto in cui l'intervento si colloca, al tipo di intervento e alle esigenze espresse dalla collettività".

Questa lettura "prudente" non implica comunque di mettere fuori campo un significativo *spazio di manovra* regionale nella regolamentazione della materia, tanto in termini quantitativi che qualitativi, *ferma restando la determinazione dei livelli essenziali minimi nel rispetto della normativa statale vigente* (modellata sul profilo quantitativo) e, attraverso essa, dell'art. 117, comma 2, lett. m, della Costituzione.

Il DM consente dunque, per sua natura, di essere rispettato in maniera non formale. Come previsto dall'art. 31 della LUR sopra richiamato, quantità diverse, se opportunamente giustificate e dimostrate, possono essere valutate in sede di formazione del PRC. Ciò significa che la questione non è tanto di *derogare* al DM, quanto di superare una lettura burocratica della legge accreditando come *dogma* ciò che la stessa legge invece considera *normale* suddivisione tra diversi tipi di servizi. Il secondo comma dell'art. 3 del DM recita infatti: "*Tale quantità complessiva va ripartita, di norma, nel modo appresso indicato*" ed *esemplifica* la disaggregazione dello standard "complessivo" per i quattro servizi".

Regolamentazione regionale e DM. 1444/68

Come si è già ricordato nel capitolo introduttivo, la norma recentemente introdotta nel DPR n. 380/2001, vale a dire l'articolo 2-bis "*Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*", supporta un'applicazione non rigidamente vincolistica delle disposizioni contenute nel DM, pur riconducendola (ma solo nella rubrica dell'articolo) nell'ambito delle *deroghe*.

L'articolo consente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, di prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al DM sia in materia di distanze che in materia di aree a servizi. Le regioni e le province autonome possono dunque dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, *purché* nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici *comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario del territorio o di specifiche aree territoriali*.

Il decreto del fare e la derogabilità delle disposizioni del DM 1444/68

La disposizione risulta dunque in sintonia con le norme regionali vigenti che ammettono, come si è visto, la possibilità di ridefinire le quantità stabilite a livello generale in relazione ai diversi ambiti territoriali omogenei (ATO).

In conclusione, se ciò che non appariva *derogabile* era – prima della novellazione del DPR n. 380/2001 – lo *standard* totale nella misura *minima* stabilita dal DM, e non la ripartizione tra i diversi servizi (data come valore indicativo o "normale"), oggi anche questo limite pare essere venuto meno, conservando mero carattere di parametro di riferimento generale.

I limiti della deroga

In ogni caso, nel presente atto si cercherà di sviluppare il tema: "*quali e quanti servizi servono oggi e dove è necessario (o opportuno) prevederli*". Il potere pianificatorio dei Comuni si esplicherà dunque nel riferire le quantità "medie" nazionali del DM, e quelle "normali" dell'art. 31, comma 2, della LUR, alle differenti realtà locali e alle esigenze espresse dai molteplici "territori" di una regione urbana, policentrica e reticolare qual è il Veneto.

6. Convenzioni e finalità

Dalla qualità e dalla gamma di attrezzature pubbliche per servizi dipende in buona parte la qualità complessiva di una città e, più in generale, di un territorio. Al concetto quantitativo del DM 1444/1968 e della LR 61/85 va affiancato, come si è detto, quello di *qualità* dei servizi: la definizione dei servizi avviene anche e soprattutto sulla base della dimensione del servizio (fisica, economica, prestazionale), della localizzazione, dell'accessibilità, della gestione (chi costruisce, chi fa la manutenzione, chi sorveglia).

Premesse

Ciò premesso, il termine *standard* (sia al singolare che al plurale) sarà utilizzato, nel presente atto di indirizzo, nella nozione ampliata di "dotazioni territoriali" o, ancor meglio, nell'accezione di:

"specifici servizi ed attrezzature che la collettività locale, nel tempo, riconosce come essenziali e basilari per l'adeguata strutturazione del territorio e che possono portare a un miglioramento della qualità della vita individuale e sociale della comunità."

Definizione di standard

In questo significato esteso dello standard si possono identificare, per ogni dotazione territoriale, diversi livelli dimensionali:

- lo standard di *desiderabilità* (dimensione *ottimale*)
- lo standard di *convenienza* (dimensione *adeguata*)
- lo standard di *prestazione* (dimensione *efficace*).

La definizione urbanistica della dotazione di attrezzature pubbliche per servizi richiede dunque, in primo luogo, la definizione di parametri che possano esprimere in modo significativo e facilmente verificabile le caratteristiche essenziali dei servizi stessi e il livello di dotazione di un territorio relativamente a ciascun servizio; in secondo luogo, la definizione dei livelli di dotazione da ritenere adeguati in relazione al tipo di servizio e alle caratteristiche dei diversi contesti territoriali.

Ciò si consegue, nel sistema pianificatorio delineato dalla LUR, attraverso un duplice livello di definizione delle scelte in materia di servizi:

- quello *strategico* del PAT/PATI (previsione della dotazione di aree per servizi e attrezzature *di maggiore rilevanza*, anche sovracomunale)
- quello *operativo* del PI (definizione e localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico *da realizzare o riqualificare*, nei termini temporali di efficacia delle previsioni del piano stesso e del programma delle opere pubbliche).

Standard e piano regolatore comunale

Le indicazioni riportate negli atti di indirizzo approvati con DGR n. 3178/2004 vanno correttamente rapportate a questo doppio livello di definizione – quello strategico (PAT/PATI) e quello operativo (PI) – in particolare laddove si assegna al PAT il compito di determinare *"quali sono le opere che, in funzione delle reali esigenze documentate dalla collettività, soddisfano i criteri di accessibilità, fruibilità, adeguatezza tecnologica e semplicità di gestione, al fine del raggiungimento della dotazione di aree per servizi adeguate alle concrete esigenze della collettività"*. Ciò anche in ragione del fatto che gli standard *qualitativi* possono essere estremamente dinamici nella loro espressione *quantitativa*, strettamente legati come sono al variare delle esigenze della collettività.

Queste finalità, che in altre Regioni (ad esempio nella più volte citata

Lombardia) vengono perseguite per mezzo di uno specifico strumento, il "Piano dei Servizi", nell'impianto attuale della LUR vanno individuate e assolte in sede di formazione del PRC (PAT/PATI + PI), legando gli standard agli altri temi trattati dallo strumento territoriale (PAT), *diversificandoli* per ATO, stabilendo livelli di prestazione dei servizi in funzione degli obiettivi di piano e programmando l'attuazione correlatamente alle risorse individuate nel PI, ai programmi delle opere pubbliche, ai meccanismi perequativi attivati e attivabili (accordi pubblico - privato).

Nell'ambito dei diversi ATO, le dotazioni territoriali (o standard, nel senso che si è dianzi chiarito) possono riferirsi, oltreché ai servizi e alle infrastrutture per l'urbanizzazione in senso stretto, anche alle dotazioni *ecologiche*, a quelle *ambientali* e a quelle *paesaggistiche*, affiancando alle categorie tradizionali dei servizi, indicate dall'art. 31 della LUR, e delle opere di urbanizzazione, specificate negli atti di indirizzo approvati con DGR n. 3178/2004, *nuove* categorie di dotazioni integrative. Tra queste possono rientrare, solo per citare alcuni esempi:

- aree boscate per compensazione delle emissioni di CO₂
- bacini di laminazione/espansione per le acque
- opere di sistemazione idrogeologica e per la messa in sicurezza degli insediamenti
- aree umide per la fitodepurazione
- corridoi ecologici
- fasce di forestazione urbana
- opere di miglioramento del paesaggio e della qualità estetica dei luoghi (barriere verdi, quinte arboree, rilevati con copertura vegetale)
- superfici a servizi ricavate all'interno di edifici senza superfici fondiarie dedicate
- dotazioni per l'edilizia sociale (alloggi destinati alla locazione nei comuni ad alta densità abitativa)
- ...

Nuove categorie di dotazioni territoriali

In quest'ottica l'ATO rappresenta l'ambito di riferimento primario, rispetto al quale la funzione di ogni servizio sarà valutata dal PRC come utile e possibile in *quella* localizzazione e in *quelle* quantità e qualità, concretizzando la *possibilità* prefigurata dall'art. 31 comma 6, della LUR, di "aggregare gli standard (...) e ridefinirne le quantità in relazione agli ambiti territoriali omogenei (ATO), alle necessità del contesto in cui l'intervento si colloca, al tipo di intervento e alle esigenze espresse dalla collettività".

L'ultimo elemento considerato dalla norma regionale merita un breve approfondimento: la collettività esprime infatti le *proprie esigenze* sia in forma *diretta*, attraverso la richiesta di specifici servizi e/o prestazioni ai fornitori (pubblici e privati), che in forma *indiretta* attraverso i meccanismi della rappresentanza (politica, sindacale, associazionistica, ecc.).

La valutazione delle esigenze espresse dalla collettività richiede quindi un *duplice* approccio: quello tecnico, che consiste nel valutare, sulla base di dati acquisiti dalle fonti disponibili (piani di zona delle aziende sanitarie, censimenti, dati comunali, ecc.), o da specifici sondaggi e questionari, la domanda inesa e gli indici di copertura e di qualità di ciascun servizio, e quello politico - strategico che consiste nel valutare le priorità, gli obiettivi qualitativi e quantitativi, le modalità di realizzazione e di copertura di ciascun servizio.

Le esigenze della collettività

In quest'ultima valutazione deve essere garantita, naturalmente, una giusta *condizione di base* per tutti i cittadini, in termini di disponibilità ed accessibilità ai servizi fondamentali (sanità, istruzione, mobilità, ecc.), con particolare riferimento ai servizi ritenuti pubblicamente rilevanti che la società e il mercato non forniscono o non sono in grado di fornire, perseguendo quel *"livello minimo di civiltà"* (opportunamente *aggiornato* e *ridefinito*) che costituiva anche la finalità primaria, come si è visto, del DM n. 1444/68.

La pianificazione dei *servizi a scala comunale* avrà certamente come obiettivo strategico il raggiungimento di un livello *superiore* rispetto a quello di base, cioè di un *"livello di civiltà desiderabile"* per la propria comunità, ma dovrà configurarsi, in questo senso, come un'attività quanto più possibile *pragmatica* e *concreta*, con obiettivi ragionevolmente raggiungibili anche in modo graduale e progressivo (attraverso successivi PI), tenendo conto – soprattutto nell'attuale contingenza economica – del possibile ruolo dei privati e di quello dell'associazionismo.

Nella definizione di questo obiettivo e nella scelta delle *priorità* in materia di servizi, le iniziative tese a promuovere *processi partecipativi* potranno certamente giocare un ruolo importante, pur nella consapevolezza della difficoltà o, addirittura, dell'*impossibilità* di definire un progetto univocamente condiviso di città, soprattutto in una società sempre più *multiethnica* e segmentata come quella odierna.

In un quadro di valutazione, come si vede, così complesso, emerge con grande rilevanza il ruolo della popolazione femminile nella definizione della domanda di servizi a livello urbano, come dimostra una recente ricerca dell'INU Veneto. Indubabilmente il mondo femminile rappresenta, per l'approccio e la sensibilità pragmatici di chi usufruisce dei servizi di base quotidianamente, *"una chiave di lettura per far emergere la complessità delle figure e dei soggetti sociali che abitano con il loro bisogni, desideri e punti di vista (...)"* (Fantin ed altri, 2011). Dalla ricerca emerge soprattutto la richiesta *"di fare meglio, di gestire meglio quello che già esiste: giardini pubblici meglio attrezzati, bar più accoglienti, percorsi ciclabili sicuri"*. In breve, più qualità e più sicurezza.

Domanda di servizi e popolazione femminile

Per quanto attiene ai *servizi di scala sovra comunale*, le funzioni svolte da uno strumento specifico come il "piano dei servizi" adottato da altre regioni, potranno essere propriamente affrontate da un piano di assetto del territorio intercomunale (*PATI tematico*) in grado di sviluppare, in termini organici e secondo criteri di integrazione condivisi (anche sulla base delle opportune forme di perequazione territoriale), il tema dei servizi generali e territoriali, sulla base degli strumenti di programmazione di settore.

Piano dei servizi e PATI tematico

7. Il dimensionamento del piano di assetto del territorio: definizioni

La LUR prescrive, in merito al dimensionamento, che il piano di assetto del territorio (PAT):

- 1) deve prevedere *"un'idonea dotazione di aree per servizi in ragione del dimensionamento teorico effettuato sulla base delle diverse destinazioni d'uso"*
- 2) deve *"dimensionare le aree per servizi per i singoli ATO individuati dal piano medesimo in rapporto alle caratteristiche del tessuto insediativo"*

Le indicazioni della LR 11/2004 e della DGR 3178/2004

- 3) ai fini del dimensionamento residenziale, deve operare "sommando ai residenti insediati gli abitanti teorici ipotizzati dovuti a nuove espansioni, trasformazioni o cambi di destinazione d'uso", attribuendo a ciascun abitante teorico "150 mc. di volume residenziale lordo", ma potendo "rideterminare tale parametro in relazione alle diverse connotazioni del tessuto urbano e degli interventi previsti"
- 4) deve determinare "il fabbisogno di aree per servizi relativamente al settore produttivo, commerciale, direzionale e turistico anche in funzione dei cambi di destinazione d'uso e delle trasformazioni consentite".

La tabella riportata negli atti di indirizzo approvati con DGR n. 3178/2004 *esemplifica* in forma sintetica i dati del dimensionamento riferiti a ciascun ATO, da inserire nella tav. 4 del PAT:

A.T.O. <input type="text"/>	Descrizione			
Carico insediativo aggiuntivo			Standard urbanistici <small>mq/abitante</small>	
			Primari	Secondari
Residenziale	mc	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Commerciale	mq	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Direzionale	mc	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Produttivo	mq	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Turistico	mc	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
		Abitante teorico	mc	<input type="text"/>
Totale	Aree per servizi <small>mq</small>		Abitanti teorici <small>numero</small>	
		<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Note				
<input type="text"/>				

La tabella ha contenuti e valenza di *semplice riferimento* e di indicazione, a livello strategico, delle quantità complessive determinate per ciascun ATO in relazione al fatto che l' "abitante teorico" può essere definito diversamente, come ammesso dalla norma, fermo restando che i servizi e le quantità specifiche dovranno essere successivamente calibrati in funzione delle puntuali previsioni progettuali.

In riferimento alle indicazioni della legge e degli atti di indirizzo sopra richiamati, va in questa sede specificato il significato di alcuni termini.

Il FABBISOGNO è, secondo la definizione del Devoto-Oli, "quanto risulta indispensabile in un dato campo o momento". In urbanistica è un termine riferibile a diverse *necessità* di luoghi / spazi / aree:

- per l'abitazione
- per il lavoro e la produzione
- per lo studio
- per lo svago
- per la circolazione
- ...

Il fabbisogno

Rappresenta una *domanda* espressa dalla collettività, non ancora soddisfatta, alla quale si aggiunge una domanda che, nell'arco temporale di previsione assunto dal PAT (10 anni), potrà essere manifestata sulla base di assunzioni e di previsioni relative allo sviluppo o alla variazione dei diversi fattori che determinano le dinamiche urbane e territoriali, quali:

- le dimensioni territoriali (comuni piccoli, medi, grandi, metropolitani, ecc.)
- il contesto territoriale (comuni di pianura, di montagna, litoranei, ecc.)
- l'andamento demografico (stasi, crescita, diminuzione)
- le modifiche alla composizione della popolazione (fasce d'età, provenienza, livello di reddito, ecc.)
- le condizioni insediative (sovraffollamento, abbandono, vetustà, ecc.)
- le vocazioni territoriali (turistiche, produttive, agricole, terziarie, residenziali, ecc.)
- le condizioni e le prospettive economiche e sociali (attività edilizia, di crescita, sviluppo, trasformazione, ecc.)
- ...

Obiettivo concreto di questa operazione è, ai fini della formazione del PAT, quello di definire in termini sintetici (alloggi, metri cubi, metri quadrati) un *fabbisogno insediativo* necessario, come vedremo, per le operazioni di *dimensionamento*.

Le assunzioni e le previsioni del PAT possono essere più o meno articolate, e considerare fattori diversificati: non è possibile, in questa sede, proporre un metodo univoco per la corretta stima del fabbisogno. Va detto anzi che l'amministrazione comunale gode di ampi poteri discrezionali in sede di determinazione del fabbisogno, precisando però che è sempre necessario che tale operazione si basi su adeguate motivazioni e corrette assunzioni ed elaborazioni, soprattutto sul piano tecnico, dalle quali possa evincersi l'applicazione di criteri di *ragionevolezza* e di *attendibilità*. Qualche indicazione operativa sulla stima dei fabbisogni sarà fornita più avanti.

La CAPACITÀ INSEDIATIVA rappresenta la quantità di residenti (capacità insediativa residenziale) e di attività (capacità insediativa produttiva, commerciale, ecc.) determinata dalle assunzioni e dalle scelte (indici edificatori, norme tecniche, previsioni di dettaglio) dello strumento urbanistico comunale. Si compone tipicamente di una quota riferita alle disponibilità esistenti o già programmate (capacità insediativa residua) e di una quota riferita alle nuove previsioni insediative (carico insediativo aggiuntivo). Quella residenziale è, di norma, una capacità "teorica" in quanto determinata sulla base di uno *standard* (espresso in mc/ab o in mq/ab) convenzionalmente attribuito a ciascun "abitante teorico", nella manualistica denominato "*indice capitario*".

La capacità
insediativa e
l'abitante teorico

L'indice capitario rappresenta una quantità *media* di riferimento legata a diversi fattori: tipologie edilizie, condizioni abitative, modalità e tessuti insediativi. L'indice capitario assunto dalle norme statali e regionali per la residenza è variato considerevolmente nelle leggi urbanistiche, come rappresentato nella seguente tabella:

INDICI VOLUMETRICI CAPITARI NELLE LEGGI URBANISTICHE

Riferimento normativo	DM 1444/1968	LR 40/1980	LR 61/1985	LR 11/2004
Valori prescritti	100 mc/ab	120 mc/ab	150 mc/ab	150 mc/ab salvo diversa determinazione nel PAT

L'ABITANTE TEORICO ha assunto nei PAT un significato meno pregnante e meno vincolante rispetto alla disciplina previgente alla LUR. In tal senso va letta la possibilità contemplata dall'art. 31, comma 6, di rideterminare l'indice capitario di 150 mc/ab in relazione alle diverse connotazioni del tessuto urbano e degli interventi previsti nei singoli ATO. L'assunzione di un corretto parametro da parte del Comune, qualora superiore ai 150 mc/ab, deve in ogni caso essere finalizzata ad avvicinare il più possibile la capacità insediativa teorica a quella effettiva, o quantomeno a quella più realisticamente prevedibile, in maniera da evitare il cd. "sovra-dimensionamento". Anche in questo caso, quindi, dalla relazione del PAT dovrà evincersi l'applicazione di criteri di *ragionevolezza* e di *attendibilità*.

L'abitante teorico

Il DIMENSIONAMENTO è definito, nella manualistica, come "il calcolo degli spazi da destinare alle residenze, alle attività e ai servizi". In questa sede il termine sarà riferito più specificatamente alla determinazione delle quantità di servizi corrispondente alla capacità insediativa del PAT, a sua volta determinata sulla base del fabbisogno insediativo stimato e delle disponibilità residue del piano.

Sotto questo profilo, la LUR stabilisce che le dotazioni minime di aree destinate a servizi in ragione delle diverse destinazioni d'uso del territorio non possono essere inferiori a:

- relativamente alla residenza, mq. 30 per abitante teorico;
- relativamente all' industria e artigianato; mq. 10 ogni 100 mq. di superficie delle singole zone;
- relativamente al commercio e direzionale, mq. 100 ogni 100 mq. di superficie lorda di pavimento;
- relativamente al turismo, mq. 15 ogni 100 mq., oppure mq. 10 ogni 100 mq., nel caso di insediamenti all'aperto.

Il dimensionamento delle aree a servizi

Si tratta, per quanto si è detto nel capitolo 5, di quantità complessivamente definite all'interno delle quali il PAT dovrà specificare, con riferimento a ciascun ATO, le dotazioni effettivamente necessarie dei singoli servizi / attrezzature tenuto conto delle già ricordate facoltà di modifica ammesse dall'art. 31, comma 6, della LUR. Questo argomento sarà meglio approfondito nei capitoli successivi.

8. Fabbisogno residenziale: i metodi "canonici"

Non si riportano, nel presente atto di indirizzo, le formule "canoniche" per la determinazione del fabbisogno insediativo residenziale, per le quali si rimanda ai manuali di tecnica urbanistica. Ci si limiterà a ricordare che tale fabbisogno è tipicamente costituito da diverse componenti:

- vani necessari a soddisfare il fabbisogno conseguente all'adeguamento fisico-funzionale:
 - per riduzione dell'indice di affollamento
 - per eliminazione dei vani malsani
 - per risanamento igienico-sanitario

Determinazione del fabbisogno residenziale: i metodi "canonici"

- vani necessari a soddisfare il fabbisogno conseguente allo sviluppo insediativo per incremento della popolazione
- vani necessari a soddisfare il fabbisogno esterno (non residenti):
 - per turismo
 - per lavoro
 - per studio
- vani necessari per compensare eventuali volumi residenziali demoliti per operazioni di piano
- vani esistenti nell'anno di riferimento iniziale ma destinati ad uso non residenziale e recuperati per conversione ad uso residenziale nell'anno di riferimento finale dell'analisi
- vani necessari a soddisfare il fabbisogno conseguente all'adeguamento di dotazione fisico-funzionale per riduzione dell'indice di affollamento.

Alcuni tra i metodi classici cui si è accennato determinano il fabbisogno residenziale assumendo come riferimento il vano e calcolando l'indice di affollamento come rapporto tra la popolazione residente ed i vani occupati. Nella LR 61/85 (art. 25) veniva prescritto, a titolo "precauzionale", di assumere il valore maggiore tra il 75% del numero di vani e gli abitanti insediati.

Vani e abitanti

Questi procedimenti non consentono però di considerare né il numero dei componenti delle famiglie (in quanto operano sulla popolazione come numero complessivo di abitanti), né della diversa tipologia degli alloggi disponibili (in quanto operano sul numero dei vani intesi come offerta singola).

Più vicini alla realtà appaiono i procedimenti, spesso assunti nell'esperienza di copianificazione dei PAT operata in questi anni, che assumono come riferimento l'associazione "alloggio-famiglia" piuttosto che quella "vano-abitante". Tali metodi hanno peraltro il vantaggio di fornire il fabbisogno di vani distinto per tipologie di alloggi e per numero di componenti delle famiglie, determinando l'indice di affollamento medio come rapporto tra abitanti occupanti e vani occupati per singola tipologia di alloggio, e consentendo di fissare un *indice-obiettivo*, eventualmente diverso per le singole tipologie (appartamento, casa unifamiliare, ecc.). Con questi procedimenti si possono ottenere modelli interpretativi un po' più vicini alla realtà effettiva delle trasformazioni territoriali.

Alloggi e famiglie

Per quanto attiene al nuovo fabbisogno riferibile all'incremento della popolazione stimato nell'arco temporale assunto dal piano, possono essere utilizzati diversi metodi che, nella letteratura, vengono classificati in metodi di proiezione (regressione lineare) e metodi di previsione. Anche per questi argomenti si rinvia ai manuali di tecnica urbanistica, poiché la loro trattazione esula le finalità del presente atto.

Incremento della popolazione

Nella determinazione del fabbisogno insediativo residenziale può essere considerata una quota, da valutarsi caso per caso, destinata a soddisfare il fabbisogno insediativo per soggiornanti non residenti; la dotazione residenziale (vani/abitante, mc/ab, taglio alloggi, tipologie) va valutata in ragione delle diverse necessità dell'utenza (turisti, lavoratori fuori sede, studenti, ecc.), nonché delle vocazioni e delle caratteristiche degli insediamenti.

Il fabbisogno "esterno"

Il fabbisogno residenziale turistico è determinato da diversi fattori:

- tipo di turismo (stagionale, esteso, come deducibile dal confronto tra

Il fabbisogno turistico

- gli arrivi e le presenze nel corso dell'anno)
- tipo di offerta turistica esistente (residenze a rotazione d'uso e/o residenze d'uso privato)
- tipo di attrattive (bellezze paesaggistiche, strutture per il tempo libero, attrazioni particolari, ecc.)
- politiche di marketing territoriale in atto o programmate.

Le ipotesi di piano possono prevedere infine particolari operazioni di trasformazione fisica – diradamenti, demolizioni, cambi d'uso, riconversioni, ecc. – che possono ridurre o aumentare le volumetrie destinate all'uso residenziale, delle quali bisogna tenere conto in sede di dimensionamento.

*Componente legata
a politiche di piano*

9. Fabbisogno residenziale: metodi aggiornati

Se i tradizionali metodi della tecnica urbanistica rappresentano, ai fini della quantificazione del fabbisogno residenziale, un riferimento ancora utilizzato (non senza qualche forzatura), pur tuttavia essi non esprimono integralmente le esigenze che possono manifestarsi nei diversi contesti urbani e territoriali, tenuto conto anche dei programmi comunali in materia di servizi attivabili attraverso i nuovi istituti introdotti dalla LUR (credito edilizio, perequazione urbanistica, compensazione).

*Nuovi metodi per la
determinazione del
fabbisogno*

La riforma urbanistica regionale, pur facendo ancora riferimento alla tradizionale verifica basata sulla stima dei dati volumetrici residenziali complessivi dello strumento urbanistico, dai quali desumere l'entità del potenziale insediativo in termini "abitanti teorici", non esclude la possibilità di un più corretto ed adeguato riferimento alla *popolazione reale*, sia per le valutazioni sul presente che per la determinazione delle previsioni di sviluppo. La legge ha inoltre abbandonato il riferimento al parametro dei "vani", superato, come si vedrà, da quello dell'alloggio.

In quest'ottica, il punto di partenza è rappresentato dalla determinazione della popolazione che effettivamente si prevede possa essere presente nel territorio comunale al termine dell'arco temporale di previsione dello strumento urbanistico, con riferimento ai caratteri e alle prospettive di sviluppo delle comunità locali.

La dimensione complessiva della popolazione diviene, secondo questo approccio, un *obiettivo progettuale*, il cui conseguimento è legato ad un *progetto di assetto del territorio*, alla sua capacità di trattenere, consolidare e incrementare i propri abitanti realizzando quegli obiettivi di sviluppo sociale ed economico che dovrebbero essere individuati *primariamente* nel documento preliminare del PAT.

*Le ipotesi di
sviluppo
demografico*

Tali previsioni dovranno naturalmente essere in linea con gli obiettivi di uno *sviluppo compatibile*. Anche questo aspetto merita un chiarimento, ribaltando l'impostazione che talvolta si è verificata nell'esperienza di copianificazione di questi anni: gli obiettivi quantitativi di sviluppo del sistema della residenza, nel momento in cui rappresentano un *dato progettuale* conseguente a scelte *preliminari* sulle prospettive di incremento della popolazione, non possono essere considerati come conseguenza della quantità di volumetrie residenziali massime che si ritengono sostenibili e/o ammissibili. In altre parole, dovrebbe essere il dato relativo alla popolazione, prima ancora delle previsioni edilizie, l'oggetto di una *valutazione di sostenibilità*.

La determinazione dei fabbisogni abitativi e la definizione della quantità di nuova produzione edilizia necessaria per garantire a tale popolazione - e ai nuclei famigliari ad essa corrispondenti - un' adeguata disponibilità di offerta abitativa, è un'operazione che *segue* la determinazione degli obiettivi relativi alla popolazione.

L'offerta abitativa aggiuntiva rispetto a quella esistente non potrà essere correttamente determinata al di fuori di un quadro previsionale che tenga conto dell'effettiva consistenza ed adeguatezza del patrimonio edilizio esistente, in termini di disponibilità di *alloggi* (e non più di "vani") che siano in grado di soddisfare i fabbisogni abitativi determinati dalle esigenze dei *nuclei familiari* già esistenti e di quelli prevedibili, tenendo conto dei fenomeni demografici in atto (per esempio del trend relativo al numero di componenti delle famiglie).

*Nuove esigenze
abitative e
patrimonio
esistente*

In questa stima dovranno essere considerate le caratteristiche del Comune, con particolare riferimento alle aree a vocazione turistica o a quelle comunque caratterizzate dal fenomeno delle "seconde case", e le eventuali quote aggiuntive riferibili ai cd. "vuoti fisiologici", da considerare in detrazione dall'eventuale fabbisogno aggiuntivo di alloggi stimato nelle proiezioni relative all'arco temporale di riferimento del PAT.

L'effettivo fabbisogno di nuove quantità insediative sarà determinato pertanto dalla quantità residua di fabbisogno di alloggi risultante dalla differenza tra il fabbisogno totale, in termini di famiglie complessive-alloggi, il numero di alloggi già disponibili e una quota valutata necessaria per le esigenze della "rotazione". Il dato numerico di alloggi così ottenuto, moltiplicato per la dimensione volumetrica media unitaria degli alloggi esistenti o, in maniera più accurata, parametrata alle tipologie prescelte, darà la volumetria residenziale complessiva *programmata* nell'arco previsionale assunto dal PAT (10 anni).

*La stima degli
alloggi e dei volumi
necessari*

Un criterio di questo tipo, che espliciti cioè la natura strategico - progettuale delle scelte in materia di residenza, eviterà certamente le *forzature* alle quali talvolta si ricorre quando l'utilizzo dei metodi che abbiamo definito *canonici* fornisce proiezioni inadeguate rispetto alle aspettative e ai programmi di sviluppo delle amministrazioni comunali.

Altri elementi di contenuto progettuale determinati sulla base di accurate analisi della domanda, da considerare in questa fase, sono rappresentati:

- dalla scelta e dalla definizione delle tipologie *abitative* (alloggi), da valutarsi sulla base delle modalità abitative e delle tipologie già verificabili nel territorio, ma a anche del "gradimento" delle attuali condizioni abitative e delle tendenze del mercato immobiliare
- dall'individuazione delle tipologie *edilizie* (unifamiliari, a blocco, in linea a schiera, ecc.), in rapporto alle modalità di utilizzo delle superfici fondiarie e alle scelte in ordine agli indici edificatori, tenuto conto dello stato di fatto, degli eventuali elementi correttivi da introdurre in funzione migliorativa, e della scelta dei "modelli insediativi", che potranno incidere diversamente sulle modalità di determinazione delle quantità complessive di uso del suolo, e che dovranno quindi essere valutate in relazione alla quota di SAU trasformabile quantificata dal PAT
- da particolari situazioni derivanti da scelte strategiche di tipo socio - economico (turismo, produzione, residenza, servizi, ecc.)

*Fattori progettuali
da considerare*

- da fenomeni derivanti dalla particolare collocazione del territorio comunale in rapporto a possibili previsioni strategiche di carattere sovracomunale o provinciale (infrastrutture, centri di interscambio modale, insediamenti di dimensione e di interesse sovracomunale, ecc.), con particolare riferimento alle scelte e alle indicazioni del PTCP, del PTRC, di eventuali atti di programmazione negoziata (accordi di programma, programmi integrati, intese programmatiche d'area, ecc.), di programmi di opere pubbliche statali e regionali, di piani settoriali, ecc.
- dal fabbisogno di interventi nel settore dell'*edilizia residenziale sociale e/o pubblica* all'interno del territorio (da definirsi in questo caso come quota *non aggiuntiva* del fabbisogno complessivo) o riferiti al fabbisogno di un bacino sovra comunale (in questo caso aggiuntivo rispetto alle quantità derivanti dalla stima del fabbisogno "ordinario").

Il tema del fabbisogno di alloggi per gli interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale va affrontato in relazione a quanto stabilito dall'art. 39 della LUR, "Cessione di aree per edilizia residenziale pubblica", che attribuisce al PAT la *facoltà* di stabilire le modalità della riserva o cessione delle superfici necessarie, anche in rapporto alle aree per servizi, e al piano degli interventi (PI) / piano urbanistico attuativo (PUA) quello di programmarne l'attuazione.

Tale facoltà diventa *obbligo* per i comuni superiori a 25.000 abitanti e per quelli dichiarati a forte tensione abitativa con provvedimento della Giunta regionale, per i quali è stabilito che la quantità di superficie o di volume da riservare per l'edilizia residenziale pubblica non possa essere inferiore al 20%, né superiore al 40% di quella necessaria a soddisfare il *fabbisogno complessivo di edilizia abitativa* per la durata del PI.

Le questioni connesse al fabbisogno di edilizia residenziale pubblica nella LR 11/2004

Per gli altri comuni (quelli non obbligati) è viceversa fissato un *tetto massimo* per l'ERP, nella misura del 40% del totale di ciascun intervento attuato con piano urbanistico attuativo.

Va infine citata, così come elaborata nell'esperienza di copianificazione cui si è più volte fatto riferimento, quella quota di fabbisogno che alcuni Comuni hanno definito nei termini di una "*riserva edificatoria*", sia residenziale che a destinazione diversa, considerata utile (o addirittura *necessaria*) per l'avvio ed il concreto utilizzo degli istituti della *compensazione urbanistica* e del *credito edilizio*.

Il cd. "fabbisogno strategico"

Nella valutazione di tale quota dovranno in ogni caso essere assunti criteri di equilibrio e di proporzionalità, evitando sovradimensionamenti o impostazioni del tutto estranee alle finalità dei suddetti istituti, che devono mantenere – all'interno del piano urbanistico – il proprio ruolo *funzionale* all'avvio di processi di riqualificazione o di acquisizione di dotazioni territoriali e non trasformarsi *impropriamente* in strumenti per il reperimento di risorse finanziarie.

10. Fabbisogno non residenziale: criteri e indicazioni

La determinazione dei fabbisogni insediativi relativi alle attività economiche non è rapportabile alla sola presenza di fabbisogni già manifestati (richieste di insediamento di attività presentate al Comune da imprenditori o da rappresentanti delle categorie economiche, trasferimenti in zona propria,

Ruolo del Comune e scelte strategiche

ecc.), ma anche e soprattutto a scelte di ordine *strategico*, spesso derivanti dalle indicazioni di strumenti territoriali (PTCP, PATI) o di settore.

Può trattarsi di scelte connesse al ruolo "attrattore" che il Comune presenta o intende assumere rispetto a un determinato bacino di riferimento o particolari settori dell'economia, oppure a politiche territoriali finalizzate al rilancio di territori sofferenti dal punto di vista socio-economico e occupazionale, o ancora al consolidamento di strutture produttive già importanti e ben radicate.

Nella gamma degli obiettivi strategici possono essere ricompresi, sempre a titolo esemplificativo, una maggiore diversificazione delle tipologie di attività, in presenza di forti concentrazioni mono-settoriali, o la necessità di riconvertire attività e settori in crisi, o incrementi connessi a prospettive che il PAT intende assumere rispetto alla presenza di particolari potenzialità, sia presenti che future (nuove arterie stradali, caselli autostradali, SFMR, impianti per la produzione di energia, ecc.).

Il fabbisogno insediativo può pertanto essere determinato in ragione:

- della necessità di attrarre nuove attività per aumentare l'occupazione, attraverso l'offerta di zone produttive ben attrezzate e a prezzi competitivi; in questo caso è opportuno che il coordinamento delle politiche sia inquadrato nell'ambito di previsioni organiche del PTCP e/o di PATI tematici, in modo da armonizzare le dotazioni infrastrutturali, quelle logistiche e dei servizi, e di governare adeguatamente i flussi di addetti
- dalla necessità di prevedere aree per la rilocalizzazione di insediamenti attualmente ricadenti in zone improprie (agricole, residenziali); le scelte in tal senso attengono soprattutto alla sfera decisionale dei Comuni, dovendosi operare una valutazione preventiva dei costi di trasferimento da collegare opportunamente ad incentivi (per esempio il credito edilizio) o a condizioni più vantaggiose per le imprese nelle aree di nuova destinazione
- dalla necessità di reperire aree per l'insediamento di nuove attività, secondo le previsioni prefigurate dal documento preliminare e "tradotte" dal PAT in indicazioni strategiche (linee preferenziali di sviluppo insediativo).

*Il fabbisogno
produttivo*

Nella messa a punto delle scelte e degli obiettivi è necessario, anche in questo caso, un richiamo all'applicazione di criteri di *pragmatismo* e di *ragionevolezza* da parte dei Comuni. Si tratta di scelte che devono necessariamente collocarsi in un quadro di opportunità concrete, che consentano di ritenere davvero perseguibile l'obiettivo strategico stabilito dal PAT, dovendosi rapportare agli obiettivi di sostenibilità definiti sia all'interno del territorio comunale che in rapporto al contesto sovra comunale.

Va evitato, in particolare, il perpetuarsi degli errori del passato (il cd. "campanilismo produttivo", la dispersione degli insediamenti, il sovradimensionamento delle zone produttive, l'eccesso di offerta, la bassa qualità dei servizi e dei collegamenti, l'inquinamento, ecc.) spesso determinati dall'aver anteposto alle necessarie valutazioni di compatibilità e di sostenibilità, l'obiettivo di generare introiti finanziari per il Comune per poter sopperire alle endemiche difficoltà di cassa che molte amministrazioni si sono trovate - e si trovano ancora - a dover affrontare.

Per quanto riguarda le previsioni relative agli insediamenti di carattere

*Il fabbisogno
commerciale e
terziario-*

commerciale e terziario-direzionale di livello locale, può essere confermato quanto già considerato relativamente alle scelte strategiche in materia di insediamenti produttivi.

direzionale

Nell'ambito dei Comuni di piccole dimensioni, nei quali le esigenze si limitano di norma alla dotazione di strutture commerciali di base per i bisogni primari della popolazione residente, le strategie si rivolgeranno soprattutto verso le attività di vicinato e eventualmente verso strutture di vendita compatibili con tessuti residenziali e misti senza necessità di zone specificatamente destinate dal piano ad usi commerciali, sulla base della disciplina regionale vigente. In tal caso si potrà prevedere, all'interno delle altre zone compatibili, una percentuale di superfici / volumi da riservare a tali usi.

In presenza invece di necessità diverse e più significative riguardanti previsioni terziario direzionali e commerciali di rilevanza sopra comunale (grandi strutture, parchi commerciali), spesso presenti nei Comuni di dimensione medio - grande e in quelli cd. "attrattori", le eventuali strategie dovranno essere strettamente rapportate alla programmazione e alle disposizioni regionali di settore (LR n. 50/2012), come pure alle indicazioni degli strumenti territoriali sovraordinati (PTCP, PTRC) o intercomunali (PATI), sia in ordine alle valutazioni sul dimensionamento, sia in rapporto alle tematiche del consumo di suolo, con riguardo soprattutto alla sussistenza dei presupposti infrastrutturali che ne garantiscano un'adeguata organizzazione e collocazione rispetto al complessivo sistema della struttura urbana e territoriale.

11. Obiettivi e metodi per la determinazione degli standard

Per un'applicazione contemporanea dello standard urbanistico, inteso nei termini che si è cercato di chiarire nei capitoli precedenti, è necessario quindi:

- riferire ciascun servizio / attrezzatura / dotazione alle condizioni del contesto, alle possibilità di offerta e alle specificità della domanda, attraverso adeguati strumenti di indagine e analisi, percorsi concertativi e partecipativi, e ogni altro strumento che l'amministrazione ritenga di utilizzare
- ripartire le quantità complessive previste dall'art. 31 della LUR adattando il *mix* dei servizi ai contesti e ai bisogni reali dei bacini di utenza individuati sulla base delle caratteristiche di ciascun ATO e della scala del servizio (locale, comunale, territoriale, ecc.), secondo criteri di accessibilità, fruibilità, adeguatezza tecnologica e semplicità di gestione
- esprimere lo standard, quando risulti più *adeguato e/o significativo*, in termini di SIp o Su, distinguendo le "aree a servizi" dai "servizi" veri e propri
- valutare i servizi con una visione "sistematica", promuovendo sinergie tra comuni (eventualmente attraverso specifiche previsioni di un PATI tematico o del PTCP).

In questo approccio emerge con particolare rilevanza l'importanza dei meccanismi economici di produzione dei servizi (acquisizione, realizzazione, gestione), nei quali devono trovare un ruolo equilibrato quelli perequativi messi a punto dal PAT per la costruzione della città pubblica, attraverso il confronto delle esigenze della collettività con gli interessi degli operatori economici che materialmente hanno la capacità e le risorse per trasformare il territorio. Si rinvia per una approfondita trattazione di questi argomenti allo specifico atto di

Il ruolo del privato

indirizzo redatto ai sensi dell'art. art. 46, comma1, lett. c) "Criteri per l'omogenea applicazione della perequazione, dei crediti edilizi e della compensazione di cui agli articoli 35, 36 e 37".

Determinante è anche la possibilità di definire i servizi più urgenti e necessari assieme alla popolazione e agli operatori attraverso processi partecipativi, individuando i bisogni, le priorità, le funzionalità, le caratteristiche d'uso e gestionali desiderate mediante riunioni pubbliche, questionari, internet, ecc..

Partecipazione

Il metodo proposto, ispirato ai modelli teorici messi a punto per il "piano dei servizi" previsto, come si è accennato, in altre regioni italiane, prevede che si stabiliscano innanzitutto le caratteristiche funzionali e fisiche del servizio (soglie minime e massime di utenza, quantità di spazi edificati, scoperti, funzionali, ecc.), tenendo conto delle caratteristiche dell'ambiente in cui il servizio deve essere collocato, in modo di arrivare ad una quantificazione sommaria della superficie necessaria (fondiaria, di pavimento, utile, ecc. secondo il tipo di servizio).

Segue la fase di definizione delle quantità di utenti rispetto alla popolazione e i tassi di utilizzazione; dalle percentuali di utenti si risale quindi alla popolazione complessiva gravitante sul servizio e allo "standard" per abitante (dotazione di quel servizio per ogni abitante).

Nel seguente schema si riassumono le operazioni necessarie, sulla base del modello proposto, per individuare le dotazioni territoriali / standard:



INQUADRARE IL COMUNE nel contesto territoriale che rappresenta il suo ambito di vita e di riferimento per la fruizione dei servizi



formulare L'INVENTARIO DEI SERVIZI presenti (pubblici e privati), tenendo in adeguata considerazione le diverse categorie di portatori di interesse che operano nel settore dei servizi "people oriented"



determinare LO STATO DEI BISOGNI e della domanda di servizi



CONFRONTARE L'OFFERTA E LA DOMANDA di servizi per definire una diagnosi dello stato dei servizi



INDIVIDUARE LE CARENZE e determinare il progetto, le priorità di azione, i ruoli del pubblico e del privato

Il metodo proposto



valutare la **FATTIBILITÀ ECONOMICA** dei servizi previsti dal piano



stabilire il **PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE** per mezzo del quale le previsioni si possono realizzare (reperimento risorse, programmazione della spesa pubblica, gestione e manutenzione)

In merito all'ultimo punto, è importante che il PRC persegua l'integrazione sinergica con le altre pianificazioni di settore (socio-assistenza, sanità, scuola, cultura, tempo libero, commercio, parcheggi, trasporti, ecc.).

Nel prefigurare gli *strumenti* possibili per *realizzare* le previsioni, il PRC può considerare molteplici strade:

- convenzionamento con istituzioni e soggetti operanti nel settore, in particolare con i privati (sia operanti sul mercato che nel "terzo settore")
- interventi diretti, generati direttamente cioè dal PI in raccordo agli altri strumenti di azione locale (pianificazione urbanistica attuativa, programmazione dei lavori pubblici, piani dei tempi e degli orari, ecc.), e con quelli economici (bilanci, PEG)
- accordi di programma
- accordi pubblico – privato
- meccanismi perequativi.

La messa a punto degli strumenti

È infine necessario che le previsioni del PRC in materia di servizi si rapportino correttamente con gli strumenti di gestione del patrimonio immobiliare comunale e, in particolare, con le previsioni dei *piani di valorizzazione e alienazione* di cui alla L. 133/2008.

Servizi e piani di valorizzazione e alienazione

Va in questo senso sottolineato come la dismissione di aree o immobili pubblici destinati a servizi, la cui funzione originaria sia considerata non più funzionale agli interessi della collettività, non possa che essere programmata nel quadro di una valutazione complessiva che tenga conto delle necessità future, dei possibili usi alternativi e del quadro previsionale e programmatorio del piano regolatore comunale.

12. Aree, servizi e standard: quanti, quali, dove

Va evidenziato innanzitutto che le "aree per servizi" *non sono* i "servizi". Le politiche e gli obiettivi del PRC devono essere perciò orientati prioritariamente alla definizione della *gamma* di servizi concretamente fruibili dalla collettività, in rapporto alla effettive esigenze ravvisabili sul territorio, e alla loro *concreta realizzazione*, piuttosto che alla sola *acquisizione di aree libere* rispondenti esclusivamente a parametri di tipo quantitativo (per soddisfare *formalmente* le quantità minime prescritte). Come si dirà nel capitolo conclusivo, l'eccessivo accumulo di *aree* può anzi divenire un serio problema economico e gestionale per l'amministrazione comunale.

L'individuazione degli standard e dei servizi

Nel definire la gamma di servizi, le opere di urbanizzazione primaria e quelle di urbanizzazione secondaria elencate ed illustrate nell'atto di indirizzo approvato con DGR n. 3178 dell'8 ottobre 2004, pur dovendo essere considerate

prioritariamente ai fini dell'individuazione, non rappresentano un repertorio "chiuso", come precisato nell'atto stesso.

La valutazione del tipo di servizi deve per questo considerare numerosi fattori di cambiamento, assai variabili anche nel medio-breve periodo, quali:

- l'accresciuto livello di benessere (che eleva le esigenze di qualità dei servizi)
- l'accentuata segmentazione della società e il peso crescente delle componenti multietniche nella popolazione residente (alle quali corrispondono abitudini ed esigenze diversificate)
- la contrazione delle possibilità pubbliche di spesa
- l'inefficiente funzionamento di alcuni enti erogatori di servizi e le opportunità / possibilità di surrogazione da parte di soggetti privati
- il cambiamento delle aspettative dei cittadini (che crea lo spazio per forme alternative private di risposte ai bisogni).

Questi fattori portano inevitabilmente all'attenuazione dei confini tra le tradizionali categorie di standard – quelle riferibili alle quattro classi di *aree per servizi* del DM (F_a, F_b, F_c, F_d) – ampliandone la nozione sino a farla coincidere con quella di *servizi di interesse pubblico e generale*, e demandando in buona parte alla discrezionalità comunale (attraverso il PAT) la scelta dei servizi da considerare nel calcolo degli standard urbanistici.

Non sempre, peraltro, la nozione di servizio coincide con quella di standard urbanistico, poiché vi sono tipologie di servizi alle quali non corrisponde la necessità di apposite strutture e/o di superfici dedicate. Ugualmente, in un approccio qualitativo-prestazionale al servizio non è ragionevole perseverare in un'applicazione indifferenziata dello standard urbanistico sulla base della quale, ad esempio, una scuola da 500 mq su un piano ed una di 1000 mq su due piani costituiscono, nonostante l'evidente diversità del bacino di utenza servito, dotazioni di standard uguali se ubicate su aree di sedime di uguale estensione.

Va sottolineato, a questo proposito, un passaggio assai significativo contenuto nell'art. 31, comma 11, della LUR, laddove si ammette "(...) *la compensazione anche tra diverse categorie di opere di urbanizzazione e corrispondenti aree a standard*". La previsione, apparentemente marginale, nello stabilire il principio della "compensazione" tra *opere* ed *aree* ammette in realtà la possibilità che il PAT possa individuare, per determinate tipologie di strutture e servizi, modalità di computo *differenti dalla superficie* e riferite al *valore economico* o ai *costi di realizzazione* delle opere di urbanizzazione, con ciò rendendo di fatto ammissibile separare il *servizio* dall'*attrezzatura* ed aprendosi, quindi, alla possibilità di riconoscere su base parametrica diversificata anche tipologie di servizi non assimilabili al concetto tradizionale di standard.

La possibilità che l'Amministrazione comunale richieda particolari tipologie di opere *sostitutive* rispetto alla cessione di aree (che il PAT deve comunque quantificare in termini di mq di standard per ciascun ATO), richiede naturalmente la messa a punto di *meccanismi di conversione* o di idonei *criteri di rapporto* delle suddette opere di urbanizzazione suppletive con un corrispondente quantitativo di "aree a standard".

È quindi il PAT che indica, nell'ambito dei servizi programmati, quelli che, sulla scorta delle valutazioni delle esigenze locali e degli obiettivi individuati dall'amministrazione comunale, identifica *anche* come *standard urbanistici* e

considera pertanto ai fini del soddisfacimento delle quantità inderogabili alle quali si è accennato nei capitoli iniziali. Ed è sempre il PAT a ricondurre gli standard riconosciuti alle categorie delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie, come specificato nell'atto di indirizzo approvato con DGR n. 3178 dell'8 ottobre 2004.

È del resto presente, all'interno delle definizioni derivate dal DM 1444/68 ed assunte dalla disciplina regionale, la nozione di "attrezzature di interesse collettivo" che agevolmente può ricomprendere nuove e diverse tipologie di servizi, a patto che sia superata la valutazione meramente *quantitativa* del DM, quella riferita cioè alle sole aree *fondiarie* a tali usi destinate, per un approccio più *flessibile* che permetta di riferire le quantità (comunque necessarie) a grandezze eventualmente diverse dal "metro quadrato".

Quindi, se alcune tipologie di servizi (il verde pubblico, le attrezzature per il gioco e lo sport, i parcheggi a raso) continueranno ad essere espresse in termini di superficie fondiaria, altre potranno essere quantificate in superficie di pavimento, specie se realizzate nel sottosuolo o con tipologie multipiano (servizi sociali, sanitari, parcheggi multipiano), altre in superficie di sedime, altre ancora in quantità numeriche (punti luce, attrezzature tecnologiche di interesse pubblico, piantumazioni, ecc.), altre ancora in metri lineari (reti impiantistiche, marciapiedi, piste ciclabili, sentieri, ecc.).

La definizione del tipo di servizio e il relativo obbligo di dotazione potranno essere verificate anche sulla base di criteri "territoriali", come a suo tempo prefigurato dal PTRC del 1992, che tengano in considerazione le caratteristiche dimensionali, insediative, geografiche e ambientali del Comune al fine di calibrare le tipologie e le quantità di servizi alle effettive necessità *contestualizzate*.

Analisi di questo tipo potranno portare, per esempio, all'esclusione dei comuni di piccole dimensioni dall'obbligo di una certa struttura, a ridurre o diversificare le dotazioni di verde pubblico nei comuni montani o parzialmente montani, ad incrementarle nei territori urbani e metropolitani, a introdurre categorie differenziate nei comuni turistici, ecc..



Schema logico delle operazioni da attuare attraverso il PAT

13. I servizi nelle aree produttive e terziarie

I servizi per le attività produttive sono in genere diversi da quelli per la residenza, ma alcune tipologie di servizi possono rispondere a criteri di funzionalità reciproca, ad esempio gli impianti di depurazione e quelli di smaltimento rifiuti, o le aree a verde e i parcheggi, che potrebbero soddisfare anche le necessità di insediamenti circostanti a diversa destinazione (residenziali, agricole), magari in ore diverse della giornata.

Per i nuovi insediamenti industriali, l'art. 31 della LUR prescrive, come si è detto, una dotazione minima di aree a standard pari a mq 10 ogni 100 mq di *superficie delle singole zone*, riducendo quindi la dotazione della previgente LR n. 61/85 (10% di standard primari + 10% di standard secondari) in considerazione del fatto che, come già si è detto, le aree cedute al Comune non hanno sempre prodotto qualità, bensì spazi male attrezzati, di dubbia utilità, non inseriti in un piano organico, e per giunta di difficile e costosa manutenzione (si pensi soprattutto ai costi di manutenzione della aree verdi e ai frequenti fenomeni di degrado o di usi impropri conseguenti, argomenti che verranno meglio trattati nei capitoli conclusivi). È per tali ragioni che lo stesso articolo prevede (comma 6) la possibilità di aggregazione delle tipologie e di ridefinizione delle quantità, con riferimento a ciascun ATO, in sede di PAT.

La composizione delle aree a servizi negli insediamenti produttivi, non essendo operata dalla LUR alcuna distinzione astratta tra primari e secondari, può estendersi a tipologie di servizi poco presenti, in passato, all'interno di questi ambiti, quali:

- uffici postali
- sportelli bancari
- presidi sanitari
- centri di formazione professionale e aule di stage
- invasi artificiali o vasche di raccolta antincendio
- sistemi depurativi a basso impatto
- centri di raccolta differenziata
- piazzole ecologiche
- verde sportivo, ricreativo e di protezione
- parcheggi ad uso differenziato
- piattaforme, autoporti, logistica di prossimità
- uffici consortili
- attrezzature per attività culturali
- mense
- impianti per il tempo libero
- asili nido e scuole
- palestre
- ...

*I servizi nelle aree
produttive*

Questa possibilità risulta ancor più significativa considerando il fatto che si trascorre sempre più tempo al lavoro, con orari più flessibili ed esigenze assai mutate rispetto a quelle prese in considerazione nel 1968.

Le aree produttive di alcuni paesi europei presentano spesso condizioni di maggiore "appeal" rispetto ai nostri insediamenti produttivi proprio in ragione delle migliori dotazioni complessivamente offerte alle imprese e ai loro dipendenti. Come si rileva giustamente nella citata ricerca dell' INU Veneto del 2011, "i luoghi della produzione devono essere luoghi complessi e articolati, non monofunzionali e possono essere integrati con altre attività (...). Le

aziende che fanno da riferimento per la qualità dello spazio produttivo non sono mai banali spazi di produzione, ma luoghi dove alla lavorazione si affianca il commercio e la distribuzione dei prodotti, la formazione del personale, la ricerca, spesso collegata all'università" (Fantin ed altri, cit.).

Anche in Italia, del resto, le recenti esperienze di realizzazione di "aree produttive ecologicamente attrezzate" (APEA) vanno in questa direzione, puntando sulla sostenibilità negli ambiti produttivi attraverso la realizzazione di spazi e impianti collettivi tali da assicurare elevati standard ambientali e una migliore vivibilità nei *luoghi* intesi non solo come "ambienti" di lavoro, ma anche come luoghi in grado di consentire lo svolgersi di relazioni e occasioni di crescita personale e culturale.

Per la *zone commerciali e direzionali* è stata operata dal legislatore veneto una *semplificazione* rispetto alla precedente disciplina, confermando la dotazione minima di aree per servizi nella misura del 100% della superficie lorda di pavimento per tutte le zone ed omettendo la distinzione tra zone di espansione e zone di completamento perpetuata sin dai tempi del DM 1444/1968, in quanto non più congruente con le prospettive di superamento dello zoning tradizionale e con le operazioni di mutamento di destinazioni d'uso e di riconversione connesse alle politiche di "rigenerazione urbana" (cfr. articolo 31, comma 9 LUR).

Per le strutture commerciali permane ovviamente l'obbligo del rispetto della disciplina di settore relativamente alle dotazioni minime di parcheggi di uso pubblico, anche realizzati con tipologia edilizia multipiano, sia fuori terra che nel sottosuolo.

Va a questo proposito segnalato che la suddetta disciplina regionale, recentemente innovata dalla LR 50/2012, non si richiama più – come in passato – alla zonizzazione della LR 61/85, ma assume come riferimenti territoriali per la determinazione delle dotazioni di parcheggi i "centri storici", i "centri urbani" e le aree poste "fuori dai centri urbani", riservando un marcato *favor* nei confronti dei primi. Per le strutture di vendita insediate all'interno dei centri storici non vengono infatti stabilite dotazioni minime, essendo rinviata la loro determinazione ad apposite convenzioni con i comuni "anche in deroga alle previsioni di cui alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 e successive modificazioni". Risulta perciò necessario individuare, all'interno degli strumenti urbanistici, le perimetrazioni dei suddetti ambiti secondo le definizioni contenute nella legge di settore.

I servizi nelle aree commerciali e direzionali

Si fornisce, di seguito, il quadro della disciplina regionale vigente (LR n. 50/2012 e DGR 1047/2013) per quanto concerne le dotazioni di parcheggio (non si parla di altri servizi) da reperire per le diverse tipologie di strutture di vendita:

TIPO DI STRUTTURA	LOCALIZZAZIONE URBANISTICA (RIF. LR 50/2012 DGR 1047/2013)	PARCHEGGI PUBBLICI O PRIVATI AD USO PUBBLICO	NOTE
medie e grandi strutture di vendita	dentro il centro storico	quantità stabilita da convenzione con il comune	anche con riferimento agli accessi e ai percorsi veicolari e pedonali ammessa deroga alla LR 11/2004

medie strutture di vendita	fuori dal centro storico	strumento urbanistico	ammessa deroga alla LR 11/2004
esercizi di vicinato	in tutte le zone	strumento urbanistico	
grandi strutture	fuori dal centro storico dentro il centro urbano, per le zone di completamento	almeno 0.4 mq/mq slp	nel caso di ampliamento dimensionale delle grandi strutture, il calcolo dei parcheggi va fatto sulle superfici complessive di tutta la struttura ammessa deroga alla LR 11/2004
	fuori dal centro storico dentro il centro urbano, per le zone di espansione e di ristrutturazione urbanistica con trasformazione funzionale	almeno 0,5 mq/mq slp	
grandi strutture nel settore alimentare	fuori dal centro storico e fuori dal centro urbano	area libera non inferiore a 2,50 mq/mq della superficie di vendita di cui area destinata a <i>parcheggio effettivo per i clienti</i> non inferiore a 1,80 mq/mq della superficie di vendita <i>ovvero</i> non inferiore a 1 mq/mq della superficie lorda di pavimento percorsi veicolari e aree di parcheggio e stazionamento differenziati (clienti/approvigionamenti)	
grandi strutture di vendita nel settore non alimentare		area a parcheggio per i clienti non inferiore a 1 mq/mq della superficie di vendita <i>ovvero</i> non inferiore a 0,80 mq/mq della superficie lorda di pavimento; ridotte del 50% per le tipologie di prodotti: mobili, autoveicoli, motoveicoli, nautica, materiali edili, legnami	

Le dotazioni di servizi diversi dal parcheggio e necessarie per le attività commerciali (tipicamente le aree a verde o quelle per servizi tecnologici) saranno stabilite dallo strumento urbanistico sia in termini di tipologie, che in termini di prestazioni e quantità.

Va precisato, a tale proposito, che è da considerarsi derogabile ai sensi della LR 50/2012 la sola quota di dotazioni da destinare a parcheggio e non quella da destinarsi alle altre tipologie di servizi.

Tale deroga potrebbe non risultare sempre di agevole definizione, considerato che la LR 11/2204 indica, come si è detto, un quantità complessiva (100% della slp) senza operare distinzioni tra le diverse tipologie.

È altresì vero che le moderne strutture commerciali sono sempre più spesso attente anche alla qualità degli *spazi esterni* agli edifici, ed è ormai difficile trovare – quantomeno nelle realizzazioni più recenti e di maggiore attrattività – le amorfe “distese” di asfalto di qualche anno fa.

I problemi metodologici per la valutazione delle dotazioni da riservare agli insediamenti turistici sono legati al fatto che la popolazione residente “stabile” esprime necessità e bisogni in gran parte diversi da quelli richiesti dalla popolazione turistica “stagionale” (talvolta molto consistente in alcune realtà venete).

Già nei primi anni novanta il PTRC vigente metteva in rilievo, nel capitolo 7.4 della Relazione, le caratteristiche e le tendenze del settore turistico nella nostra Regione, ipotizzando le politiche per le possibili azioni di settore. Il capitolo 9.1.4, pur riferito alle direttive per il piano di area del Garda, approfondiva gli specifici aspetti relativi alle potenzialità dell’ambito gardesano in termini di risorse turistiche e potenzialità da sviluppare (spiagge, residenzialità, campeggi) e, al paragrafo 9.1.4.6, proponeva l’adozione di “*standard urbanistici differenziati*”, “*in considerazione del rapporto instauratosi tra popolazione residente e turistica*”, evidenziando “*la minore necessità di*

alcuni segmenti degli standard sanciti (parchi gioco, aree scolastiche e simili) ma ben maggiore necessità di altri, quali parcheggi, attrezzature di servizio, ecc.”.

Buona parte delle considerazioni ivi riportate possono ritenersi tuttora condivisibili, anche in altri ambiti turistici del Veneto, in particolare l'opportunità di definire specifici parametri relativi alle dotazioni sulla base di analisi locali. Va certamente aggiornata la gamma delle dotazioni allora suggerite dal PTRC (percorsi attrezzati, campi sportivi per sport emergenti, arredo urbano, piazzole di sosta attrezzate, aree per pic-nic, ecc.) in ragione delle modificazioni della struttura della domanda turistica e della differenziazione (specializzazione) dell'offerta nei vari ambiti territoriali.

La disciplina regionale ha affrontato, sin dalla LR 40/1980, la questione in termini semplificati, prevedendo un generalizzato sovradimensionamento delle dotazioni attraverso l'assunzione di un indice capitaro (mc/ab) per la popolazione turistica più basso rispetto a quello stabilito per il residenziale "ordinario", così da aumentare il numero di abitanti teorici da considerare nel computo della capacità insediativa.

La LUR ha abbandonato questo criterio stabilendo all'art. 31, comma 3, che le *"dotazioni minime di aree per servizi in ragione delle diverse destinazioni d'uso non possono essere inferiori a: (...) d) relativamente al turismo, mq. 15 ogni 100 mc, oppure mq. 10 ogni 100 mq, nel caso di insediamenti all'aperto"*. Si tratta, anche in questo caso, di quantità che possono essere aggregate e ridefinite dal PAT sulla base di valutazioni puntuali ai sensi del comma 6 del medesimo articolo 31.

Considerata l'estrema segmentazione della domanda turistica, i parametri da considerare nell'analisi locale cui si è accennato sopra (da operarsi con i metodi del marketing territoriale), e nella scelta delle strategie del PAT per il settore turistico, riguardano:

- i caratteri socio-economici: età, sesso, stato civile, professione, stato sociale, classe di reddito, indicatori economici del livello di vita, livello di istruzione, ecc.
- i caratteri geografici: area di provenienza, distanza dal luogo di residenza al luogo di vacanza, durata del viaggio, costo, ecc.
- i caratteri psicologici: valori, stili di vita, atteggiamenti
- i comportamenti: attività attese e servizi richiesti (vacanzieri, visitatori occasionali).

Scopo dell'analisi è la valutazione della validità del *posizionamento* del Comune nel *mercato turistico* in relazione a fattori quali l'ambiente, la vocazione, la capacità, la coerenza e la difendibilità.

Individuato il target sulla base di opportuni criteri di segmentazione della domanda (per esempio sulla base delle caratteristiche socio-demografiche dei destinatari: giovani, famiglie con figli piccoli, famiglie adulte, anziani con reddito medio, gruppi, ecc.), e sulla base delle strategie di posizionamento nel mercato turistico, sarà possibile procedere con l'individuazione delle dotazioni considerate utili e rilevanti in relazione ai bisogni prevedibili e alle scelte degli utenti stagionali.

Contestualmente si valuteranno le possibilità di *integrazione* e di *usi combinati* delle attrezzature con la popolazione residente stabile. Problematiche

analoghe si possono presentare, tornando per un momento alla sezione di questo capitolo dedicata alle attività produttive, in tutte le realtà insediative interessate da un intenso e sistematico pendolarismo per lavoro, dove occorre tener conto di una duplice modalità o intensità di utenza.

La gamma delle dotazioni individuate potrà quindi fare riferimento, oltre che alle classiche categorie di dotazioni (verde, parcheggi, spazi pubblici attrezzati) a sedi specifiche di socializzazione, a impianti sportivi particolari, a percorsi ricreazionali, a piste ciclabili, ad attrezzature per il turismo all'aria aperta, per attività culturali, ecc..

In quest'ottica, il recupero e la messa a disposizione di beni architettonici, ambientali e paesaggistici possono configurarsi come azioni finalizzate all'incremento delle dotazioni / standard turistici, anche nel caso in cui siano operate direttamente da soggetti privati attraverso adeguate convenzioni e meccanismi perequativi (si veda, per una più ampia trattazione dell'argomento, l'atto di indirizzo redatto ai sensi dell'art. art. 46, comma 1, lett. c) "Criteri per l'omogenea applicazione della perequazione, dei crediti edilizi e della compensazione di cui agli articoli 35, 36 e 37").

14. Il verde pubblico

Nell'ambito degli standard tradizionalmente intesi, un ruolo importante hanno da sempre rivestito le "aree per il verde attrezzato", dotazioni immancabili in qualsiasi lottizzazione industriale o residenziale, generalmente interpretate dai progettisti ora come aiuole, ora come parchi gioco, ora come spazi filtro di separazione delle abitazioni dalle attività produttive o dal traffico, ora come *parchi o giardini pubblici*.

Si può tuttavia constatare come, in molte città, anche i più modesti "giardinetti" o i "passeggi" nati all'inizio del secolo scorso siano spesso dotati di una qualità e di una gradevolezza di gran lunga superiore a quella delle "aree a verde attrezzato" realizzate a seguito dell'entrata in vigore del decreto, al di là dei tentativi, talvolta inefficaci, di rinnovare periodicamente gli arredi (tipicamente: fontanelle, panchine, giochi, illuminazione) di *spazi* che raramente riescono ad assumere la qualità di *luoghi*.

Il verde attrezzato nel DM 1444/68

Il termine *asettico* di "area verde" utilizzato nel DM 1444/68 già sembrava in qualche modo voler segnare una netta differenza *qualitativa* rispetto al "parco" o al "giardino" pubblico otto-novecentesco. Nella concezione del decreto l'area verde attrezzata doveva infatti assolvere soprattutto ad una funzione di natura igienico-sanitaria, nella sua qualità di *spazio libero da edificazione* (analogamente alle finalità delle distanze minime tra pareti finestrate stabilite nel medesimo provvedimento).



"Aree verdi" di quartiere di diversa qualità

A questi fenomeni si è fortunatamente contrapposta, nella teoria e nella prassi urbanistica, la nozione di "sistema del verde" nella quale ogni spazio verde, artificiale o naturale, grande o piccolo, pubblico o privato, assolve le proprie funzioni (ambientali, sociali, ricreative, estetiche, ecologiche, culturali) all'interno di una rete coordinata e unitariamente concepita, nella coscienza del ruolo determinante che gli spazi verdi assumono non solo come elementi compositivi del paesaggio urbano ma anche come fattori di miglioramento delle condizioni ecologiche e climatiche della città.

Questo approccio, affiancato da quello eco-sistemico di più recente introduzione, è da tempo applicato nelle città maggiori ma non è ancora sufficientemente diffuso nei Comuni medio-piccoli. Si tratta dunque di valorizzare e rilanciare la realizzazione e la gestione del verde pubblico secondo finalità e contenuti che ne riaffermino il valore non come un servizio qualsiasi – da erogare solo per il rispetto della normativa – ma come un bene e un valore di carattere eco-sistemico generale, la cui fruizione va assicurata a tutti i cittadini per garantirne la salute e migliorarne la qualità della vita.

Il ruolo del verde pubblico urbano

L'obiettivo può essere perseguito non solo attraverso forme pubblicistiche di acquisizione e gestione del verde pubblico, ma anche attraverso strategie integrate mirate alla fruizione di spazi pubblici e privati (mediante convenzionamento), e attraverso forme di autogestione del verde pubblico per ridurre i costi della manutenzione a carico dell'ente pubblico.

Si è assistito, nel corso dell'esperienza di copianificazione dei PAT, alla crescente affermazione del concetto di verde territoriale (già peraltro presente in molti PRG di vecchia generazione) che valica i limiti della fruizione esclusivamente ricreativa, protettiva o produttiva, per giungere ad una plurifunzionalità orientata a maggiori possibilità di realizzazione, minori investimenti unitari e una più duratura garanzia di salvaguardia.

Le strategie di questo tipo, declinate nei PAT nelle forme del "parco fluviale", del "parco agrario", del "bosco urbano", rappresentano un ampliamento del concetto di verde legato all'osservazione dei fenomeni urbani e sociali: i crescenti spostamenti delle persone per motivi di lavoro, studio, turismo e tempo libero hanno avuto come conseguenza l'affievolirsi delle piccole realtà locali a favore di quelle sovracomunali. Le campagne e i boschi, pur rimanendo sede delle attività produttive del settore primario, attirano sempre più persone mosse da interessi culturali, ricreativi ed ecologici che non possono più essere soddisfatti dai soli spazi verdi urbani tradizionali, che assolvono ad un ruolo (pur importantissimo) "quotidiano".

Il verde territoriale

Gli strumenti di pianificazione e di programmazione per la concreta realizzazione di questa tipologia di spazi possono fare riferimento a metodi diversificati, non necessariamente mirati all'acquisizione pubblica ma anche all'accordo con i privati, ferma restando la necessità di assicurare un equo ristoro economico per l'eventuale minore redditività dei suoli coltivati. Tale ristoro potrà essere riconosciuto, con i metodi prefigurati in questo documento, come standard qualitativo delle trasformazioni territoriali.

In questo senso, una fortuna particolare stanno conoscendo i "boschi urbani", nati dall'esigenza di creare, in prossimità o all'interno degli agglomerati urbani, parchi costituiti con strutture vegetazionali il più possibile naturali, con fini prevalentemente protettivi e di miglioramento ambientale, secondo schemi

I boschi urbani e le fasce boscate

paesaggistici naturali, molto semplici, con costi di impianto bassi e, soprattutto, manutenibili con moderati costi di gestione. Questi luoghi rappresentano anche un'alternativa al turismo di massa che, in alcune zone della nostra Regione, ha rischiato di alterare irrimediabilmente l'ambiente naturale e gli ecosistemi, rendendoli sempre più instabili e dipendenti dall'uomo. Un esempio avanzato è senza dubbio rappresentato dalle realizzazioni attuate e in corso di attuazione ad opera del Comune di Venezia in numerose località del territorio comunale, unitariamente denominate il "Bosco di Mestre" (in conformità a quanto previsto dal PALAV per l'area metropolitana di Venezia). Altrettanto significative sono, in questo senso, le dotazioni di verde pubblico realizzate e in corso di realizzazione nel Comune di San Donà di Piave (in particolare, la zona vegetata di circa 60.000 mq di separazione dagli insediamenti produttivi denominata "Filtro Verde"). Ma non mancano idee ed esperienze significative anche in molti altri comuni del territorio regionale.

Analoghe funzioni a quelle dei boschi urbani rivestono le cosiddette "fasce boscate", nastri di vegetazione distribuiti lungo arterie e infrastrutture particolarmente impattanti sotto il profilo ambientale o paesaggistico, che assolvono a vere e proprie funzioni primarie di filtro dell'atmosfera e di riduzione dell'inquinamento da rumore e che possono esercitare, oltre a un'indubbia azione di miglioramento ambientale e paesaggistico, anche il ruolo di *corridoi ecologici*.

È importante sottolineare come i progetti di "bosco urbano" debbano puntare, più che su modalità di fruizione tradizionali (vialetti, panchine, percorsi "vita", ecc.), verso funzioni più propriamente ecologico - ambientali, e pertanto accogliere piante arboree destinate a filtrare, depurare, schermare i prodotti tossici del sistema urbano. Ha, in questo senso, *poco significato* riempire queste aree, quando prossime ad arterie di traffico e a zone inquinate, con spiazzi pavimentati, panchine, fontane, giochi per bambini, illuminazioni, muretti e steccati, strutture di sosta e gioco, di elementi cioè *estranei* alle finalità della dotazione e, oltretutto, costosi sotto il profilo manutentivo.



Bosco urbano nella
terraferma
veneziana

Va segnalato che il tema del verde è indicato dalla LUR tra i temi oggetto di uno specifico atto di indirizzo e precisamente di quello (con contenuti tecnico-operativi) previsto dall'art. 46, comma 2, lett. d): "i prontuari del verde per il corretto inserimento ed impiego della vegetazione nelle opere di arredo urbano e di mitigazione ambientale".

I prontuari del verde

Il tema del "sistema del verde" in rapporto al relativo "servizio" va affrontato, nell'elaborazione del PAT, attraverso alcune fasi e perseguendo gli obiettivi fondamentali proposti nel seguente schema:

Gli obiettivi e le fasi di costruzione del sistema del verde

valutazione della SITUAZIONE DI PARTENZA, in termini di dotazioni, carenze, problemi, disponibilità



valutazione dell'effettiva FRUIIBILITÀ, attuale e potenziale, di ciascuna area inclusa nel SISTEMA DEL VERDE e degli ambiti inclusi nel sistema dei servizi al cittadino e del tempo libero (gioco e sport)



costruzione di uno SCHEMA PLANIMETRICO delle aree verdi esistenti e di quelle eventualmente in via di realizzazione sulla base del previgente strumento urbanistico generale



coordinamento degli interventi di recupero, qualificazione e sviluppo degli spazi verdi esistenti, anche attraverso opere di rinaturalizzazione del paesaggio urbano, per la creazione di un SISTEMA A FRUIZIONE CONTINUA



costruzione di una RETE ECOLOGICA DI LIVELLO LOCALE, che crei una continuità spaziale tra ambienti naturali e seminaturali, con particolare attenzione alla connessione con la rete ecologica sovracomunale, provinciale, regionale e con il sistema dei parchi, boschi urbani, ecc.



Gli obiettivi e le fasi di costruzione del sistema del verde

miglioramento della MANUTENZIONE (con riduzione dei costi), anche tramite l'affidamento della gestione a soggetti privati mediante apposite convenzioni o appalti di gestione



ideazione e realizzazione di PARCHI TERRITORIALI (agrari, fluviali, ecc.) che si articolino, attraverso percorsi attrezzati, nelle aree urbane e in quelle agricole e boschive periurbane, per consentire la fruizione del paesaggio agrario e rurale



miglioramento delle CONDIZIONI ECOLOGICO - CLIMATICHE della città attraverso la creazione di boschi urbani, fasce boscate, ecc., secondo le indicazioni della VAS



Le analisi preliminari utili per "calibrare" il servizio sulla base delle esigenze dei residenti sono, in particolare, quelle rivolte ad accertare:

- la composizione della piramide delle età; sempre più importante è la presenza di popolazione anziana, tendenzialmente fuori dal mercato del lavoro, per la quale le tradizionali tipologie dei servizi non sono più adeguate, e pongono domande di attrezzature verdi di tipo particolare (per es. gli orti urbani);
- le condizioni culturali della popolazione (per valutare la propensione alla pratica sportiva o di attività nel tempo libero);
- lo sviluppo dell'associazionismo (in particolare quello sportivo e ricreativo);
- le condizioni socio-economiche delle famiglie e la propensione verso consumi per altre occasioni di svago e sport (week-end, ferie estive, società sportive, circoli privati, ecc.).

Analisi socio-economiche per il servizio "verde"

Il soddisfacimento dei bisogni individuati va calibrato, come si è detto, sulle specifiche realtà locali. Nei comuni dove usualmente vi sono facili e quotidiani rapporti con la campagna e/o il bosco (piccoli comuni agricoli, montani, ecc.), avranno meno senso veri e propri "parchi urbani" (salvo specifiche situazioni locali), mentre saranno certamente più importanti spazi aperti e coperti per le attività di relazione. Al contrario, nelle realtà urbane maggiori e in quelle metropolitane queste attrezzature saranno indispensabili. Per le realtà periurbane, ampiamente presenti in ambito regionale, si veda quanto considerato nel capitolo 18.

La differenziazione e la dimensione delle dotazioni verdi

Ha probabilmente poco senso indicare superfici minime pro-capite per le *attrezzature sportive*, sia pure calibrate sulle diverse specificità locali, poiché la distribuzione nel territorio di queste dotazioni nelle diverse tipologie e specialità (con la sola eccezione di quelle di base) è legata soprattutto alle capacità organizzative e di spesa degli enti locali, essendo molte le alternative per un'ottimale utilizzazione delle attrezzature di rango sovra comunale, ciascuna con propri specifici bacini d'utenza spesso sovrapposti. Anche in questo caso, la sede più adeguata per l'individuazione, la quantificazione e la localizzazione delle dotazioni pare poter essere il *PATI tematico*.

Sul tema del verde pubblico va ricordata infine la recente entrata in vigore della L. 10/2013 (cd. "legge Clini"), rubricata "*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*".

Tra i contenuti della nuova legge vi sono il rafforzamento delle misure per l'attuazione della legge 29 gennaio 1992, n. 113 (che impone di piantare un albero per ogni nuovo nato e, ora, anche per ogni nuovo bambino adottato) e l'introduzione del cd. "*bilancio arboreo*" del comune, costituito dal rapporto fra il numero degli alberi piantati in aree urbane di proprietà pubblica rispettivamente al principio e al termine del mandato amministrativo, e dal rendiconto dello stato di consistenza e manutenzione delle aree verdi urbane.

La "legge Clini", i modelli culturali di riferimento e il rapporto con le disposizioni regionali

È prevista l'istituzione di un "Comitato per lo sviluppo del verde pubblico" presso il ministero, che ha tra le proprie funzioni anche quella di: "(...) proporre un piano nazionale che, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, fissi criteri e linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni e di filari alberati lungo le strade, per consentire un adeguamento dell'edilizia e delle infrastrutture pubbliche e scolastiche che

garantisca la riqualificazione degli edifici, in coerenza con quanto previsto dagli articoli 5 e 6 della presente legge, anche attraverso il rinverdimento delle pareti e dei lastrici solari, la creazione di giardini e orti e il miglioramento degli spazi".

L'art. 4, rubricato "*Misure per la salvaguardia e la gestione delle dotazioni territoriali di standard previste nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444*", prevede inoltre la redazione di un rapporto annuale sull'applicazione nei comuni italiani delle disposizioni del DM 1444/68 (di *tutte* le disposizioni, non solo di quelle relative al verde pubblico), con l'obbligo a carico dei comuni eventualmente inadempienti, rispetto alle quantità minime ivi previste, di approvare "*le necessarie varianti urbanistiche per il verde e i servizi entro il 31 dicembre di ogni anno*".

Ancora l'art. 4 introduce misure che dovrebbero, nelle intenzioni della legge, aiutare a superare le endemiche difficoltà dei comuni nel curare adeguatamente la manutenzione delle aree acquisite a titolo di standard, consentendone la gestione ai residenti, purché riuniti in consorzio. I lottizzanti cederanno le aree e le attrezzature al comune – compresi gli eventuali immobili (dalle non meglio precisate "*origini rurali*") destinati ad attività collettive – attraverso la convenzione di lottizzazione; successivamente i cittadini residenti, riunendosi in consorzio e raggiungendo almeno i 2/3 della proprietà, potranno chiederne la gestione diretta partecipando a procedure di evidenza pubblica con diritto di prelazione; stipulando un contratto *ad hoc* potranno infine ottenere, come incentivo, la riduzione dei "tributi propri", ovvero di quelli di attribuzione esclusiva del comune.

Al di là di queste previsioni, si ritiene che la questione della manutenzione possa essere risolta comunque nell'ambito della convenzione di lottizzazione. Ciò consentirebbe, peraltro, la possibilità di gestione diretta delle dotazioni non solo ai "cittadini residenti" ma anche a soggetti diversi, per esempio agli aventi titolo insediati (ancorché non *residenti*) nelle lottizzazioni industriali o commerciali.

Per ulteriori approfondimenti sul tema delle dotazioni di verde pubblico, si rinvia alla pubblicazione dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale "*Gestione ecosistemica delle aree verdi urbane: analisi e proposte*" di Anna Chiesura (ISPRA 2009), utilizzata anche per i lavori preparatori della legge Clini. Quanto ai rapporti tra le nuove disposizioni della legge e le attribuzioni regionali in materia di governo del territorio, si rinvia a quanto già considerato nei capitoli iniziali.

Il ruolo delle attività e dei suoli agricoli nel mantenimento e nella produzione di dotazioni eco-sistemiche ed ambientali a favore di tutto il territorio (urbano e non), da riconoscere e salvaguardare negli strumenti di pianificazione, e la necessità di integrare le politiche agricole di settore con quelle di governo del territorio, sono oggetto di importanti iniziative europee tra le quali va segnalato in particolare il progetto europeo "*Rurbance*", recentemente avviato nell'ambito del Programma Spazio Alpino, al quale partecipa anche la Regione del Veneto. Gli esiti di tali iniziative (manuali, linee guida, *best practices* e sperimentazioni) potranno costituire in futuro ulteriori elementi di riferimento e di approfondimento per una corretta implementazione delle politiche urbanistiche in materia di dotazioni e servizi attinenti al verde territoriale.

Ulteriori fonti per approfondimenti: il progetto europeo Rurbance

15. I parcheggi

Il dimensionamento del servizio "parcheggi" e "spazi di sosta" può rappresentare un efficace strumento di *governo della mobilità*. Il fabbisogno di queste attrezzature è determinato, come noto, da molteplici fattori, tra i quali lo sviluppo della motorizzazione, la propensione e le opportunità di utilizzo di mezzi di trasporto pubblico per i trasferimenti casa-lavoro e casa-scuola, gli indicatori di mobilità (flussi entrata-uscita, matrici origine-destinazione, ecc.), fattori dai quali emerge sempre un'estrema variabilità della domanda di parcheggio che ogni tipo di uso od attrezzatura può generare.

Va valutata criticamente, soprattutto negli strumenti attuativi, la vecchia distinzione tra parcheggi "primari", necessari cioè a soddisfare esigenze elementari di mobilità e di sosta all'interno del sistema urbano, e parcheggi "secondari", che attengono all'organizzazione complessiva della città, e sono individuati in superficie e localizzazione nella cartografia del PI essendo difficilmente parametrizzabili. Riguardo a questa distinzione, non sempre agevole e – probabilmente – non sempre necessaria, è opportuno abbandonare la logica della netta separazione tra le tradizionali categorie di aree per la sosta, poiché l'integrazione di diversi tipi di parcheggio può consentire molteplicità di usi in differenti periodi della giornata per la medesima attrezzatura.

Generalità sul
parcheggi

In merito a tale distinzione, l'art. 31 della LUR differenzia i "parcheggi" dagli "spazi di sosta pubblici", senza tuttavia stabilire riserve minime inderogabili per le rispettive dotazioni, ad eccezione di quelle prescritte per le strutture ricettive (un posto auto per ogni camera). Si deve ritenere comunque che tali dotazioni rivestano un'importanza fondamentale nell'ambito dei servizi richiesti per determinate tipologie di uso del territorio, in particolare per quelle, diverse dalla residenza "pura", che maggiormente generano necessità di spazi per la sosta.

Se nella prassi e nella disciplina gli spazi per la sosta sono da sempre indicati come "standard primari" nelle nuove lottizzazioni residenziali (nelle quali la precedente LR 61/85 prescriveva la dotazione minima di 3,5 mq/ab), nella pratica si è generato il diffuso malcostume di considerare tali dotazioni alla stregua di parcheggi "riservati" ai residenti, alternativi all'uso delle autorimesse o degli spazi privati, ancorché ceduti o destinati per legge ad uso pubblico, vanificando in parte il fine del legislatore del 1942 di evitare la congestione delle strade a causa dell'ingombro continuativo causato dai veicoli e dalle persone che abitano o frequentano gli edifici.

I parcheggi nelle
lottizzazioni
residenziali e negli
edifici



Parcheggio di
lottizzazione e
"strada
parcheggio" urbana

Vale la pena, in questa sede, ribadire che i servizi per la sosta di cui si tratta sono cosa diversa dai parcheggi privati di cui all'art. 18 della legge 6.8.1967,

n. 765, che restano *dotazioni accessorie* agli edifici – e non servizi – da ricavarsi obbligatoriamente “*nelle nuove costruzioni e anche nelle aree di pertinenza delle stesse*”, fatti salvi i casi di deroga e le eccezioni esplicitamente previsti dalle leggi vigenti (cfr. L. 122/1989).

Va ricordata inoltre la facoltà attribuita al comune dal Codice della strada di riservare spazi per determinate categorie di utenti (disabili, residenti, carico-scarico merci, ecc.).

Si riporta di seguito una tabella riepilogativa delle principali tipologie di parcheggi previste dalla normativa statale vigente:

Tipo	Normativa	Uso e vincoli
Parcheggi privati (pertinenza delle unità immobiliari <i>esistenti originariamente prive di parcheggi</i>)	L. 122/1989, art. 9, comma 1	Uso esclusivo dei residenti delle unità immobiliari. Non cedibili separatamente
Parcheggi privati su aree comunali di pertinenza di immobili privati (realizzati nel Piano Urbano dei Parcheggi)	L. 122/1989, art. 9, comma 4	Uso esclusivo dei residenti delle unità immobiliari. Non cedibili separatamente
Parcheggi privati da realizzare in misura non inferiore a 1 mq per ogni 10 mc di nuova costruzione	L. 1150/1942 art. 41-sexies	Non gravati da alcun vincolo pertinenziale né da un diritto d'uso e trasferibili autonomamente
Parcheggi pubblici	DM 1444/1968 e disciplina regionale	Riservati a spazi pubblici di sosta (standard)
Parcheggi pubblici realizzabili nel PUP	L. 122/1989, artt. 3-5	Prioritariamente parcheggi a rotazione, di interscambio
Parcheggi pubblici/privati ammessi ai contributi	L. 122/1989, art. 5	Pubblici e privati, realizzati in concessione di costruzione e gestione anche su aree comunali

Tipologie di parcheggi e norme di riferimento

In sede di formazione del PRC il fabbisogno di aree di sosta è determinato dai modelli insediativi e dalle caratteristiche fisiche e funzionali dei tessuti edilizi (spazi liberi, rete stradale, destinazioni d'uso, ecc.).

L'offerta di sosta non va considerata una semplice risposta alla domanda complessivamente espressa dalle attività presenti – tendenzialmente *inesauribile* poiché la disponibilità di aree per la sosta attrae ulteriore traffico – ma rappresenta una vera e propria strategia che si attua attraverso la programmazione di parcheggi pubblici o di uso pubblico a rotazione e a pagamento (compresi quelli di interscambio) tenendo conto della non simultaneità delle presenze determinate, nell'arco della giornata e della settimana, dalle diverse categorie di attività, quali uffici, strutture commerciali, locali di spettacolo. Ciò significa che lo stesso parcheggio, al servizio di un'attività lavorativa nelle ore diurne e di un'attività ricreativa nelle ore serali, potrebbe essere computato nella duplice funzione, dimensionandolo in relazione al suo massimo utilizzo in ordine alle due attività servite e compensando le eventuali superfici non necessarie con altre opere di valore equivalente. Tale facoltà è stata accentuata nei centri storici con la recente nuova disciplina regionale del commercio (LR n. 50/2012).

Il dimensionamento dei parcheggi

Anche per i parcheggi è quindi d'obbligo un approccio sistemico, nel quale gli obiettivi fondamentali del "sistema dei parcheggi" possono essere quelli proposti nel seguente schema:



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



per i LUOGHI CENTRALI, incentivare la tipologia del parcheggio a pagamento e a rotazione, con funzione dissuasiva della sosta di lungo periodo, e potenziare i parcheggi esterni di interscambio con i mezzi pubblici di trasporto



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



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



ricercare STRUMENTI DI REALIZZAZIONE E GESTIONE fondati sulla partnership pubblico / privato, attraverso il convenzionamento e la concessione di costruzione e gestione e adeguate politiche tariffarie del servizio

Nell'individuazione delle aree da destinare a parcheggi pubblici e di uso pubblico si dovrà tener conto dei fattori che ne condizionano l'uso, quali il *raggio di influenza*, in funzione delle caratteristiche della struttura insediativa, l'*accessibilità ai mezzi pubblici* di trasporto, la *recettività* in funzione della domanda.

16. I servizi privati di interesse pubblico

Già in alcuni PRG approvati ai sensi della LR n. 61/85 erano presenti zone particolari, spesso indicate come "F_{speciali}" o con analoghe denominazioni che volevano significare la natura privatistica del servizio e nel contempo la destinazione in misura (più o meno rilevante) di interesse collettivo e, in quanto tale, disciplinata mediante convenzionamento con il Comune. Tali attrezzature non potevano tuttavia, nel precedente regime normativo, essere di norma computate ai fini del soddisfacimento degli standard, stanti i limiti posti dalla disciplina allora vigente.

Esperienze nei PRG approvati ai sensi della LR 61/85

Con l'entrata in vigore della LUR si è reso possibile considerare anche modalità diverse di reperimento dei servizi. Il comma 5 dell'art. 31 ammette infatti la possibilità che il "*conseguimento degli standard*" possa "*essere in parte*

I servizi privati di interesse pubblico nella LR 11/2004

assicurato mediante forme di convenzionamento con aree di proprietà privata", traducendo così in termini normativi l'esperienza cui si è accennato in apertura di questo capitolo.

È evidente che questa possibilità può rispondere solo in termini "integrativi" al fabbisogno delle dotazioni individuate dal PRC, fermo restando che i servizi di base debbano *sempre* essere garantiti dalla struttura pubblica, e comunque a condizione che l'assimilazione sia regolata da una convenzione che assicuri lo svolgimento ed il controllo delle funzioni di interesse generale previste, soprattutto in termini prestazionali. Il riferimento alle "aree" di proprietà privata contenuto nella LUR va letto pertanto in termini non riduttivi, per le ragioni che già sono state illustrate nei capitoli precedenti.

Attraverso la disciplina del PRC il Comune individuerà quindi le modalità di concessione, convenzionamento, accreditamento dei servizi privati in modo da garantirne:

- la continuità temporale
- la qualità prestazionale
- l'accessibilità economica.

La soluzione di asservimento all'uso pubblico (anche parziale) delle strutture, senza necessità di acquisirne la proprietà pubblica, risulterà ancor più appropriata in situazioni di difficoltà finanziarie dei Comuni, se non altro poiché consentirà l'eventuale reinvestimento delle risorse risparmiate nell'ottimizzazione dei servizi offerti e delle infrastrutture connesse. Ma sarà soprattutto nel caso in cui l'amministrazione comunale non fosse in grado di assicurare ai propri cittadini *tutti* i servizi individuati come necessari dal PRC, che si potrà (o si dovrà) ricorrere al coinvolgimento dell'iniziativa privata nella produzione di servizi integrativi.

Ciò sarà in particolare utile in quelle situazioni localizzative che, per la struttura dell'edificio e/o per il pregio architettonico-ambientale, rendano difficoltosa e particolarmente onerosa l'acquisizione di nuovi spazi da destinare a servizi, o laddove si valuti conveniente, in sede di accordo pubblico-privato ai sensi dell'art. 6 della LUR, o in sede di PIRUEA, incentivare la riqualificazione del tessuto esistente attraverso l'offerta agli operatori privati di una attività imprenditoriale di carattere semi-pubblico che assicuri, oltre al beneficio collettivo, una ragionevole remunerazione alle risorse private investite.

Le condizioni stabilite dal PRC

Si rinvia, per una trattazione di questi temi, agli specifici atti di indirizzo redatti ai sensi dell'art. art. 46, comma 1, lett. c) "Criteri per l'omogenea applicazione della perequazione, dei crediti edilizi e della compensazione di cui agli articoli 35, 36 e 37", e lett. d) "Criteri per la predisposizione dei programmi integrati di riqualificazione urbanistica edilizia ed ambientale con particolare riferimento alle modalità di valutazione economica di cui all'articolo 19, comma 1, lettera f)".

Nello schema che segue si elencano, a titolo *indicativo* e non certamente esaustivo, alcuni servizi di interesse pubblico che possono essere ascrivibili all'iniziativa privata:

La gamma dei servizi privati di interesse pubblico



strutture inerenti ATTIVITÀ SCOLASTICHE E DI STUDIO (asili, scuole private, università, anche private)



strutture inerenti ATTIVITÀ DI RICERCA (centri scientifici, laboratori)



strutture inerenti ATTIVITÀ SPORTIVE (palestre, insediamenti sportivi privati, scuole CONI)



strutture inerenti ATTIVITÀ ASSISTENZIALI (centri sociali no profit, case di cura, di riposo e strutture ricreative per anziani, ostelli e ricoveri)



strutture inerenti ATTIVITÀ TERAPEUTICHE E SANITARIE (cliniche e case di cura private, ambulatori, centri diagnostici, terapeutici, riabilitativi)



strutture inerenti ATTIVITÀ CULTURALI (musei, biblioteche, teatri, scuole d'arte, sale prove, cineteche, centri culturali)



strutture inerenti ATTIVITÀ SOCIALI E RICREATIVE (centri ricreativi, centri sociali giovanili, centri di inserimento e avviamento professionale; centri di inserimento sociale per extracomunitari)



strutture inerenti ATTIVITÀ FIERISTICHE, ESPOSITIVE, CONGRESSUALI



PARCHEGGI AD USO PUBBLICO



strutture inerenti ATTIVITÀ DI SERVIZI E SUPPORTO ALLE IMPRESE (incubators, centri di sviluppo progetti aziendali, business innovation centres)

17. I servizi nei piani attuativi

Nel sistema di pianificazione disegnato dalla LUR, il PUA rappresenta lo *Generalità*

strumento di attuazione delle trasformazioni programmate dal PI.

Nel definire gli elementi attraverso i quali si determina concretamente l'assetto urbanistico e tipologico dell'edificazione (involuppi plani-volumetrici, distanze, allineamenti, destinazioni, tipologie, ecc.), il PUA persegue quindi una doppia finalità: da un lato quella di conseguire gli esiti morfologici definiti, nelle loro caratteristiche principali, dal piano regolatore comunale (PAT+PI), e dall'altro quella realizzare la *città pubblica*, cioè l'insieme delle opere, delle attrezzature e degli spazi collettivi (o di interesse collettivo) che connotano la qualità di un insediamento (più in generale, di un territorio), e la qualità della vita per chi vi abita, lavora, studia, soggiorna.

La definizione della *città pubblica* non può, pertanto, essere affidata solo ai singoli attuatori degli interventi, tradizionalmente portati a tenere conto prioritariamente delle esigenze edilizie e commerciali rispetto a quelle legate alla vivibilità e alla condivisione degli spazi pubblici, ma deve fare riferimento ad una più ampia ed articolata "visione" urbanistica, descritta unitariamente nelle sue caratteristiche dimensionali, funzionali e prestazionali, verificata sotto il profilo della sostenibilità ambientale ed economica e, infine, rappresentata dal *piano regolatore comunale*.

È pur vero che quello che una volta era considerato solo un onere per gli operatori (la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la cessione delle aree per servizi), sempre più ha assunto negli ultimi anni un valore nuovo con la presa di coscienza, da parte degli operatori stessi, che la qualità di un insediamento, e quindi anche il *valore economico degli edifici che lo compongono*, sono determinati in buona parte dalla qualità del contesto e degli spazi comuni.

Ciò è vero non solo per i nuovi insediamenti oggetto di piani di lottizzazione, ma anche nell'ambito generale degli interventi di riqualificazione urbana operati attraverso piani di recupero o programmi integrati di riqualificazione, in particolare nelle periferie residenziali e nei luoghi caratterizzati da una bassa qualità della vita, nei quali va definito e stimolato un approccio che consideri lo spazio collettivo come principale *strumento* e non solo come *obiettivo* del recupero. È infatti quando lo spazio pubblico non funziona che si presentano i peggiori disagi sociali (come si vedrà nel capitolo 19). Ed è proprio dalla disponibilità di spazi suscettibili di essere modificati che bisogna partire per una "rigenerazione" locale.

Qualità degli spazi
pubblici

L'impostazione descritta nel presente atto, cercando di superare la logica numerica del DM 1444/68 e quella monofunzionale dello zoning, pone una serie di questioni relativamente al dimensionamento dei PUA.

La prima questione concerne l'estrema varietà di strumenti urbanistici attuativi previsti dalla disciplina statale e regionale. Elemento comune a tutti i piani attuativi è, a prescindere dalla tipologia, la necessità di individuare le aree da cedere o vincolare per le opere di urbanizzazione (art. 19, comma 2, lett. h). È evidente, tuttavia, che la quantità e le caratteristiche di queste aree possono variare in relazione al tipo di strumento, alle sue finalità, alla localizzazione e alle strategie in materia di servizi assunte dal PAT.

Quante dotazioni,
quali dotazioni

Quello che va in ogni caso assicurato è il reperimento delle dotazioni di base (art. 32, comma 3) che consentano all'insediamento di assolvere alle funzioni

primarie in maniera adeguata per "dimensioni e caratteristiche" (art. 32, comma 2).

In secondo luogo, per ragioni di equità, il livello minimo di dotazioni deve essere stabilito dal PAT per ogni tipo di insediamento e di intervento – insediamenti oggetto di riqualificazione-recupero-cambio d'uso, insediamenti mantenuti nello stato attuale, nuovi insediamenti – in termini omogenei e proporzionali, così da poter valutare con appropriatezza quale sia l'effettivo "valore aggiunto" eventualmente messo in campo mediante l'attivazione di meccanismi perequativi.

In questo senso, importante è stabilire un rapporto equilibrato tra le quantità obbligatorie da realizzare e cedere nel PUA e le dotazioni aggiuntive ottenute attraverso l'applicazione degli strumenti perequativi. A fronte della cessione – a mero titolo di esempio – di ampie zone verdi, tali quantità minime potranno assumere la valenza di semplici *riferimenti di soglia* stabiliti in maniera equa ed unitaria per tutti, ma assolvibili in forme diverse ed equivalenti nei diversi casi.

Rapporto con gli strumenti perequativi

Ciò significa che il PAT potrà definire un *plafond* di servizi primari di base per ciascuna tipologia di strumento e per ogni destinazione urbanistico-edilizia, il cui reperimento dovrà essere assicurato o mediante realizzazione diretta o, in caso di impossibilità totale o parziale di reperimento delle aree necessarie, mediante monetizzazione.

La questione può essere affrontata facendo riferimento alle quantità medie considerate ottimali e determinate assumendo come "standard" di riferimento i rapporti desumibili dalle migliori realizzazioni operate in ambito comunale. In alternativa, si potranno considerare, come puri riferimenti quantitativi *teorici*, i valori previsti dalla previgente disciplina regionale (art. 25 LR 61/85). Tale *plafond* potrà, per duttilità d'utilizzo, essere successivamente tradotto in valori virtuali parametrizzati sulla base degli ambiti di realizzazione (€/mq di parcheggio, €/mq di verde, ecc. in quella determinata zona/ambito), non solo per l'eventuale monetizzazione/compensazione, ma anche per valutarne l'equivalenza rispetto ad altre opere considerate più appropriate dal PRC. Rispetto alla previgente disciplina, il dimensionamento delle dotazioni negli strumenti urbanistici attuativi può, infatti, tenere conto delle possibilità alternative previste dai commi 2 e 5 dell'art. 32.

Il principio dell'equivalenza

L'art. 32, nel confermare le due modalità alternative di conseguimento delle dotazioni di aree per servizi nei PUA già previste dalla precedente LR 61/85, cioè la cessione di aree o il vincolo di destinazione d'uso pubblico, ammette anche la possibilità di ricorso alla *monetizzazione*. Si tratta di un istituto già applicato nella prassi, ma che ora trova un riferimento normativo esplicito che ne indica limiti e condizioni di applicabilità, vale a dire "l'impossibilità, parziale o totale, di reperire spazi di dimensioni e caratteristiche idonee alla loro funzione".

Le modalità di realizzazione delle dotazioni nei PUA: cessioni, vincoli d'uso, monetizzazione, compensazione

Pare opportuno ribadire che questa *impossibilità* dovrà essere puntualmente documentata e riferita alle indicazioni e alle previsioni del PRC (del PI in particolare). Non potrà pertanto riferirsi a necessità contingenti "di far cassa" eventualmente espresse dall'amministrazione comunale; a fronte di diverse esigenze rappresentate dal Comune potrà essere tuttavia d'ausilio la possibilità, alternativa alla monetizzazione, di applicare l'istituto della *compensazione urbanistica* ai sensi dell'art. 37.

Per la verità va detto che l'istituto si riferisce alle modalità di acquisizione delle aree a servizi (riconoscimento di capacità edificatoria per la loro acquisizione, in alternativa all'esproprio) e pertanto il richiamo non può che essere inteso, in questo caso, come la possibilità per il soggetto attuatore di cedere aree oggetto di vincolo espropriativo esterne all'ambito del PUA, sempre nel caso vi sia l'impossibilità di reperire spazi idonei all'interno dell'ambito.

Una *diversa* forma di compensazione è quella rappresentata dall'ultimo comma dell'art. 32, che consente di surrogare la mancata realizzazione delle opere di urbanizzazione con la realizzazione di altre opere finalizzate al miglioramento dell'arredo urbano e delle infrastrutture per un importo equivalente. La previsione risulta, in questo caso, ancor più "progettuale": la condizione di applicabilità è infatti rappresentata dall'eventualità che il comune accerti che "*l'intervento attuativo non necessiti, o necessiti parzialmente, delle opere di urbanizzazione*". Questo accertamento non potrà che essere effettuato in sede di redazione del PI, e non troverà quindi applicazione senza specifiche previsioni di piano che ammettano puntualmente tale facoltà. Le opere *alternative* non potranno evidentemente essere "scelte" dal privato ma, per la loro natura, dovranno fare riferimento alla programmazione comunale in materia di opere pubbliche.

Per quanto attiene alla valutazione dell'*equivalenza economica* degli importi (nonché degli altri aspetti relativi all'istituto della compensazione *urbanistica*) si rinvia all'atto di indirizzo redatto ai sensi dell'art. art. 46, comma 1, lett. c) "Criteri per l'omogenea applicazione della perequazione, dei crediti edilizi e della compensazione di cui agli articoli 35, 36 e 37".

In seguito agli eventi calamitosi degli ultimi anni, le valutazioni di compatibilità idraulica relative a piani attuativi per nuovi insediamenti impongono sempre più spesso l'obbligo di creare aree depresse da destinarsi a *bacini di laminazione*, per meglio rispondere alle sempre più frequenti situazioni di emergenza idraulica.

Queste dotazioni territoriali rientrano certamente tra le opere di urbanizzazione e sono spesso al servizio di aree più estese di quelle ricomprese nei perimetri dei PUA, soprattutto se la loro realizzazione è inquadrata nell'ambito di una complessiva ricognizione delle criticità idrauliche presenti nel territorio comunale e di una programmazione degli interventi prioritari operate, per esempio, attraverso la redazione del piano delle acque.

È possibile inoltre prevederne un uso "combinato" con le dotazioni di verde pubblico, qualora le aree depresse posseggano caratteristiche tali da garantirne un utilizzo adeguato e privo di limitazioni permanenti o prolungate nel tempo. Tale possibilità è quindi da escludersi solo nel caso in cui le aree siano costantemente sommerse dalle acque, o lo siano per prolungati periodi temporali, o quando la depressione comprometta in maniera permanente le caratteristiche fisiche del suolo (formazione prolungata di acquitrini, fango, acqua stagnante, ecc.), in termini tali da non consentirne o da renderne pericolosa la fruizione pubblica. A questo scopo va dunque assicurata prioritariamente - attraverso le necessarie attenzioni progettuali/esecutive e l'adozione delle opportune forme di garanzia (in sede di approvazione del piano attuativo e di convenzionamento) - la sicurezza e l'incolumità degli utenti e in particolare dei minori.

Dotazioni territoriali e opere di sicurezza idraulica



In conclusione del capitolo, pare utile accennare al fatto che nelle politiche urbane nazionali ed europee assume un'importanza sempre maggiore la promozione di criteri progettuali volti all'auto-sufficienza energetica degli insediamenti.

L'applicazione di tali criteri in sede di redazione del PUA, attraverso l'adozione di tecnologie di riscaldamento/ raffrescamento ad alta efficienza e a basso impatto ambientale ed energetico, l'impiego di tecniche di progettazione adeguate (edilizia bioclimatica, edifici "near zero energy"), il ricorso a fonti di energia rinnovabile, la costruzione di reti di teleriscaldamento, di impianti di cogenerazione, di reti per la mobilità sostenibile, può rappresentare un valore aggiunto in grado di contribuire al bene comune e alla qualità dell'ambiente.

In particolare, la promozione di "reti energetiche intelligenti di edifici" ("*micro smart energy grids*"), cioè di sistemi che consentano a gruppi di fabbricati di condividere l'uso di impianti di produzione e distribuzione di energia, può rappresentare un'occasione non solo per aumentare la qualità dei nuovi insediamenti, ma anche per riqualificare quelli esistenti in un'ottica di integrazione e di "collaborazione" tra diversi edifici e quartieri (scambio di energia, stoccaggio di energia, condivisione delle reti, ecc.).

*Gli eco-quartieri e
le reti intelligenti di
edifici*

Per questa ragione va considerata tra le possibili forme di conseguimento delle dotazioni territoriali nei piani attuativi, alternative o complementari a quelle "tradizionali" cui si è accennato, anche quella riferita alla realizzazione di reti energetiche condivise.

Di questi temi si occupa, tra le numerose iniziative europee in corso, il progetto europeo "CABEE" (*Capitalizing Alpine Building Evaluation Experiences*), recentemente avviato nell'ambito del Programma Spazio Alpino, al quale partecipa anche la Regione del Veneto. Gli esiti di tali iniziative (manuali, linee guida, best practices e sperimentazioni) potranno costituire in futuro ulteriori elementi di riferimento e di approfondimento per una corretta implementazione delle politiche e delle azioni per la sostenibilità energetica ed ambientale degli insediamenti (<http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/cabee> - <http://cabee.regio-v.at/>)



18. Le dotazioni territoriali nelle aree agricole

La crescente importanza del ruolo delle aree rurali, anche nell'ambito delle politiche europee, e la conseguente rivalutazione del rapporto urbano-rurale impongono qualche considerazione, nel presente documento, anche in merito alle dotazioni di servizi nelle aree agricole.

Il DM 1444/68 indica in 6 mq/ab la quantità minima di dotazioni per attrezzature e servizi (istruzione e interesse comune) da prevedersi negli strumenti urbanistici per le zone destinate ad usi agricoli.

Si tratta, anche in questo caso, di un'indicazione non più attuale in contesti territoriali come quello veneto, così profondamente mutati rispetto alla realtà "dualistica" (città-campagna) presente nel 1968. Fin dal 1978, nessuna legge urbanistica veneta, neppure quelle sull'edificabilità nelle zone agricole, ha fornito indicazioni significative in materia di dotazioni di servizi nei territori rurali. Anche le grafie unificate del 1983 si sono limitate a replicare la quantità indicata dal DM, senza specificazioni aggiuntive o di maggiore dettaglio.

I servizi per le zone agricole nella disciplina regionale

Unica limitata eccezione, l'art. 11 ("Indirizzi urbanistici") della LR n. 24/85 che, nel disciplinare le sottozone "E4" indicava, per l'organizzazione dei centri rurali, l'obbligo di "previsione delle attività economiche e dei servizi connessi alla residenza". Si tratta tuttavia di una previsione poco indagata nel corso della ultradecennale prassi disciplinare, che nell'affrontare il tema si è limitata ad assimilare i centri rurali alle aree di completamento urbane o periurbane.

Si accennava a come le aree agricole del territorio veneto abbiano perso, negli anni, buona parte delle connotazioni e dei ruoli del passato. Da queste profonde trasformazioni, avvenute tanto in termini insediativi quanto in termini economici e sociali, sono conseguite nuove e diverse necessità degli insediati, che devono trovare una traduzione *aggiornata* nelle indicazioni degli strumenti urbanistici in materia di servizi e di dotazioni territoriali.

Non ha più senso, per questo motivo, intervenire solo su bisogni e risposte locali – del tipo indicato dal DM – soprattutto in ambiti territoriali caratterizzati dalla presenza di insediamenti sparsi (le cd. "aree di urbanizzazione diffusa" dei PAT). Va dunque superata la tradizionale impostazione di piano – quella che vede assegnata a ciascun nucleo insediativo, per quanto piccolo, una certa quantità di servizi minimi (di solito verde e parcheggi) – in favore di un approccio più articolato che consideri l'insieme delle agglomerazioni e delle relazioni reciproche come un vero e proprio *sistema insediativo*. Vanno in tal senso individuate nuove identità e nuove efficienze, potenziate le aperture e la *connettività*, valorizzate le risorse locali e le sinergie nell'ottica di un rafforzato dialogo urbano/rurale.

Le problematiche emergenti

Definire quali servizi siano oggi necessari per questi nuovi territori è un tema da affrontare attraverso modelli e regole innovative, coerenti con i bisogni emergenti, accrescendo la complementarità e la coesione tra sistemi di servizi urbani ed extraurbani, e tenendo conto degli elementi di criticità e di rinnovamento presenti nei contesti rurali e in quelli periurbani:

Le criticità

**ELEMENTI DI VALUTAZIONE NELLA STIMA DEI FABBISOGNI
PER LE AREE RURALI**

Criticità strutturali	Criticità dinamiche	Aspetti di rinnovamento
bassa densità di popolazione	invecchiamento/spopolamento	tendenze di contro-urbanizzazione
insediamenti sparsi	indebolimento delle reti di mutuo aiuto	nuove opportunità di sviluppo
difficoltà nella viabilità e nei trasporti	indebolimento delle reti dei servizi	protagonismo di nuovi soggetti
	polarizzazione tra centri di riferimento e resto del territorio	multifunzionalità dell'agricoltura
difficoltà nella diffusione della banda larga	crisi fiscali dello stato e dei comuni	
		crisi dei sistemi pensionistici

A fronte di un quadro di questa natura pare evidente che le necessità di dotazioni delle aree rurali non attengono tanto (o solo) alla presenza "fisica" delle attrezzature delle quali gli insediati hanno bisogno e alle quali, come cittadini, hanno diritto, quanto alla loro accessibilità sia in termini logistici che in termini economici.

Nell'implementazione delle politiche di governance (che attengono evidentemente al *welfare* in generale e solo *in parte* alla strumentazione urbanistica), è dunque importante considerare forme di facilitazione e di accesso contestualizzate e concepite secondo criteri di integrazione di scambio reciproco tra territorio urbanizzato e territorio agricolo, considerando che la modernizzazione ha generato da un lato una diffusa omogeneizzazione degli stili di vita e dei bisogni (accompagnata da un crescente desiderio di accesso ai servizi "urbani") e dall'altro una certa frammentazione e una perdita di identità delle comunità rurali, identità che in qualche caso potrebbe essere importante recuperare come risorsa fondamentale e difficilmente replicabile.

Nella ricerca di queste forme di integrazione pare importante poter mettere a punto un bilancio dei servizi *ambientali* e *sociali* che le aziende agricole possono mettere in campo (attraverso le cosiddette "*economie di scopo*") a favore della collettività. In questo contesto si possono collocare, per esempio:

Gli scambi
rurale/urbano

- le attività legate alle reti di protezione del disagio psico-fisico: assistenza, riabilitazione, formazione occupazione, che possono essere svolte dalle aziende agricole (per esempio nella forma imprenditoriale della cd. "fattoria sociale") e dai relativi operatori opportunamente formati (attività riabilitative-educative-formative, agricoltura, vivaistica, ippoterapia, ecc.), ovvero dalle aziende agrituristiche nell'area dell'ospitalità e dell'accoglienza all'handicap (gestione, organizzazione servizi animazione, facilitazione)
- le attività legate all'offerta educativa e ricreativa nei settori naturalistico e agricolo (fattorie didattiche, agri-asili, agri-nidi, orti e giardini sociali, orti in affitto, ecc.)
- le attività legate all'offerta di servizi eco-sistemici, ambientali e paesaggistici (creazione e gestione di parchi agricoli, ripristino e conservazione delle reti ecologiche, interventi di rinaturalizzazione, interventi di conservazione o restauro di paesaggi rurali, di ripristino e mantenimento delle sistemazioni agricole tradizionali, di pulizia e manutenzione dei reticoli idrici minori, interventi di compensazione e di mitigazione degli effetti legati a trasformazioni urbanistico-territoriali, ecc.)
- le attività legate all'uso e alla promozione di pratiche agricole eco-sostenibili, al recupero e alla valorizzazione di colture e varietà antiche

e locali, alla produzione e alla vendita di prodotti "a km zero".

Il riconoscimento di queste importanti funzioni dovrebbe tradursi, come conseguenza diretta, in forme di facilitazione per l'accesso ai servizi nei termini di un migliore collegamento con le reti infrastrutturali e con i servizi logistici (anche a fronte di costi superiori a quelli "standard" urbani), e nel reperimento, anche attraverso gli strumenti di pianificazione, di aree e luoghi centrali per lo scambio di beni e servizi a condizioni di particolare favore (semplificazione delle procedure per la commercializzazione diretta dei prodotti agricoli, localizzazione rispetto ai possibili bacini di utenza, riduzione della fiscalità locale, fornitura di prodotti alimentari per mense e asili, possibilità di vendita "on demand", accessibilità alla banda larga, ecc.).

Conclusioni

L'esperienza insegna che passare dagli strumenti di piano e di programmazione alla prassi operativa nei territori rurali è davvero molto impegnativo, soprattutto quando si tratta di dare attuazione a contenuti e indicazioni così diversi da quelli tradizionalmente presenti negli strumenti urbanistici. Riuscire in questo difficile compito consente tuttavia di innescare processi moltiplicatori che alimentano il benessere collettivo e la responsabilità sociale diffusa.

Ulteriori indicazioni, misure, azioni e buone pratiche su questi temi potranno essere prodotte – e messe a disposizione dei pianificatori, degli operatori e delle amministrazioni locali – in esito alle attività in corso nell'ambito del citato progetto europeo "Rurbance" (<http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/rurbance> - <http://www.rurbance.eu>).

*Il contributo di
"Rurbance"*



19. La cura e la sicurezza degli spazi pubblici

Una buona dotazione di servizi, spazi ed attrezzature collettive, calibrata, articolata e realizzata secondo le indicazioni che si è cercato di fornire in questo documento, può essere resa in buona parte vana dal degrado quotidiano. Ciò accade quando mancano le risorse per la manutenzione, ma anche e soprattutto quando mancano la cultura e l'impegno civico necessari per mantenere queste dotazioni efficienti, pulite, fruibili ed esteticamente apprezzabili.

Questa indifferenza si manifesta in più modi, tutti purtroppo conosciuti in buona parte delle nostre città e paesi: dalla più comune produzione di sporcizia (compresi i mozziconi di sigaretta e le gomme americane gettati a terra), agli atti vandalici, agli incendi di contenitori per la spazzatura, alla rottura di telefoni pubblici e centraline, allo sradicamento di piante da giardini e parchi, fino a testimonianze di violenza più consistente come l'aggressione notturna ad edifici scolastici, alla manomissione della segnaletica pubblica, alla deturpazione di edifici pubblici e privati con scritte a vernici, fino a graffi, squarci, incisioni su monumenti, opere d'arte e alberi centenari, alla micro-

*La questione del
degrado urbano*

distruzione di aree per il gioco mediante strappi, rotture, dispersioni di plastiche, barattoli e carte, fino al sistematico deturpamento dell'arredo urbano (spesso *progettato* senza tenere conto di questi fenomeni purtroppo assai diffusi).



Atti di vandalismo nei parchi



Le ragioni che hanno contribuito, attraverso un lento lavoro di corrosione, a degradare costumi ed atteggiamenti, e che sono la causa della disaffezione e del disinteresse per tutto ciò che è "di tutti" ma "non mio", sono legati a fenomeni sociali complessi e, soprattutto, all'assenza di politiche di educazione al rispetto dell'ambiente e degli spazi pubblici. Si tratta di eventi quotidiani anche modesti che segnano però un crescente disinteresse, o perlomeno un diffusa apatia, verso la città pubblica e l'ambiente in ogni sua componente.

Si pone allora un interrogativo: che senso ha la costruzione di un sistema di spazi pubblici, di dotazioni territoriali, di standard, quando non pochi cittadini mostrano un disinteresse o un comportamento indifferente rispetto a tutto ciò che non è privato, che non è sentito come "cosa propria"?

Le cause del degrado

Certo la disaffezione e il disinteresse non sono sempre attribuibili ad uno scarso senso civico, ma sono talvolta legati ad un'insufficiente attenzione progettuale, soprattutto laddove lo spazio pubblico non sia stato considerato come elemento primario del progetto - vera e propria "stanza pubblica" - ma piuttosto come un *prodotto secondario*, il "vuoto" lasciato libero degli edifici.

Spazi pubblici di questo tipo sono caratterizzati, come riscontrabile nell'esperienza quotidiana e come messo in luce già nel 2007 dal Laboratorio di qualità urbana e sicurezza del Politecnico di Milano, dalla presenza di rampe e scale d'accesso ai piani sotterranei, di prese d'aria e di luce, cul de sac, piantumazioni e sistemazioni arboree senza attrattiva, affacci su retri di edifici o su porticati ciechi o privi di attività commerciali, conformazione degli edifici e dei loro attacchi a terra strutturalmente "ansiogena", elementi di arredo

L'importanza della corretta progettazione degli spazi pubblici e la norma UNI CEN TR 14383-2

urbano (muretti, siepi) di ostacolo alla sorveglianza spontanea, isolamento dai flussi pedonali. Il destino di spazi di questo tipo è *inevitabilmente* la disaffezione, l'abbandono o l'appropriazione da parte di persone disagiate, emarginate o, peggio, dedite a traffici illeciti.

Ciò rappresenta un'altra questione di grande attualità: le condizioni di sicurezza degli spazi pubblici. Luoghi che sono percepiti come insicuri – per condizioni materiali, localizzazione, errori progettuali o anche per semplice sensazione fisica – inducono a vivere in uno stato di disagio cui spesso conseguono l'auto-isolamento sociale e culturale, la mancata partecipazione alla vita della comunità, l'inutilizzo o il sotto-utilizzo degli spazi pubblici stessi.

Uno strumento importante per evitare situazioni ed errori progettuali di questo tipo, peraltro assai diffusi, ma anche per risolvere situazioni problematiche in tessuti esistenti, è oggi rappresentato dalla recente norma Europea UNI CEN TR 14383-2 per la *pianificazione urbanistica anticrimine*.

Al di là del *sapore* poco "urbanistico" del titolo, la norma europea contiene metodi e indicazioni davvero utili per amministrazioni e progettisti, e deve essere senz'altro assunta come riferimento d'obbligo in ogni nuovo progetto di spazio pubblico.

Il recepimento UNI del rapporto tecnico CEN/TR 14383-2 comporta infatti l'applicazione delle raccomandazioni ivi contenute a carico sia di chi redige i progetti che degli operatori pubblici e privati che li approvano. In altre parole, qualora - ad esempio - dovesse emergere un grosso problema di sicurezza in un luogo pubblico di nuova realizzazione (cioè successiva all'entrata in vigore della normativa), l'ente proprietario pubblico o privato potrebbe essere ritenuto responsabile di eventuale negligenza nella sua applicazione.

Ciò non dovrebbe spaventare le amministrazioni, né scandalizzare i progettisti per il rischio di lesione della propria "libertà creativa", ma piuttosto produrre un processo di diffusione tecnica e culturale ed una maggiore attenzione per i problemi della sicurezza, arricchendo il bagaglio professionale e amministrativo di tutti (un po' come è avvenuto per la VAS o per la VIA).

L'applicazione della norma UNI consentirà ai decisori pubblici di poter finalmente *pretendere* nei progetti, soprattutto in quelli legati a processi di negoziazione con i privati (accordi ex art. 6 LUR, PIRUEA, accordi ex art. 32/LR 35/2001 e altri atti di natura assimilabile), spazi pubblici concretamente utilizzabili e in grado di rispondere a chiari, fondamentali requisiti che, come si vedrà, attengono ad una *buona* progettazione più che alla semplice costruzione di spazi sicuri: in altre parole, dotazioni pubbliche ben progettate, utilizzate e apprezzate dagli utenti, risulteranno *anche* sicure.

Efficacia e
potenzialità della
norma UNI CEN TR
14383-2



Spazi pubblici?



La disciplina tecnica europea, non potendo prefigurare soluzioni standard, fornisce una lista di *domande chiave* alle quali ogni progetto deve rispondere, propone una serie di *principi-guida* generali per rispondere alle domande e raccomanda infine una procedura per l'inserimento di criteri di sicurezza nei progetti / interventi.

*I contenuti della
norma UNI CEN TR
14383-2*

La *check-list* di domande chiave può essere utile sia ai progettisti nell'organizzare un intervento, sia all'ente pubblico nella valutazione del progetto. Le *domande* da porsi a livello di *pianificazione urbanistica* (quindi decisioni di piano regolatore, progetti di infrastrutture, piani attuativi, ecc.) riguardano:

pianificazione urbanistica

- ✓ **il rapporto con le strutture fisiche e sociali esistenti**
- ✓ **la necessità di garantire accessibilità evitando *enclaves***
- ✓ **la creazione di vitalità, *miscelando attività e funzioni in un layout attraente***
- ✓ **il mix sociale, con la presenza diverse categorie socio-economiche, evitando isolamento e segregazione**
- ✓ **la densità urbana, adeguata a generare vitalità e sorveglianza spontanea**
- ✓ **la necessità di evitare barriere fisiche (create da infrastrutture) e aree non utilizzate**

*La check-list per la
sicurezza degli
spazi pubblici*

Le domande attinenti la scala della *progettazione urbana* riguardano:

progettazione urbana

- ✓ **il layout e la continuità del tessuto urbano e dei percorsi pedonali e ciclabili**
- ✓ **la specifica ubicazione di attività e funzioni**
- ✓ **gli orari delle attività per garantire una sorveglianza *spontanea* continua**
- ✓ **la visibilità tra alloggi/attività e spazi pubblici**
- ✓ **l'illuminazione notturna**
- ✓ **l'accessibilità (orientamento, itinerari alternativi, limitazioni di accesso a persone non autorizzate)**
- ✓ **la territorialità, cioè il rapporto con la scala umana**
- ✓ **la chiara delimitazione dello spazio pubblico e privato (compartimentazioni)**
- ✓ **l'attrattività (colore, materiali, illuminazione, rumori, odori, arredo urbano)**
- ✓ **la *robustezza* (materiali, recinzioni, arredo urbano)**

Le domande attinenti la *gestione* degli interventi/degli spazi urbani riguardano infine:

gestione degli spazi urbani

- ✓ **la previsione di misure di sicurezza per persone e cose in spazi ad alto rischio**
- ✓ **la sorveglianza**
- ✓ **la regolamentazione della condotta delle persone negli spazi pubblici**
- ✓ **la fornitura di attrezzature e infrastrutture per gruppi particolari**
- ✓ **la comunicazione al pubblico di messaggi preventivi e di regole di comportamento**

Quanto ai *principi fondamentali*, si tratta di importanti obiettivi da ricercare e da conseguire *nella progettazione*:

principi fondamentali

- ⇒ **il senso di appartenenza e l'identificazione con il luogo aumentano sia la sicurezza che la percezione di sicurezza perché le persone rispettano e proteggono i luoghi che sentono propri**
- ⇒ **la vitalità delle strade e degli spazi pubblici è un importante fattore di prevenzione del crimine perché l'uso degli spazi pubblici produce sorveglianza spontanea**
- ⇒ **ogni proposta in materia di sicurezza dovrebbe essere tarata sulle fasce più vulnerabili della popolazione**
- ⇒ **i luoghi frequentati soprattutto da utenti temporanei (stazioni, centri di interscambio, ecc.) sono i più vulnerabili rispetto alla criminalità e al disordine, perché gli utenti hanno scarso senso di appartenenza**
- ⇒ **è necessario evitare di creare spazi senza vitalità, indefiniti o nascosti perché vandalismo e criminalità tendono a concentrarsi in questo tipo di luoghi**

*I principi
fondamentali*

- ⇒ una maglia urbana continua e un chiaro disegno degli spazi pubblici migliorano l'orientamento degli utenti e la loro sensazione di sicurezza
- ⇒ la progettazione dei percorsi che conducono a residenze e servizi dovrebbe tener conto della sicurezza per tutti i tipi di utenti
- ⇒ le aree e gli edifici degradati e abbandonati, così come i luoghi squallidi, comunicano paura e attirano comportamenti antisociali e criminalità
- ⇒ in molti casi, per migliorare la prevenzione del crimine è necessario rafforzare la sorveglianza spontanea con sorveglianza organizzata (polizia); l'organizzazione degli spazi deve consentire e facilitare il lavoro degli agenti
- ⇒ la video-sorveglianza non è la risposta a una progettazione inadeguata; è utile solamente quando è integrata in un piano generale sulla sicurezza
- ⇒ le situazioni temporanee (cantieri, deviazioni, barriere e recinzioni temporanee) non solo producono disagio ma creano luoghi potenzialmente pericolosi; pertanto devono essere progettate anche in termini di sicurezza.

Per ogni approfondimento si rinvia alla lettura della norma UNI CEN TR 14383-2 (in particolare, dell'allegato D), nonché alla manualistica già disponibile sull'applicazione della nuova disciplina europea.

20. Conclusioni

Pare utile concludere l'atto di indirizzo con alcune considerazioni che esulano in qualche modo dalla trattazione teorico – disciplinare in ambito strettamente urbanistico, ma che attengono all'utilizzo delle cosiddette tecnologie intelligenti o "smart" per la soluzione di alcune questioni irrisolte – e forse irrisolvibili – con gli strumenti propri dell'urbanistica.

Si è più volte ricordato, in questo documento, come gli strumenti e i metodi tradizionali della tecnica urbanistica, quelli cioè riconducibili ad un sistema di regole "misurabili" che ancora pratichiamo (distanze, superfici, densità, standard minimi quantitativi, ecc.), non siano più in grado di governare lo sviluppo delle città né, tantomeno, di garantire quelle "qualità" urbane che rappresentavano il presupposto e la finalità del DM 1444/68 e di tutte le leggi urbanistiche regionali della "prima generazione".

La "quantità" non è la "qualità"

Il diffuso riconoscimento di questa inadeguatezza è ravvisabile non solo nel dibattito disciplinare (si pensi ai temi degli ultimi convegni nazionali dell'INU o alle numerose iniziative sul ruolo del progetto urbano), ma anche nella consapevolezza da parte degli amministratori locali dell'insostenibilità della gestione ordinaria di questo enorme patrimonio, se non altro per una questione di risorse finanziarie: se fino a qualche tempo fa poter vantare grandi dotazioni di verde pro-capite rappresentava un merito per molte amministrazioni comunali, oggi gli assessorati competenti non hanno denari per sfalciare e curare quel verde, che da risorsa collettiva diventa paradossalmente un serio problema di degrado e di diffusa insoddisfazione per i cittadini, come abbiamo cercato di evidenziare nel capitolo precedente.

Quando la "quantità" diventa un problema

Il problema della *gestione* della "città pubblica" è dunque diventato in questi anni e in quelli che ci aspettano la questione cruciale. La possibilità, oggi ammessa dalla legge, di alienare una parte di questo patrimonio (con limiti e

Il problema della gestione

condizioni non sempre ben definiti) è un rimedio "estremo", ma non può essere considerata la soluzione.

Bisogna dunque cominciare a *pianificare, programmare e gestire* le dotazioni territoriali secondo un'ottica diversa da quella *quantitativa* del passato, soprattutto nei processi che coinvolgono i privati (per esempio gli accordi ex art. 6 LUR), superando una volta per tutte l'idea che "la quantità" rappresenti sempre e comunque *il beneficio pubblico maggiore o la soluzione più conveniente*.

Acquisire grandi aree, magari con *approssimative* sistemazioni "a verde", "a parcheggio" o "a piazza", all'inizio può apparire per l'amministrazione comunale come un risultato pregevole, espressione della propria capacità di contrattazione, ma dimostrarsi in seguito solo un grosso problema soprattutto quando, a monte della decisione urbanistica, non vi sia un valido progetto urbano capace di prefigurare e attuare *veri* spazi pubblici, apprezzati, condivisi ed utilizzati dalla collettività.

La costante e talvolta acritica richiesta da parte di abitanti, cittadini, associazioni, di "più verde", "più piste ciclabili", "più piazze e luoghi di aggregazione", esprime in qualche modo il fallimento di questa impostazione *quantitativa*, dal momento che – almeno formalmente – i "numeri" sono sempre (e necessariamente) rispettati. Gli spazi dunque non mancano, ma pare che non se ne senta la presenza, non se ne apprezzi il beneficio. Questo perché produrre "città pubblica" significa generare *qualità* prima che *quantità*, *rendimento* reale prima che semplice *accumulo*, *capacità* di rispondere ai bisogni *concreti* prima che *assolvimento* degli obblighi di legge.

Può esistere un modo per misurare questa *capacità* degli spazi pubblici di essere davvero tali, di rispondere cioè agli obiettivi per i quali sono stati pensati, pianificati e realizzati?

La fama o l'autorevolezza del progettista, come è possibile constatare in molte realizzazioni contemporanee, non rappresentano sempre una garanzia: le piazze e le strade dei centri storici sono spesso più apprezzate dagli utenti di quelle dei quartieri recenti, popolate di gente solo nei *rendering* progettuali. Più utile può essere invece misurare il *livello di apprezzamento* o, per converso, di *non gradimento* che uno spazio pubblico riesce a generare nei suoi utenti.

La misura del "livello di soddisfazione"

Non si parla di giudizi estetici, ma di una valutazione più complessiva che concerne, come abbiamo avuto modo di mettere in luce nel capitolo precedente, *l'efficienza, la gradevolezza, l'attrattività, la sicurezza, la familiarità*, in una parola il "sentirsi a proprio agio" in un certo spazio pubblico. E in questo può tornare utile proprio la tecnologia "smart".

Si è accennato, in questo documento, agli interessanti esperimenti condotti da alcune amministrazioni comunali per "misurare" i *desideri* dei propri cittadini in termini di dotazioni e servizi, condotti normalmente attraverso questionari. Si tratta di elementi di valutazione di sicuro interesse, pur con le cautele cui abbiamo accennato riguardo alla costante e diffusa *percezione* di "insufficienza" di spazi pubblici, legata come si è detto alla scarsa qualità più che alla reale quantità. Ma il questionario rimane uno strumento *statico*, che *fotografa* la domanda in un preciso istante spesso assai distante dal momento realizzativo.

Le potenzialità delle nuove tecnologie per capire cosa funziona e come

Più interessante ed utile sarebbe poter misurare il livello di soddisfazione di chi vive, usa, abita un determinato luogo o servizio in maniera continua, ed in questo potrebbero, in un futuro molto vicino – vista la loro rapidissima evoluzione – venirci in aiuto le tecnologie della *smart city*.

Queste tecnologie, già recentemente adottate per la segnalazione di problemi di manutenzione urbana (sistema "IRIS" del Comune di Venezia, social network "Decoro Urbano" al quale hanno aderito alcuni comuni del Veneto, solo per fare alcuni esempi), potranno in un futuro molto prossimo, permetterci di *monitorare* la città pubblica, facendoci conoscere per ogni dotazione:

- la resa
- come risponde alle richieste ed alle esigenze dei suoi utenti veri
- *quanti* la utilizzano
- *quanto* è utilizzata
- *come* è utilizzata.

Conoscere, in breve, se quello spazio o quel servizio stia funzionando rispetto alle attese iniziali, o rispetto ai costi di gestione che genera, oltreché sapere molto di più dei costi stessi.



Non solo, la possibilità di un *monitoraggio costante* potrebbe aiutarci a superare una delle maggiori criticità del piano urbanistico contemporaneo, quella di essere quasi sempre in ritardo rispetto alle istanze del territorio, facendoci capire, ad esempio, cosa desidera la collettività da una determinata operazione di trasformazione urbanistica, se una chiesa, una scuola, una piscina, un campo da calcio, oppure proprio nulla, semplicemente perché non ce n'è bisogno. E consentire magari, in questo modo, all'amministrazione comunale di recuperare *risorse* piuttosto che *aree*, per fare manutenzione a quello che già c'è, e che forse in quel contesto basta, o che potrebbe funzionare meglio.

Cosa significa
"smart"?

Al di là dei diversi significati che in questi anni ha assunto, talvolta anche impropriamente, il termine "*smart*", non bisogna dimenticare il significato originario dell'acronimo nato negli anni 80:

il significato di "smart"

SMART

Specifico: cosa stiamo cercando di ottenere? perché è importante? chi lo farà? quando deve essere finito? in che modo lo faremo?

Misurabile: come stabiliamo che l'obiettivo è stato raggiunto? come possiamo effettuare le relative misurazioni?

Attuabile: è un obiettivo possibile? possiamo raggiungerlo rispettando la tempistica stabilita? siamo consapevoli dei limiti e dei fattori di rischio? questo obiettivo è stato raggiunto altre volte?

Realistico: attualmente disponiamo delle risorse necessarie per raggiungere questo obiettivo? se la risposta è no, come possiamo ottenere le risorse necessarie?

Temporizzato: quando sarà raggiunto questo obiettivo? la scadenza definita è chiara? la scadenza è possibile o realistica?

Alla fine dunque, lo spazio pubblico "intelligente" o, se si preferisce, "smart", è quello che risponde a tutti questi requisiti ed è capace di dare misura, in maniera continua, del proprio rendimento, assicurando le forme di flessibilità e di adattamento che consentano di mettere in atto le azioni necessarie affinché le carenze possano essere corrette e le eccellenze possano rimanere tali nel tempo.

Nel nostro quadro normativo un sistema di questo tipo potrebbe essere implementato all'interno del SIT comunale o intercomunale, traducendosi in una forma continua di gestione, monitoraggio, revisione, aggiornamento delle risorse pubbliche che il territorio offre, e andando ad arricchire anche il quadro conoscitivo con i contenuti attinenti i dati più significativi per la gestione del piano regolatore, in favore di una dimensione *continua* e *dinamica* della pianificazione e della gestione del piano urbanistico.

Le tecnologie smart al servizio di una migliore città pubblica

È auspicabile dunque che la tecnologia smart possa presto occuparsi ancor più delle dotazioni territoriali e della loro efficienza, mettendo a disposizione di cittadini, amministratori e progettisti nuovi strumenti davvero utili e necessari.

Nell'attesa, ricordiamo che vi sono azioni che non implicano particolari impegni progettuali in termini urbanistici o architettonici, e che rientrano in un approccio al governo del territorio che non pretende, come talvolta accade, di curare i problemi solo con progetti, piani e ordinanze, ma che cerca di capire i problemi e di affrontarli, con pragmatismo ed efficacia, a cominciare dai temi della realtà quotidiana vissuta da tutti i *cittadini*, in modo che le decisioni in materia di *dotazioni territoriali* siano sempre più, in futuro, risposte concrete alle loro necessità ed aspirazioni, e non solo l'adempimento di un obbligo di legge.