

1. PIANO DEI SERVIZI

1.1 Standards qualitativi

2.1.1 Relazione Piano dei Servizi

PREMESSA

Prima dell'entrata in vigore della Legge Regionale 11 marzo 2005 – n° 12, il piano dei servizi doveva essere redatto come allegato della relazione illustrativa; con la nuova legge di governo del territorio “**il piano dei servizi**” è uno dei tre atti di cui si compone, insieme al “**documento di piano**” ed al “**piano delle regole**” il **piano di governo del territorio (PGT)**; è quindi un documento che, scontata la necessaria coerenza con gli altri atti, è dotato di autonomia concettuale e temporale.

In ogni caso, pur dovendo necessariamente considerare le novità introdotte dal testo legislativo, la definizione della struttura della parte “**pubblica**” del paese e del piano che la governa costituisce l'ossatura portante di ogni strumento di programmazione degli interventi sul territorio; per tale motivo si ritiene opportuno far precedere una qualsivoglia ipotesi di “**azzonamento**”, da una riflessione sulla dotazione dei servizi che la paese offre ed intende offrire ai propri cittadini.

Le analisi e le proposte contenute nel presente documento, in parte definite anche cartograficamente, hanno lo scopo di:

- Evidenziare, anche da un punto di vista quantitativo, il risultato della applicazione degli **obblighi legislativi sugli standard**;
- **Stimolare la discussione sulla qualità** dei servizi disponibili alla città ed ai cittadini e sul ruolo che, attraverso la dotazione complessiva dei servizi e la loro qualificazione, il paese di Cene può svolgere anche in rapporto al più ampio territorio in cui è inserito;
- Suscitare le prime **valutazioni utili alla strutturazione del piano**; a tal fine i documenti allegati contengono, schematicamente, alcune ipotesi progettuali da approfondire e verificare.

Tutte le analisi e le proposte contenute nel documento hanno carattere di lavoro “**in progress**” e pertanto possono essere caratterizzate da carenze ed incongruenze che verranno perfezionate sulla base degli approfondimenti che saranno attuati sia in sede tecnica sia in sede amministrativa.

PIANO DEI SERVIZI - RELAZIONE TECNICA ILLUSTRATIVA

Introduzione: il quadro operativo alla luce della legge 12/2005

La legge regionale 12/2005 imprime una svolta alla programmazione e gestione urbanistica del territorio, proponendo, di fatto, una modificazione sostanziale nel modello di governo delle città. Dal punto di vista della strumentazione urbanistica, i contenuti maggiormente innovativi della legge riguardano la programmazione e gestione dei servizi: il Piano dei servizi assume, infatti, un valore cogente, divenendo parte integrante e sostanziale del PGT. Il Piano dei servizi è lo strumento attraverso cui si sancisce il passaggio dallo standard quantitativo allo standard qualitativo. Così come efficacemente espresso dal Legislatore, esso introduce un mutato atteggiamento “metodologico e culturale” basato sui concetti “di amministrazione per risultati e pianificazione per obiettivi”, orientato a ribadire il ruolo centrale dell’ente pubblico nella definizione delle politiche di amministrazione del territorio. Di fatto, l’assenza di programmazione in materia di servizi negli anni del secondo dopoguerra ad oggi, ovvero il mancato radicarsi delle previsioni di piano ad un oggettivo programma di esproprio, attuazione e gestione, ha spesso ridotto le indicazioni di piano ad un computo della estensione metrica degli standard. Per quanto riduttivo rispetto agli obiettivi della Legge Urbanistica Nazionale e delle varie articolazioni regionali della stessa, è bene sottolineare come anche solo l’accumulo di una riserva di *risorsa suolo edificato*, non coinvolta nella folle corsa speculativa degenerata dagli anni della ricostruzione postbellica agli anni della speculazione edilizia, sia stata di per sé rilevante. Questi suoli inedificati, per lo meno nelle realtà urbane in forte crescita, hanno consentito di ridurre gli effetti congestivi dell’edificazione incontrollata della città della quantità. Tuttavia *le città dei servizi* prefigurate dal piano hanno spesso rappresentato un disegno incompiuto e, simmetricamente, i molteplici luoghi all’effettivo servizio dei cittadini, sono stati misconosciuti dal piano che ha spesso mancato di comprendere la grande risorsa rappresentata dai servizi privati assimilabili all’uso pubblico. Ne usciva spesso un’immagine fuorviante del funzionamento urbano, una fotografia distorta della città, un disegno di *territori dedicati* – che, di fatto, non lo erano, ovvero aree a standard – a cui era difficile accostare una mappa delle realtà locali di effettivo fermento – i veri luoghi al servizio dei cittadini, spesso misconosciuti dal piano perché non traducibili in termini quantitativi.

Tuttavia, se questa visione critica relativa ad una miope e/o mancata programmazione pare essere calzante per gli anni della crescita quantitativa della città, occorre altresì segnalare come le stagioni della pianificazione militante e, più in generale i piani di più recente generazione, consapevoli della necessaria dimensione etica del pianificare, abbiano sempre mostrato una grande attenzione al tema dei servizi, senza che tuttavia questa attenzione avesse poi modo di essere tradotta in sede di progetto. Nella tradizione urbanistica, la quantificazione dell'estensione dello standard ha, infatti, sempre rappresentato un complicato esito finale, cui si arrivava dopo aver ampiamente e faticosamente analizzato il territorio ed i bisogni dello stesso; tuttavia, la quantificazione numerica tendeva poi a rappresentare un dato che difficilmente appariva in grado di restituire la complessità del percorso di elaborazione e avvicinamento al territorio. Le modifiche legislative di recente introduzione attribuiscono invece proprio a quest'analisi approfondita della realtà locale un ruolo normativo e non solo di indirizzo per il governo del territorio. Il Piano dei servizi assume, infatti, funzione essenziale nella definizione delle strategie di rilancio territoriale, attribuendo così un ruolo codificato per le analisi condotte a supporto dell'elaborazione del PRG. Nel passaggio allo standard prestazionale, l'ormai consolidata prassi di rileggere la città per parti, individuando carenze e opportunità, in modo da disporsi a fornire risposte articolate a esigenze differenziate, diventa criterio normativo. Il mutato quadro legislativo risponde, infatti, all'esigenza di adeguare i criteri guida per la progettazione urbana ad un contesto socioeconomico in sistematica evoluzione, sempre più segnato da istanze di globalizzazione.

Progettare il piano dei servizi attraverso la valorizzazione delle risorse locali

La progressiva globalizzazione dei contesti socioterritoriali con cui si confrontano l'economia e la politica della città impone, infatti, riflessioni serie sul destino delle città e dei territori. Se, da un lato, la riproduzione di realtà urbane omologhe, caratterizzate da un consolidato *mix* di funzioni e destinazioni, è fenomeno pervasivo che non manca di suscitare lecite preoccupazioni circa la capacità delle città - e anche delle grandi città metropolitane - di mantenere un primato in termini di *produttori di innovazione*, dall'altro, la spietata concorrenza territoriale delle realtà minori, tutte più o meno attrezzate con gli stessi servizi, sembra porsi come serio elemento di rischio per la tutela e la valorizzazione del territorio. L'omologazione del territorio porta, infatti, con sé l'azzeramento delle differenze e la progressiva e inesorabile sparizione dei caratteri di peculiarità radicati alla dimensione locale. Il rischio di assistere ad uno svilimento della pianificazione urbanistica, sovente appiattita a generare capacità edificatorie, producendo valorizzazione immobiliare della risorsa suolo, e, solo nel più fortunato dei casi, a produrre strategie di marketing territoriale, è elevato. E' in questo contesto che occorre collocare gli strumenti di innovazione introdotti in sede di definizione del Piano dei servizi. Esso riafferma, di fatto, come solo la pubblica amministrazione

possa farsi promotrice di una regia di valorizzazione territoriale, volta ad assicurare il necessario *appeal* per il territorio, catalizzando le risorse e le energie intellettuali ed economiche locali. Questo significa riportare al centro il tema del ruolo del pubblico nella costruzione del destino della città significa, in definitiva, riattribuire significato ad una politica urbana che sappia farsi promotrice di vivacità e di qualità della vita. La riforma urbanistica in itinere - di cui la legge lombarda costituisce uno dei possibili risvolti - porta così a sondare quali siano i territori entro cui operare le necessarie sperimentazioni, capaci di ri-assegnare al progetto e alla gestione del progetto, un ruolo di rilievo nella definizione della politica della città.

Contenuti del piano dei servizi

Più specificamente, il Piano dei servizi sancisce il passaggio nel governo delle città dal tradizionale standard para metrico allo standard qualitativo, spostando quindi l'asse delle priorità dalla rispondenza numerica ai disposti di legge, alla effettiva capacità dello standard di assicurare una regolamentazione degli usi del suolo e della gestione delle risorse, capaci di tradursi in efficienza strutturale. Ai sensi di legge, la stesura del piano dei servizi prende quindi avvio da un accurato rilievo dello stato di fatto. La dotazione a servizi presente sul territorio comunale è pertanto operata sia sotto il profilo quantitativo sia sotto il profilo qualitativo, con riferimento alle diverse tipologie di attrezzature. In prima analisi si verificano le dotazioni a servizi identificabili altresì come standard urbanistico, cui si affianca la rilettura attenta dei servizi erogati al territorio. I parametri cardine per comprendere la reale attinenza dei servizi e per valutare l'efficienza delle modalità di erogazione e gestione degli stessi chiama così in causa i cittadini e la città. Uno dei più significativi indicatori di carattere qualitativo da assumere al fine di restituire una descrizione qualitativa dei servizi per la città è il grado di soddisfazione dei cittadini-utenti, così come la verifica della capacità del territorio di attrarre nuovi capitali, mantenendo e implementando i livelli di produttività locale.

Rilievo dello stato di fatto:

Verifica dell'estensione quantitativa delle aree a standard

L'analisi di seguito riproposta evidenzia, in prima istanza, la dotazione a servizi (per gli usi residenziali permanenti) riferita alle diverse tipologie degli stessi. Le analisi condotte, consentono di sostenere come il paese di Cene risponda in maniera adeguata - da un punto di vista quantitativo - al fabbisogno a servizi indotto dal carico urbanistico odierno. La dotazione a servizi è ad oggi quantificabile in ragione di 171.507 mq dato che si traduce in una dotazione procapite pari a 41.13 mq/ab. tale valore è superiore alle quantità tradizionalmente individuate per legge in ragione di 26,5 mq/ab ed, a maggior ragione, le quantità ridimensionate alla luce del nuovo testo coordinato, che dà facoltà alle amministrazioni comunali dotate di Piano dei servizi di ridurre la dotazione pro-capite a 18 mq/ab, così come già disciplinato dal DM 1444/68³ La tabella evidenzia la dotazione globale di aree per servizi e attrezzature generali, includendo il computo riferito alla grande estensione delle attrezzature di carattere generale e/o tecnologico, ovvero considerando anche il dato dimensionale di ciò che "più che un servizio, si configura come un presupposto per la sussistenza del segmento del territorio da servire", ed escludendo le aree non ancora acquisite al patrimonio indisponibile del Comune, su cui occorrerà approfondire gli aspetti di bilancio legati alla necessità di reiterazione del vincolo urbanistico.

| SERVIZI STATO DI FATTO | | | | | | | |
|------------------------|------------|------------------|-------------------------|--|---------------------------|------------|--|
| DENOMINAZIONE SERVIZI | ISTRUZIONE | INTERESSE COMUNE | VERDE E AMBIENTI URBANI | | PARCHEGGI MOBILITA' VERDE | TOTALE | |
| F | Mq. 12.490 | Mq.35.236 | Mq.93.043 | | Mq. 30.738 | Mq 171.507 | |

Appare evidente come, di fatto, la dotazione a servizi riconducibile allo stato di fatto sia valutabile come sufficiente e attinente all'effettiva accessibilità ai servizi da parte della realtà locale. Tuttavia, come già dimostrato dai primi rilievi appare altresì evidente come detto valore parametrico non sia in grado di segnalare in maniera eloquente o incisiva le carenze strutturali che si rilevano sul territorio. Il dato parametrico non traduce, infatti, la storica carenza di verde qualificato, né fornisce indicazioni utili circa la necessità di riconsiderare criticamente il quadro dell'offerta di servizi socio - ricreativi forniti spesso in modo incongruo entro strutture sotto-utilizzate. L'analisi dei dati disaggregati, di seguito schematizzata pone in evidenza la carenza di infrastrutture di servizi scolastici, teoricamente compensato da una buona dotazione di attrezzature sportive e verde ed una più che adeguata presenza di strutture a funzione comune.

| CATEGORIA SERVIZI | TOTALE SF (mq) | DOTAZIONE mq/ab PROCAPITE Sf/ab |
|------------------------------|---------------------------|--|
| Sistema del verde | 23.720 | 3,32 |
| Sport | 45.370 | 7,44 |
| Servizi di interesse comune | 24.965 | 4,09 |
| Servizi scolastici | 20.225 | 3,31 |
| Parcheggi - tecnologici | 60.496 | 9,90 |
| TOTALE | 174.776 | 28,60 |

Simultaneamente, occorre segnalare come sia del tutto soddisfatta la dotazione a servizi indotta dalla destinazione terziario produttiva, destinazione che a Cene produce un consistente consumo di territorio – in termini di occupazione territoriale di suolo all'uopo destinato - cui non corrisponde alcun servizio qualificato. Quindi, per quanto la legge sia prioritariamente orientata a ridurre lo standard pro - capite, ovvero a evitare un sovradimensionamento dello stesso e di limare gli effetti negativi della mancata attuazione, anche e soprattutto in relazione alla difficoltà di acquisizione delle aree, è opportuno segnalare come la legge stessa indichi la necessità di evidenziare gli aspetti di criticità dei servizi erogati.

I servizi alla popolazione, verifica degli aspetti qualitativi

Ai sensi di quanto disciplinato dalla legge, il piano dei servizi deve procedere alla individuazione delle tipologie dei servizi e delle attrezzature di interesse generale esistenti e previste, provvedendo a documentare la idoneità delle strutture individuate in relazione alle destinazioni previste; è data facoltà alle amministrazioni di conteggiare anche i servizi privati ad uso pubblico, fatti salvi i necessari dispositivi di controllo dell'effettivo asservimento tramite convenzionamenti atti a regolare l'uso. Alla luce dei criteri sopraesposti, si procede di seguito ad una prima analisi delle dotazioni a servizi della città, approfondendo specificamente gli aspetti di natura qualitativa. Il paese di Cene offre un buon ventaglio di risposte alle esigenze della popolazione insediata; le attività sono rivolte alle diverse fasce di età (anziani, bambini), anche con attenzione a soggetti diversamente abili (portatori di handicap e/o persone non autosufficienti). Specificamente i servizi offerti al pubblico prevedono:

Per gli anziani:

Il servizio comunale di assistenza ha il suo riferimento principale nella struttura sanitaria di servizio , denominata "Casa Serena"

La struttura ha una capacità ricettiva di n 48 ospiti ed è così' strutturata

Istruzione

Quattro sono le infrastrutture che determinano il pacchetto di servizio alle famiglie e che offrono un sistema completo di servizio nella città di Cene:

Asilo Nido - ubicato presso l'Oratorio Parrocchiale è composto da una sezione e tre aule aventi una superficie media utile di mq 83.00 , capaci di gestire le necessità di n 30 bambini.

Scuola dell'infanzia - ha una capacità ricettiva di nr alunni 00, e sezioni didattiche nr 00, caratterizzata da una struttura polivalente, con annessa palestra e servizio anche della attigua scuola elementare.

Scuola Primaria - potenzialità ricettiva alunni nr 00, sezioni didattiche nr 00

Scuola secondaria di primo grado - Potenzialità ricettiva alunni nr 00 , sezioni didattiche nr 00, strutture di servizio , palestra

Per gli adolescenti:

L'età adolescenziale è poco contemplata dalla gamma dei servizi offerti localmente che sono prevalentemente organizzati grazie alla collaborazione tra il Comune e la Parrocchia. L'oratorio svolge una funzione di assoluto rilievo e mantiene carattere preminente in termini di servizi per il tempo libero di bambini e adolescenti. L'oratorio è luogo di ritrovo cittadino indiscusso e il Comune articola le proprie proposte in modo da non sovrapporsi all'attività della parrocchia con cui tenta di lavorare in sinergia.

Handicap

Per ciò che concerne la popolazione diversamente abile si registra unicamente la presenza del servizio di inserimento lavorativo per i cittadini disabili.

Servizi sanitari

Il Comune di Cene fa capo all'Azienda Sanitaria Locale di Gazzaniga ed Albino Sul territorio si registra la presenza di una struttura sanitaria per anziani ,”Casa Serena”

Sport, cultura e ricreazione

La rete dell'associazionismo locale garantisce al territorio una sufficiente capillarità di servizi sportivi, culturali e ricreativi. Le associazioni sportive presenti sul territorio offrono una gamma diversificata di attività, distribuita lungo l'arco della settimana, in fasce orarie differenti, garantendo un servizio coordinato che non rischia infelici sovrapposizioni anche in ragione del fatto che i locali entro cui le attività hanno luogo sono tendenzialmente gli stessi. L'amministrazione comunale mette infatti a disposizione delle diverse società polisportive iscritte all'albo regionale i locali del centro sportivo polifunzionale e la palestra . In tal modo il servizio è sufficientemente garantito, per quanto si registri l'insufficiente dotazione

di attrezzature. Analogamente, l'associazionismo locale e il volontariato definiscono una rete ampiamente diffusa sul territorio, incapace tuttavia di ingenerare un progetto culturale riconoscibile; si tratta prevalentemente di associazioni specifiche, che segnano in maniera puntiforme la trama urbana disponendosi a occupare gli immobili pubblici messi a disposizione delle diverse associazioni da parte dell'amministrazione comunale .

Ipotesi di progetto: il piano dei servizi per la destinazione residenziale permanente

In questo contesto, il nuovo Piano Regolatore Generale del paese di Cene propone una rilettura del pianificare volta a ribadire come la produzione di servizi di qualità si ponga quale potenzialità da non disperdere. L'ipotesi di piano è quella di caratterizzare Cene quale luogo attento alla qualità della vita - intesa a ricomprendere tutte le dimensioni dell'abitare - la residenza, il lavoro, lo svago, la produzione - in modo da connotare la città e il territorio in termini di luoghi sostenibili, capaci di assicurare non solo il mantenimento del numero di abitanti attuali, ma anche di attirare a sé nuovi residenti e nuove risorse. Il progetto del piano dei servizi diventa quindi lo strumento principe di programmazione attraverso cui rilanciare la realtà locale, mediante la rilettura delle sue potenzialità e la predisposizione di servizi capaci di valorizzarle. Tale atteggiamento può essere ricondotto al dibattito sulla dimensione "locale". E', infatti, proprio nell'incontro tra le inevitabili spinte alla globalizzazione e la valorizzazione delle risorse locali, che gli studi più recenti pongono in evidenza le potenzialità insite nel sostegno alla glocalizzazione⁴. Una risposta locale alle esigenze del territorio porta, da un lato, ad attrezzare il sistema territoriale con le necessarie infrastrutture - reti di comunicazione materiale e immateriale - e, dall'altro, a valorizzare la dimensione di specificità locale di ambienti urbani e naturali. Occorre infatti costruire un quadro di riferimento certo che sappia cogliere le potenzialità del luogo, in modo da assicurare buoni standard prestazionali al territorio, capaci di attirare risorse pubbliche e private, mettendo il *sistema città* in condizione di rispondere al meglio alla concorrenza urbana, entro una geografia delle reti che sempre più si pone come elemento di centralità. In definitiva si tratta di individuare quali aspetti della vita urbana potenziare, in modo da assicurare la qualità della vita e la vivacità del tessuto economico e sociale. Quest'ordine di riflessioni applicato alla specificità territoriale e socioculturale di Cene conduce a suggerire in sede di elaborazione del nuovo piano regolatore un ruolo rivisitato per la città quale centro di eccellenza di una rete territoriale allargata, riletta quale ambito entro cui promuovere forme sostenibili di turismo ambientale e di prossimità. L'ipotesi di progetto, supportata da un'attenta analisi dello stato di fatto - cui si rimanda per un auspicabile approfondimento - si ancora alle seguenti constatazioni:

Sul versante delle opportunità: il paese di Cene si caratterizza come luogo ancora fortemente legato a rapporti di necessità con il proprio contesto territoriale; esso è segnato da infrastrutture storiche che diventano elementi di qualificazione

del paesaggio; la cultura del saper fare - legata al comparto manifatturiero - definisce un costruito di vivacità; la conformazione del paesaggio agrario ed il pregio architettonico e ambientale del centro urbano sono elementi di interesse; la vivacità dell'associazionismo locale connota la città come luogo capace di attivare relazioni di solidarietà e - più in generale - di promuovere la qualità della vita entro un territorio più ampio che travalica i confini amministrativi e che si colloca in una più vasta geografia delle reti;

Sul versante delle carenze, appare utile ribadire quanto già espresso nel Documento preliminare, in relazione alla necessità di potenziare il sistema dell'accessibilità a livello territoriale. In questo contesto, il nuovo piano regolatore in fase di elaborazione propone di rileggere l'associazionismo come risorsa specifica, in grado di assicurare efficienza ad un sistema capillare di area vasta, e a tal fine suggerisce di promuovere la definizione di un programma integrato di servizi per il territorio che trovino nel centro di Cene un luogo ad elevata visibilità ed accessibilità, sia fisica che telematica. L'ipotesi è di incentivare la presenza di ambiti a verde attrezzati sul fiume Serio e verso la Valle Rossa, dove dare spazio alla promozione del territorio e delle sue risorse, attraverso un progetto integrato capace di portare in rete il territorio e le associazioni.

Da quest'ordine di riflessioni, i primi approfondimenti di progetto suggeriscono quanto segue:

- implementare il numero di aree verdi e disporsi ad attrezzare le aree, diversificando l'offerta e attrezzando spazi gioco per i bambini e/o spazi di ritrovo per i ragazzi;
- valorizzare l'area verde ubicata all'ingresso della Valle Rossa;
- ristrutturare il giardino del cimitero, valutando anche l'opportunità di destinare a valorizzare gli ambienti urbani di qualità con progetti di spazio pubblico che ne resituiscano la dimensione di luoghi al servizio della città;
- assicurare fasce a verde, allineate a definire più percorsi praticabile, a ridosso della città costruita, in modo da interporre filtri di carattere ambientale tra la città della residenza e al città della produzione;
- definire percorsi protetti di avvicinamento alle attrezzature scolastiche in modo da connotare Cene come Comune sostenibile dei bambini e delle bambine;
- promuovere la revisione del sistema della viabilità e dei parcheggi a corona del centro storico, con l'obiettivo di pervenire alla pedonalizzazione di parti significative dello stesso.

Proiezione quantitativa

La dotazione complessiva di aree per servizi dovrà rispettare il requisito obiettivo pari a 26.5 mq/ab riferito alle previsioni di PGT, oltre che al 10% delle aree destinate ad attività produttive in senso lato. In questa fase il dimensionamento residenziale non può essere ancora quantificato; riteniamo possibile formulare un'ipotesi - tutta da verificare nel proseguimento del progetto - di un incremento di capacità insediativi pari a circa il 20% della popolazione attuale, con un dimensionamento "obiettivo" di circa 5.462 abitanti. Sempre a livello di stima, consideriamo un dimensionamento di aree produttive pari a quello previsto dal PRG vigente (comprensivo delle aree già esistenti e di quelle destinate ma non utilizzate di circa 320.823 mq⁵). Le stime di cui sopra richiedono una dotazione di aree a standard pari a: $5462 \times 25 + 320.823 \times 10\% = \text{mq } 45.737,30$. L'ipotesi progettuale allegata alla presente relazione, individua un'estensione complessiva di aree a servizi pari a 171.507,00 mq (comprensive di quelle esistenti e di quelle di progetto). Il forte sovradimensionamento coglie il suggerimento, avanzato alla Città da parte del progettista, tendente ad un seppur moderato superamento del limite di legge, con l'individuazione di maggiori aree da dedicare alla qualificazione del verde urbano, da localizzare preferibilmente sulle fasce dei corridoi verso il fiume Serio e la Valle Rossa.