

Prefazione: il Piano dei servizi per Giussano

1.

Il Piano dei servizi esistente a Giussano e approvato “*in attuazione del piano regolatore generale vigente nel comune*” come ammesso dal c. 1, art. 25 della Lr. 12/2005 non rappresenta solo uno dei tre atti del Piano di governo del territorio¹ bensì un fondamentale presupposto nel processo di riqualificazione di Giussano.

Da qualche tempo la disciplina urbanistica si chiede se il Piano dei servizi debba configurarsi come strumento di settore, o non piuttosto come un vero e proprio preliminare di piano²: qualche comune in Lombardia (nel periodo di vigenza della Lr. 1/2001) ha già messo mano al tema ex Lr. 1/2001³, come lo stesso Comune di Giussano che ha approvato il Piano dei servizi ai sensi di quelle legge, chiedendosi: (i) per esplorare la condizione urbana generale, verificando la praticabilità di successive variazioni al Prg⁴ (e la considerazione dei servizi avrebbe deposto dunque, in tal caso, verso un vero e proprio preliminare alla revisione), (ii) o non si trattava piuttosto della solita recita fatta assumere alla pianificazione di settore (in questo caso per eludere quantità e qualità di servizi occorrenti, con marchineggi astrusi e alchimie ragionieristiche)?

Certo è che, nell’un caso o nell’altro, pur nominalmente mantenendosi – anche alla dimensione lombarda – nel seno delle “*attrezzature pubbliche e d’interesse pubblico o generale*”⁵, è cambiata la concezione dei servizi; senz’altro non più quella derivante dall’art. 22 dell’obsoleta legge urbanistica 51/1975, in Lombardia da cinque anni sono considerabili servizi – per l’effetto della Lr. 1/2001 – tutti quelli che il collettivo sentire riconosce come tali: ospitati in sedi pubbliche o private, erogati da laici o religiosi come dai centri di supporto all’impresa, non più soggetti al limite temporale del vincolo, in una dimensione flessibile quanto flessibili appaiono i fabbisogni urbani postmoderni; anche, infine, i “servizi di qualità” (inizialmente confinati nella sfera dei Programmi integrati d’intervento ex art. 16, L. 179/1992 e poi definiti dall’art. 6, c. 5 della Lr. lombarda 9/1999⁶), tutti hanno trovato completa ricezione nell’art. 7 della Lr. 1/2001⁷ e nei “*Criteri orientativi per la redazione del piano dei servizi*” ex Dgr. 7586 del 21 dicembre 2001, venendo alfine definitivamente recepiti dall’art. 9 della Lr. 12/2005 e dalle recenti “*Modalità per la pianificazione comunale*”⁸ emanate dalla Giunta regionale lombarda nella seduta del 29 dicembre 2005.

La disciplina comunale dei servizi ha oltrepassato così il solco dell’ormai rituale preordinamento a un quasi mai credibile esproprio, alla sempre più impopolare reiterazione del vincolo, all’intenzione localizzativa in siti impossibili all’accesso, ai molteplici colpi inferti ai vincoli ablativi dalle sentenze costituzionali, per non dire delle oggettive (e crescenti) ristrettezze finanziarie comunali, iniziando dunque a configurarsi, fin dal 2001, sempre più come problema di bilanciamento temporale dei bisogni (interconnesso al programma triennale delle opere pubbliche e occasione di monitoraggio della domanda in trasformazione, per indirizzare il calibro sussidiario dell’intervento comunale) che non tanto come impegno omniassorbente della pubblica mano: al di là delle desuete quadripartizioni funzionali del Dim. 1444/1968 e dell’art. 22 della Lur. lombarda

¹ Recante “*Norma transitoria*”; nello specifico, siccome “*gli strumenti urbanistici comunali vigenti conservano efficacia fino all’approvazione del PGT e comunque non oltre quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge*”, è ammesso che “Fino all’adeguamento, il piano dei servizi di cui all’articolo 9 può essere approvato, nel rispetto dei contenuti e delle procedure di cui alla presente legge, in attuazione del piano regolatore generale vigente nel comune”.

² Cfr. Paolillo P.L., “La questione dei servizi pubblici: piano di settore o preliminare di piano?”, pp. 15-27, in *Idem* e Moroni S., 2003, *Il ruolo dei servizi pubblici nei processi di trasformazione urbana. I problemi, un’esperienza, alcune prospettive*, Angeli, Milano, e inoltre *Idem*, 2003, “Una questione estesa: settoriale o preliminare, il piano dei servizi?”, in *Territorio*, n. 27, pp. 10-18.

³ Recante “*Disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso di immobili, e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico*”.

⁴ Come avevamo ritenuto di tentare nel caso di Varese, già nella prima metà degli anni Ottanta; cfr. Paolillo P.L., 1987, “Risorse di natura e di memoria, adattività, controllo dei processi: il caso degli Studi per un piano dei servizi pubblici e collettivi della città di Varese”, in Erba, V., ed., *Nuovi piani in formazione. I casi di Pavia, Como, Varese, Bergamo*, Angeli, Milano, pp. 138-178.

⁵ Così ancora le definiva l’art. 7 della Lr. 1/2001, recante “*Dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale*”.

⁶ Una legge interessante, sia per l’introduzione della variante automatica connessa all’accordo di programma, sia per lo stimolo alla riqualificazione urbana col concorso di risorse pubblico/private, sia per l’introduzione del Documento di inquadramento comunale.

⁷ “*Dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale – Piano dei servizi*”.

⁸ Le linee guida per la redazione del nuovo Piano di Governo del Territorio comunale, ossia il quarto documento relativo ai criteri attuativi della legge 12/2005 per il governo del territorio.

51/1975, si è cominciato a intravedere una nuova gamma di servizi all'innovazione (sostanzialmente assenti, ma necessari con urgenza) e alla popolazione (grosso modo esistenti, ma selettivamente potenziabili), tutti comunque da orientare – e dove, se non nei piani dei servizi? – alla sussidiarietà orizzontale e al partenariato pubblico/privato, alle modalità finanziarie e gestionali del project financing⁹ e ai bisogni delle società di trasformazione urbana¹⁰, in un'accezione del “privato” non più mero oggetto di vincolo pubblicistico ma ora all'un tempo progettista, finanziatore, realizzatore, gestore, e in non pochi casi propositore (quando a sostituirsi è la mobilità delle risorse private contro l'inerzia dei programmi pubblici astratti).

Oltretutto, per il pronunciamento della Corte 179/1999 si dovevano (e si debbono) indennizzare – anche in via retroattiva¹¹ – tutti i vincoli ablativi ultraquinquennali¹²: indubbie le conseguenze immediate per il piano, dai più ristretti tempi di attuazione alla riserva di espresse risorse agli indennizzi (nella cui assenza è impugnabile il piano), fino a ricorrere a modalità perequative e/o alle destinazioni miste (pubblico/private, in quanto modalità di vincolo non indennizzabile¹³) e/o all'intervento privato convenzionato: in tal senso si è indirizzata la Regione Lombardia nella sua ormai abrogata Lr. 1/2001 e nella successiva Lr. 12/2005, e perciò si sono rivelati necessari comportamenti cooperativi tali da introdurre modi di ‘regolamentazione concordata’ pubblico/privata¹⁴ con accordi, contratti, intese di programma; e le prestazioni di tale composito scenario¹⁵ hanno dovuto infine – in una condizione altamente complessa (per numero di attori, intensità dei bisogni, conflittualità sociali, imprevedibilità dei contesti) – improntarsi a più ampie qualità di efficienza attuativa, efficacia riqualificativa, equità redistributiva e – non da ultimo – flessibilità gestionale (per imprimere minori tempi alle politiche, correggere le discontinuità valutative, contenere inerzie e sprechi di risorse).

In tale quadro complesso, occorre conoscenza (e molta), travasata in sistemi informativi che non siano solo macchine di somma/dividi/stampa ma piuttosto “*stanze di pensiero*”¹⁶ in grado di trattare grandi masse di dati per finalità molteplici: (i) se, da un lato, occorre porre i comuni in grado di valutare – lotto per lotto – la congruità dei vincoli a servizi rispetto alla minore entità quantitativa che la Lr. 1/2001 ammetteva (per dirne una, l'elevazione da 100 a 150 mc/abitante avrebbe potuto addirittura contrarre di 1/3 i vecchi standard vincolati e decaduti per decorrenza del quinquennio: quali destinazioni a servizi confermare, quali ridestinare e che profitto all'interesse pubblico, quali privatizzare pur non menomando l'erogazione collettiva?), tuttavia ciò non sarebbe stato avviabile senza una promozione territoriale che promuovesse le risorse per attrarne di nuove, in un circolo di virtuosa cooperazione pubblico/privata; (ii) e, ancora, alle ulteriori aperture della Lr. 1/2001 (la scindibilità tra i domicili sociali dei soggetti erogatori e gli effettivi spazi di erogazione, l'ammissione di nuovi soggetti e oggetti di servizio¹⁷ e l'applicabilità di parametri moltiplicatori nel computo delle aree a standard) avrebbe dovuto corrispondere, alla rinfusa, l'esigenza di avviare agenzie di sviluppo locale¹⁸ piuttosto che la necessità di reperire parametri valutativi dell'effettiva intensità dei fabbisogni

⁹ Cfr. l'art. 37 bis e sgg. della legge quadro sui lavori pubblici 109/1994 (cd. “Merloni”) e la legge 415/1998 (cd. “Merloni-ter”).

¹⁰ Ex art. 17, c. 59 della L. 127/1997.

¹¹ Tranne nei casi di prescrizione del diritto all'indennizzo.

¹² Corrispondenti al limite ex art. 2 della legge 1187/1968; ;tranne in dipendenza di strumenti attuativi, i cui vincoli sono prolungati di dieci anni.

¹³ Così ritiene la Corte nella sentenza 179/1999.

¹⁴ Così la considera – in primo luogo – l'art 1, c. 1, lett. b) della L. 104/1995.

¹⁵ Non potendosi più ritenere sufficiente il solo dettato dell'art. 97 Cost. (“*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*”).

¹⁶ Così ho definito i Sistemi informativi territoriali (cfr. Paolillo P.L., 1993, “Informazione disinformazione piano: percorsi possibili di teoria dei Sit”, in *Territorio*, n. 16, pp. 123-132).

¹⁷ Dai settori senza lucro alle banche del tempo, dai supporti all'impresa alla trasformazione del welfare verso traiettorie volontaristiche e autorganizzate.

¹⁸ Improntate all'insegna dei tempi e per ciò stesso flessibili nel tempo, in continua evoluzione e in grado di fornire prestazioni differenziate, al privato come alle amministrazioni locali: si veda, per esemplificare, il fondamentale ruolo del Consorzio Area Alto Milanese di Cesano Maderno (Mi), che coinvolge i comuni consorziati di *Barlassina, Bovisio Masciago, Ceriano Laghetto, Cesano Maderno, Cogliate, Cormano, Lentate sul Seveso, Limbiate, Seveso, Solaro*, insieme ai comuni convenzionati di *Cusano Milanino, Nova Milanese, Paderno Dugnano, Varedo* e all'*Amministrazione provinciale di Milano*; il Caam è articolato nei servizi del *Centro lavoro* per il collocamento degli inoccupati, dell'*Atlante economico territoriale* per il reperimento di localizzazioni produttive, dello *Sportello unico per l'impresa* articolato nelle due funzioni delle pratiche edilizie alle imprese (i) artigianali/industriali e (ii) commerciali, del *Marketing territoriale*; oltre alla consultazione del sito www.caam.mi.it, cfr. Paolillo P.L., 1999, “Le politiche per l'impresa:

(nell'ambito della riforma del welfare locale e del nuovo istituto del "piano sociale di zona" ex L. 328/2000¹⁹).

2.

Riflettendo sugli ulteriori marchineggi urbanistici con cui il piano dei servizi 'alla lombarda' deve comunque misurarsi – e a Giussano ciò è da tempo in parte avvenuto – viene in mente l'estesa gamma dei cosiddetti piani e programmi "complessi"²⁰ fino al Documento d'inquadramento ex Lr. 9/1999, in materia di programmi integrati d'intervento²¹, i quali tutti generano cospicui incroci con le traiettorie del Piano dei servizi; per non dire poi della Lr. 1/2000²² che – riordinando il sistema delle autonomie lombarde – per il principio della sussidiarietà e responsabilità amministrativa fa ricadere in capo ai municipi l'incombenza di autoapprovare il proprio piano²³.

E così ha preso avvio da qualche anno a Giussano la sperimentazione della 'legge staffetta' 1/2001²⁴ (in attesa della riforma urbanistica regionale, poi avvenuta con la Lr. 12/2005), con l'avvio degli studi per il piano dei servizi: nel quadro complesso fin qui delineato, e nel regime transitorio da qui fino all'approvazione del Piano di governo del territorio giussanese, pur rappresentando – questo piano – un allegato alla vigente Variante generale al Prg, la considerazione dei servizi non viene minimamente relegata a fatto settoriale, proprio stanti ampiezza, intricatezza, intima connessione del problema con la costruzione della città collettiva, con le risorse pubblico/private mobilitabili, con la vera e propria riorganizzazione dell'intero sistema urbano e, in questo senso, la questione dei servizi pubblici vuole tendere al rango di vero e proprio preliminare al piano, tale da permeare di sé le successive scelte urbanistiche.

l'apertura dello Sportello unico", in *Territorio*, n. 11, pp. 109-146; Gibelli M.C. e Paolillo P.L., eds., 2001, *La cultura del lavoro e il territorio dell'Alto milanese. Una strategia di marketing territoriale*, Alinea, Firenze.

¹⁹ La "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", 8 novembre 2000, n. 328, all'art. 19 (Piano di zona), recita: "1. I comuni associati, negli ambiti territoriali [omissis], a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, [omissis] per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale [omissis], a definire il piano di zona, che individua: a) gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione; b) le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali [omissis]; c) le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo [omissis]; d) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni; e) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia; f) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità; g) le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti [omissis]. 2. Il piano di zona, di norma adottato attraverso accordo di programma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni, è volto a: a) favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi; b) qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione [omissis]; c) definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi; d) prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi".

²⁰ Tra cui, in particolare: (i) i *Programmi Integrati di Intervento* ex lege 179/1992, che hanno introdotto criteri di plurifunzionalità spaziale (tali da minare la stessa nozione di "zona omogenea" ex Dm 1444/1968), di autonomo impulso privato, di concorso tra risorse miste; (ii) i *Programmi di Recupero Urbano* ex lege 493/1993, principalmente finalizzati all'edilizia residenziale pubblica tramite l'ausilio di partenariati pubblico/privati in accordo di programma; (iii) i *Programmi di Riqualificazione Urbana* (ancora ex lege 179/1992), caratterizzati da forte carica progettuale conseguente alle particolari modalità concorsuali di assegnazione dei fondi e ai meccanismi premiali per gli aspetti qualitativi; (iv) i *Contratti di Quartiere*, scaturiti dalla finanziaria 662/1996 per interventi di edilizia sperimentale sovvenzionata; i programmi europei *Urban*; (v) i *Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio* ex Dm. 8 ottobre 1998 (rilevanti per la tematica dei servizi giacché coinvolgono le dotazioni infrastrutturali e gli spazi di transizione e integrazione dei distretti insediativi e dei sistemi metropolitani deficitari).

²¹ Ai sensi dell'art. 6 della cosiddetta legge Botta-Ferrarini 179/1992.

²² "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)".

²³ Purché conforme al Ptcp e in co-pianificazione col livello provinciale, il che obbliga il piano dei servizi a misurarsi con i temi di area vasta.

²⁴ Recante "Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili e norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico".

Indubbiamente s'assiste a un quadro in accentuata evoluzione²⁵, dove il ruolo dei servizi (pubblici o privati, poco importa) si rivela decisivo nel governo della trasformazione urbana: servizi di stampo ambientale, per costruire la città sostenibile nella conservazione delle risorse di natura e di memoria; servizi di propulsione alla modernità e servizi di mutualità pubblico/privata, per un'adeguata convivenza solidale tra fabbisogni da assistere e potenzialità da sviluppare; servizi come varchi nel muro dell'indifferenza urbana, scuotendo e ricucendo una contraddizione dopo l'altra anziché retoricamente denunciare la pretesa insufficienza del reale nella formulazione di astratti modelli inapplicabili; tutto ciò – sia all'atto della promulgazione della Lr. 1/2001, sia oggi – attesta l'equivalenza di un preliminare di piano generale proprio al pari del piano dei servizi, in grado di bucare con la sua pregnanza la sterile burocrazia degli standard quantitativi.

La recente riforma urbanistica lombarda (Lr. 12/2005 “*per il governo del territorio*”) ha tuttavia abrogato – tra le trentasei leggi (o pezzi di leggi) regionali antecedenti – anche la Lr. 15 gennaio 2001, n. 1 (recante appunto: «[Omissis] *norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico*») e i correlati criteri orientativi²⁶, introducendo una sostanziale incertezza verso tutto ciò che è, o riguarda, i servizi e il loro piano: (i) da un lato, fortunatamente, il piano dei servizi passa adesso dal rango di «*allegato alla relazione illustrativa*» (che “*documenta*”, “*precisa*”, “*dimostra*” secondo l'abrogato dettato dell'art. 7, c. 2, Lr. 1/2001)²⁷ alla condizione di componente strutturale del Piano di governo del territorio – insieme al documento di piano e al piano delle regole – da redigere e approvare dai Comuni per “*assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale*”²⁸; (ii) mentre per altro verso – risultando abrogata la Lr. 1/2001 e i corrispondenti “*Criteri orientativi per la redazione del piano dei servizi*” ex Dgr. 7586 del 21 dicembre 2001 – tale forma di piano non appare interessata da alcun criterio orientativo in quanto non dettagliatamente espresso nelle “*Linee guida per la redazione del nuovo Piano di Governo del Territorio comunale*”.

Dunque, non è chiaro se permanga – non tanto la lettera – ma per lo meno la ratio dei precedenti “*Criteri orientativi per la redazione del piano dei servizi*”, così come occorrerebbero specifici orientamenti per la determinazione della capacità insediativa, affrontata ora dal secondo comma dell'art. 9 della Lr. 12/2005 in termini differenti rispetto all'art. 6 della precedente Lr. 1/2001²⁹: (i) mentre prima venivano identificati i due differenti ambiti di stima delle aree edificate³⁰ e d'espansione o libere, queste ultime caratterizzate dal valore medio di 150 mc/ab.³¹, (ii) cambia ora la prospettiva giacché – al centro della stima – non è più la superficie

²⁵ Oltretutto, non si vuole qui dimenticare l'avvenuto affievolimento della funzione pubblica – assuntrice e gestrice in via diretta – a favore della sussidiarietà orizzontale (che condivide poteri, ruoli, azioni con le autonomie e responsabilità soggettive, in un più bilanciato rapporto pubblico/privato – che anche l'Unione auspica nell'erogazione dei servizi – e in un quadro insieme di tutela degli utenti, protezione dell'ambiente, coesione sociale); anche nelle più recenti riforme nazionali, più apertura al mercato e meno gestione pubblicistica (ne è prova la nuova formulazione dell'art. 118 Cost., per cui “*Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”), per cui (i) alla capacità privata ogni funzione di servizio erogabile adeguatamente, (ii) alla mano pubblica la programmazione, assegnazione, controllo, surroga e sanzione.

²⁶ Rispettivamente: Circolare regionale n. 41 del 13 luglio 2001, “*Criteri e indirizzi per l'applicazione della Lr. 15 gennaio 2001, n. 1*”, in Bollettino Ufficiale S.O. n. 30 del 27 luglio 2001, e Delibera di Giunta regionale n. 7/7586 del 21 dicembre 2001, “*Criteri orientativi per la redazione del Piano dei Servizi ex art. 7, comma 3 della Lr. 15 gennaio 2001, n. 1*”.

²⁷ Lr. 1/2001, art. 7, c. 2: “*Il piano dei servizi documenta lo stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti in base al grado di fruibilità e di accessibilità che viene assicurata ai cittadini per garantire l'utilizzo di tali servizi e precisa, nel rispetto delle previsioni del Programma Regionale di Sviluppo, dei piani territoriali regionali o sovracomunali, le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare nel periodo di operatività del piano regolatore generale, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità e fattibilità*”.

²⁸ Lr. 12/2005, art. 9, c. 1: “*I comuni redigono e approvano il piano dei servizi al fine di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste*”.

²⁹ E che, precedentemente alla 1/2001, veniva disciplinata dall'articolo 19 della Lr. 51/1975.

³⁰ “*Per le aree edificate, si assume come capacità insediativa il numero degli abitanti residenti, quali rilevati dal comune al 31 dicembre dell'anno antecedente l'adozione del piano o sua variante*”.

³¹ “*Per le aree d'espansione e per i lotti liberi, si assume come capacità insediativa il valore ottenuto moltiplicando le relative superfici per i rispettivi indici di fabbricabilità massima consentita, dividendo tale prodotto per il valore medio di 150 mc/ab.*”.

in rapporto all'abitante ma il servizio rispetto all'utente³², distinto per tipologie *“anche con riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità”* (art. 9, c. 3, Lr. 12/2005).

La trilogia *“qualità, fruibilità e accessibilità”* rappresenta un'innovazione peraltro già introdotta dall'art. 7, c. 2 della Lr. 1/2001, generando l'obbligo, *“in relazione alla popolazione stabilmente residente e a quella da insediare secondo le previsioni del documento di piano”*, di assicurare *“una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale”*, tuttavia qui ricondotta – dai 26,5 mq/ab. previsti dalle LLrr. 51/1975 e 1/2001 – ai 18 mq/ab. originariamente contemplati dal Dim. 1444/1968, ammettendo (come nella 1/2001, ma qui in termini più espliciti) la monetizzabilità delle dotazioni minime³³; non si rinvenivano oltretutto tracce, nella Lr. 12/2005, della distribuzione tipologica dei 18 mq/ab. minimi, da assicurarsi comunque³⁴, e sembra quindi che l'attenzione del legislatore regionale si sia concentrata non tanto sulla ripartizione quantitativa ma (come già in parte nella Lr. 1/2001) sulla qualità dei servizi da erogarsi.

Poi, una serie di commi innovativi rispetto alla previgente Lr. 1/2001: nel c. 4 viene introdotta la nozione di sostenibilità dei costi comportati dal piano dei servizi, il c. 5 affronta il nodo della stima dei fabbisogni di servizi per la popolazione fluttuante nei comuni definiti dal Ptcp poli attrattori, il c. 8 esplora il nesso tra la infrastrutturazione del sottosuolo e le disposizioni del Pugss³⁵; il c. 10 definisce *“servizi pubblici e di interesse pubblico o generale”* quelli *“realizzati tramite iniziativa pubblica diretta o ceduti al comune nell'ambito di piani attuativi, nonché i servizi e le attrezzature, anche privati”*³⁶, di uso pubblico o di interesse generale, regolati da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel piano dei servizi, ovvero da atto di accreditamento dell'organismo competente in base alla legislazione di settore, nella misura in cui assicurino lo svolgimento delle attività cui sono destinati a favore della popolazione residente nel comune e di quella non residente eventualmente servita” (anche in questo caso la prospettiva è rovesciata: dalla considerazione delle aree di dotazione minima, ex Lr. 1/2001, alla definizione globale dei servizi, tutti quelli – lo si vuol ribadire – che il comune sentire riconosce come tali, e purché il piano dei servizi li riconosca come tali).

È il c. 11 a introdurre l'avviso cardine al pianificatore: non più *“vincoli di carta”* ma solo motivate ed effettivamente attuabili *“previsioni [omissis]”* a *“carattere prescrittivo e vincolante”* giacché, per l'efficacia del successivo c. 12, *“detti vincoli decadono qualora, entro tale termine”*³⁷, *“l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento, ovvero non sia stato approvato lo strumento attuativo che ne preveda la realizzazione”*; peraltro, ancora per evitare qualsivoglia *“vincolo di carta”*, il c. 12 ammette una seconda soluzione: i proprietari delle aree vincolate possono realizzare direttamente *“attrezzature e servizi per la cui at-*

³² Il piano dei servizi viene ora *“redatto determinando il numero degli utenti dei servizi all'intero dell'intero territorio secondo i seguenti criteri: a) popolazione stabilmente residente nel comune gravitante sulle diverse tipologie di servizi anche in base alla distribuzione territoriale; b) popolazione da insediare secondo le previsioni del documento di piano, articolata per tipologia di servizi anche in base alla distribuzione territoriale; c) popolazione gravitante nel territorio, stimata in base agli occupati nel comune, agli studenti, agli utenti dei servizi di rilievo sovracomunale, nonché in base ai flussi turistici”*.

³³ Poi, nell'art. 46, c. 1, lett. a) della medesima Lr. 12/2005, si esplicitano i requisiti per giovare della monetizzazione: *“la convenzione [dei piani attuativi] può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree. I proventi delle monetizzazioni per la mancata cessione di aree sono utilizzati per la realizzazione degli interventi previsti nel piano dei servizi, ivi compresa l'acquisizione di altre aree a destinazione pubblica”*.

³⁴ Ricordiamo che i 26,5 mq/ab. delle Lr. 51/1975 e 1/2001 erano, in linea di massima, così ripartiti: a) 4,5 mq/ab. di aree per l'istruzione inferiore, scuole materne, elementari, medie dell'obbligo; b) 4 mq/ab. di aree per attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, ferroviario e cimiteriale); c) 15 mq/ab. di aree per gli spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport, escluse le fasce di rispetto stradale, ferroviario e cimiteriale; d) 3 mq/ab. di aree per parcheggi di uso pubblico.

³⁵ Piano urbano generale dei servizi nel sottosuolo ex art. 38, Lr. 12 dicembre 2003, n. 26 (*Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*).

³⁶ La precedente Lr. 1/2001 così recitava al proposito: *“ai fini dell'adempimento delle dotazioni minime, possono essere conteggiati: 1) i servizi e le attrezzature pubblici, realizzati tramite iniziativa pubblica diretta o ceduti alla amministrazione nell'ambito di piani attuativi; 2) i servizi e le attrezzature, anche privati, di uso pubblico o di interesse generale, regolati da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel Piano comunale dei servizi, che assicurino lo svolgimento delle attività collettive cui sono destinati”*: le due formulazioni sono molto contigue, ed entrambe corrispondono al principio della sussidiarietà orizzontale.

³⁷ Cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano dei servizi.

tuazione è preordinato il vincolo espropriativo, a condizione che la Giunta comunale espliciti con proprio atto la volontà di consentire tale realizzazione diretta ovvero, in caso contrario, ne motivi con argomentazioni di interesse pubblico il rifiuto”; come terza soluzione – quella più negoziale – il c. 13 dell’art. 9 ammette che le aree interessate da previsioni del piano dei servizi in cui, preventivamente, sia stata individuata la volontà del privato di realizzare in via diretta le attrezzature previste, non sono soggette a vincolo espropriativo né alla corrispondente decadenza.

Affrontando poi il tema della disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso degli immobili (senza dubbio in grado d’ingenerare fabbisogno aggiuntivo di servizi), molte sono all’apparenza le similitudini tra il Titolo I della Lr. 1/2001 e il Capo VI, Titolo I della Lr. 12/2005³⁸, e in entrambe i testi vengono valutati i casi dove il mutamento di destinazione comporta variazione del fabbisogno: (i) di “*standard*” (per la 1/2001) o di “*aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale*” (per la 12/2005); certa dose di novità si reperisce peraltro nel c. 5, art. 51 della Lr. 12/2005, dove il piano dei servizi viene individuato come sede della scelta tra: (i) il reperimento totale o parziale delle aree o dotazioni di attrezzature nelle aree o edifici interessati dal mutamento di destinazione d’uso; (ii) la cessione di altra area o immobile idonei nel territorio comunale; (iii) la corresponsione all’amministrazione di una somma commisurata al valore economico dell’area da acquisire, da determinarsi nello stesso piano dei servizi, fatto salvo quanto già corrisposto in sede di piano attuativo o di permesso di costruire convenzionato (tuttavia non si richiede più qui, diversamente dalla Lr. 1/2001, di accertare “*la materiale impossibilità del reperimento totale o parziale*” di servizi in luogo, prima di accedere alle agevolazioni ammesse (cessione altrove o monetizzazione).

Rimane ancora aperta, infine, la questione delle opportunità offerte dall’abrogata disciplina previgente, e occorrerà capire se mantengano valore:

- a) *le nuove modalità di calcolo della popolazione teorica* = innalzamento da 100 a 150 mc/ab. dell’entità volumetrica per abitante virtuale insediabile nelle porosità urbane e nelle zone d’espansione, con la possibilità di ridurre di circa 1/3 l’entità dei soggetti a cui garantire servizi (art. 6, c.1, lett. b), Lr. 1/2001);
- b) *l’autonomia comunale nella scelta degli standard* = facoltà per le autonomie comunali di computare a standard i servizi e attrezzature a cui la collettività locale riconosce essenzialità (Parte II, punto 2, Dgr. 21 dicembre 2001, n. VII/7586);
- c) *gli standard sociali* = possibilità di computare a standard, aprendo la porta al terzo settore, tutti quei servizi che – pur non dimorando fisicamente sul territorio comunale – esprimono una funzione sociale (Parte II, punto 1, Dgr. 21 dicembre 2001, n. VII/7586);
- d) *i moltiplicatori geometrici* = possibilità di ri-computare le superfici a standard utilizzando moltiplicatori geometrici, da definirsi in base alle qualità del servizio quali accessibilità, unicità, bacino di utenza, contesto (Parte II, punto 4, lett. b), Dgr. 21 dicembre 2001, n. VII/7586);
- e) *i bacini verdi* = possibilità di computare a standard per verde, gioco, sport le aree inserite nei parchi regionali e sovracomunali (Parte II, punto 4, lett. b) della Dgr. 21 dicembre 2001, n. VII/7586);
- f) *gli standard privati* = possibilità di computare a servizi anche le attrezzature private che svolgono funzione di interesse generale, tramite apposita convenzione con il comune (art. 7, c. 7, lett. b), Lr. 1/2001);
- g) *la Slp* = possibilità di computare per la stima dei servizi la Superficie lorda di pavimento (Slp), e non più la superficie fondiaria (art. 7., c. 7, lett. c), Lr. 1/2001).

3.

L’adozione e approvazione del Piano dei servizi nella sua veste di atto costitutivo del Piano di governo del territorio (unitamente al Documento di piano e al Piano delle regole) dovrà senz’altro avere luogo entro il 16 marzo 2009, entro i quattro anni dalla promulgazione della Lr. 12/2005. L’Amministrazione ha scelto di anticipare i tempi, approvando nel 2006 il Piano dei servizi ex Lr. 1/2001 da solo, perché altrimenti avrebbe dovuto venire contestualmente adottato – insieme all’adozione del Piano dei Servizi – anche il Piano delle regole (in quanto solo in questa sede i suoli, nell’eventualità non più destinati a servizi, avrebbero potuto reperire una differente destinazione, generando così l’instaurazione delle salvaguardie fino all’approvazione dell’intero Piano di governo del territorio).

³⁸ Cfr. artt. 1-4, Lr. 1/2001 e 51-54, Lr. 12/2005.

La legittimazione di tale procedura si rinviene nell'art. 25 – Norma transitoria, c. 1 della Lr. 12/2005: *“Fino all'adeguamento [vale a dire fino all'approvazione del Piano di governo del territorio], il piano dei servizi di cui all'articolo 9 può essere approvato, nel rispetto dei contenuti e delle procedure di cui alla presente legge, in attuazione del piano regolatore generale vigente nel comune”*; ciò significa, in buona sostanza, che laddove s'approvi un Piano dei servizi che confermi (approfondendolo debitamente) il quadro dei vincoli già attivi nella vigente Variante generale al Prg (*“in attuazione del piano regolatore generale vigente”*, appunto), senza cioè né apporre nuovi vincoli né tanto meno eliminare vincoli in essere:

- a) per un verso non viene innescata salvaguardia alcuna,
- b) per un altro verso si prepara il campo alla vera e propria adozione del Piano dei servizi ex art. 9 della Lr. 12/2005, in termini coordinati col Documento di piano e col Piano delle regole,
- c) per un verso ulteriore si valorizzano – almeno in parte – quelle peculiari modalità innovative contenute nella Lr. 12/2005, introducendo già da ora nel Piano dei servizi:
 1. la determinazione del *“numero degli utenti dei servizi dell'intero territorio (rispetto alla) popolazione stabilmente residente nel comune gravitante sulle diverse tipologie di servizi, anche in base alla distribuzione territoriale [omissis]”* (ex art. 9, c. 2);
 2. la valutazione dei *“fattori di qualità, fruibilità e accessibilità”* dei servizi esistenti (art. 9, c. 3);
 3. l'individuazione dei *“servizi e attrezzature pubbliche, realizzati tramite iniziativa pubblica diretta o ceduti al comune nell'ambito di piani attuativi”* (art. 9, c. 10);

Nel Piano dei servizi si dovrebbe (in quanto tale procedura sconta ancora notevoli ritardi, nell'opinione pubblica e negli investitori) verificare la cosiddetta disponibilità collettiva, ossia tutto il processo di valorizzazione del contributo privato alla realizzazione e gestione dei servizi, esistenti o di previsione, individuati nella Variante generale al Prg, mediante la loro riclassificazione come *“servizi e attrezzature, anche privati, di uso pubblico o di interesse generale, regolati da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel piano dei servizi, ovvero da atto di accreditamento dell'organismo competente in base alla legislazione di settore, nella misura in cui assicurino lo svolgimento delle attività cui sono destinati a favore della popolazione residente nel comune e di quella non residente eventualmente servita”* (art. 9, c. 10) nonché i casi in cui *“è comunque ammessa, da parte del proprietario dell'area, entro il predetto termine quinquennale, la realizzazione diretta di attrezzature e servizi per la cui attuazione è preordinato il vincolo espropriativo, a condizione che la Giunta comunale espliciti con proprio atto la volontà di consentire tale realizzazione diretta ovvero, in caso contrario, ne motivi con argomentazioni di interesse pubblico il rifiuto. La realizzazione diretta è subordinata alla stipula di apposita convenzione intesa a disciplinare le modalità attuative e gestionali”* (art. 9, c. 12), e gli ulteriori casi in cui *“non configurano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni del piano dei servizi che demandino al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi, ovvero ne contemplino la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione”* (art. 9, c. 13).