



Comune di Cuveglio

Provincia di Varese

**Piano di Governo del Territorio
2010/2014**

Piano dei servizi

APPROVAZIONE

Capogruppo:

Prof. Avv. Emanuele Boscolo

iscritto all'Ordine degli Avvocati
della Provincia di Varese

Estensore VAS:

Dott.Agr. Giovanni Castelli

iscritto all'Ordine degli Agronomi
della Provincia di Varese

Arch. Anna Manuela Brusa Pasquè

iscritta all'Ordine degli Architetti
della Provincia di Varese

Piano di Governo del Territorio 2010



Comune di Cuveglio

Provincia di Varese

Piano di Governo del Territorio 2010/2014

Piano dei Servizi

Relazione del Piano dei servizi

- Pds 01 - Densità e distribuzione della popolazione**
- Pds 02 - Identificazione dei servizi**
- Pds 03 - Individuazione delle Centrali Erogative**
 - Pds 03a - Schede Centrali Erogative**
- Pds 04 - Stato di attuazione Standard di PRG**
- Pds 05 - Fondi di utilità collettiva**
- Pds 06 - Carta delle Previsioni**
- Pds 07 - Carta delle destinazioni d'uso delle aree destinate a servizi**
- Pds 08a- PUGSS - Regolamento**
- Pds 08b - PUGSS - Relazione**
- Pds 08c - PUGSS - Rete Acquedottistica**
- Pds 08d - PUGSS - Rete Fognaria**
- Pds 08e - PUGSS - Rete Gas**
- Pds 08f - PUGSS - Rete telecom**
- Pds 08g - PUGSS - Rete Elettrica - Enel**

INDICE

Parte Prima – PREMESSA METODOLOGICA

1. Il Piano dei Servizi quale elemento di discontinuità.
2. Il Piano dei Servizi e le norme sul servizio pubblico oggettivo.
3. Dallo standard quantitativamente predeterminato del d.m. 1444/1968 alle analisi concrete sottese al piano dei servizi.
4. Servizi pubblici, residenza, servizi ecologici.
5. L'utente dei servizi e le diverse popolazioni della città.
6. La differenziazione possibile e l'identità territoriale.
7. I costi dell'infrastrutturazione.
8. I « nuovi » vincoli preespropriativi.
9. Apparato conoscitivo: la dinamica demografica e la qualità, la fruibilità ed accessibilità del sistema dell'istruzione, delle attrezzature collettive, del verde pubblico, della sosta, dei percorsi protetti e della residenza sociale.

Parte Seconda - Articolato

Titolo I – Disposizioni generali e indirizzo programmatico

Art. 1 - Il Piano dei Servizi

Art. 2 – Diretta realizzazione del proprietario

Art. 3 – Edifici ed attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale

Art. 4 - Dotazione di servizi

Titolo II – Analisi della domanda attuale e futura e della offerta attuale e potenziale di servizi

Art. 5 – Istruzione

Art. 6 – Servizi accessori

Art. 7 – Le attrezzature collettive.

Art. 8 - Il verde pubblico

Art. 9 – Il sistema della sosta

Art. 10 - Il sistema dei percorsi protetti

Art. 11 - Il sistema della residenza sociale

Art. 12 - Dotazione di servizi confermata nel Piano dei Servizi

Art. 13 – Offerta potenziale delle dotazioni di servizi

Titolo III – Proposte di intervento

Art. 14 – Gli indirizzi dell'amministrazione comunale

Art. 15 – La città pubblica

Art. 16 – La città infrastrutturale

Art. 17 – La città dei luoghi della coesione

Art. 18 - La città verde produttiva di servizi

Art. 19 – Prescrizioni urbanistiche e ambientali

Art. 20 – Percorsi ciclabili e pedonali

Art. 21 – Interventi programmati

Art. 22 – Interventi proposti mediante l'acquisizione di aree

Art. 23 - Interventi proposti mediante la riqualificazione dei servizi esistenti

Art. 24 - Interventi proposti per servizi per la residenza

Art. 25 - Interventi proposti mediante l'acquisizione di aree per servizi non residenziali

Art. 26 – Interventi assoggettati a pianificazione attuativa

Titolo IV – Le regole per l'attuazione e per la gestione della città pubblica

Art. 27 – Servizi pubblici di interesse generale

Art. 28 – Servizi privati di uso collettivo

Art. 29 – Aree per l'istruzione

Art. 30 – Attrezzature comuni

Art. 31 – Attrezzature religiose

COMUNE DI CUVEGLIO (PROVINCIA DI VARESE)
PIANO DEI SERVIZI
APPARATO ILLUSTRATIVO - NORMATIVO

- Art. 32 – Aree per parcheggi
- Art. 33 – Aree per il verde pubblico attrezzato
- Art. 34 – Arre per il verde pubblico di arredo stradale
- Art. 35 – Aree per impianti sportivi
- Art. 36 – Attrezzature sportive private
- Art. 37 – Cimitero
- Art. 38 – Impianti di telecomunicazione e radiotelevisione
- Art. 39 – Infrastrutture tecnologiche
- Art. 40 – Reti energetiche
- Art. 41 – Servizio idrico
- Art. 42 – Rete fognaria e impianti di depurazione.

P R E M E S S A

M E T O D O L O G I C A

1. Il Piano dei Servizi quale elemento di discontinuità.

L' art. 9 della legge regionale per il governo del territorio del 11 marzo 2005, n. 12 riprende la figura del piano dei servizi, già prevista dalla legge regionale 15 gennaio 2001, n. 1, e la colloca entro il quadro più complessivo del nuovo modello lombardo di governo del territorio. Il piano dei servizi diviene uno dei principali strumenti di ridisegno della pianificazione a livello comunale.

Nella logica della l.r. 1/2001, il piano dei servizi andava strutturalmente ad integrare la relazione illustrativa del P.R.G. e restava comunque ancorato alla struttura al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444: in ogni zona rimaneva necessario verificare il rispetto di parametri quantitativi analiticamente predeterminati.

Oggi, invece, il piano dei servizi –unitamente al documento di piano ed al piano delle regole- dà complessivamente corpo al PGT. In esso si esprime la funzione di infrastrutturazione del territorio comunale: la funzione tesa alla costruzione della città pubblica, che si esercita facendo ricorso ad uno specifico atto pianificatorio.

Ma il vero dato di novità è contenutistico. Il piano dei servizi struttura attivamente la 'parte pubblica' della città, ossia i servizi pubblici ed i loro funzionamenti concreti; in

precedenza, il piano regolatore si limitava a prevedere nelle zone F delle mere riserve di spazi.

Mediante il piano dei servizi ciascun comune analizza, nella parte ricognitiva, la propria effettiva dotazione di beni collettivi e di servizi pubblici (e non solo di spazi per il loro potenziale insediamento) e la reale efficienza prestazionale ed accessibilità degli stessi.

Questa analitica disamina di ordine funzionale sfocia quindi in una verifica del ruolo che rivestono in ogni comune lombardo le attività garantite su base universale al fine di assicurare pienezza di contenuti alla cittadinanza amministrativa. È questa la premessa necessaria dell'eventuale indicazione di aree da gravare di vincoli preespropriativi: una premessa che si colloca necessariamente fuori dal governo del territorio ed appartiene invece alla (ri)organizzazione della società tramite il *welfare* locale.

Nella motivazione del piano dei servizi dovranno, quindi, emergere distintamente i nessi tra la volontà di assicurare una garanzia di benessere ai propri cittadini, l'eventuale insufficienza delle strutture disponibili e la conseguente necessità di identificare spazi ulteriori entro i quali realizzare le nuove infrastrutture.

In passato, la motivazione del piano regolatore sul versante della apposizione dei vincoli doveva dare atto unicamente del rispetto dei parametri quantitativi posti dalla l. 51/1975; nello scenario attuale, occorre invece che il piano dia conto in maniera analitica della ricognizione effettuata circa le dotazioni esistenti -in relazione alla popolazione che ne fa uso- e del percorso seguito per dare evidenza ai riflessi che le scelte politiche di crescita urbana (e demografica) hanno sul versante della domanda di servizi pubblici.

Al di sotto del dato superficiale rappresentato dalle denominazioni dei diversi strumenti di pianificazione, l'art. 9 della l.r. 12/05 postula dunque una autentica rottura del tradizionale paradigma pianificatorio, molto più radicale di quanto possa apparire a prima vista. Si passa da un modello in cui per ciascun abitante (o meglio, residente) era normativamente prevista una dotazione minima di aree destinate a

pubblici servizi ad uno schema fondato sull'analisi dei bisogni concreti della collettività reale.

2. Il Piano dei Servizi e le norme sul servizio pubblico oggettivo.

Il punto di attacco del piano dei servizi è costituito dal livello di effettivo soddisfacimento dei bisogni dell'utenza (anche in considerazione dei flussi sovracomunali) e di lì tale atto muove per analizzare (e pianificare) i presupposti ed i riflessi territoriali-vincolistici delle politiche infrastrutturali e dei servizi pubblici. Facendo ricorso ad una efficace sintesi verbale, si è parlato di passaggio da uno standard quantitativo ad uno standard qualitativo.

Nella logica del servizio pubblico oggettivo aperto alla concorrenza ed all'apporto dei privati, la l.r. 1/2001 aveva già previsto che fossero computate nelle dotazioni minime non solo strutture pubbliche, ma anche servizi ed attrezzature private, la cui fruizione fosse regolamentata da un apposito atto convenzionale idoneo a garantire la effettiva apertura al pubblico: questo concetto -riconducibile alla nozione di servizio in senso oggettivo- viene ora ulteriormente rafforzato dal X comma dell'articolo 9 della legge, alla luce della nozione di servizio economico di interesse generale per opera della l.r. 12 dicembre 2004, n. 26. La 'città pubblica' non è costituita dalle sole attrezzature di proprietà pubblica, ma -in una prospettiva di funzionalizzazione che postula una sostanziale indifferenza proprietaria -è integrata dalla sommatoria delle attrezzature destinate (in termini oggettivi) al soddisfacimento di bisogni collettivi.

Il piano dei servizi si pone quindi allo snodo tra governo del territorio e politiche pro-coesive in senso lato. Il dibattito sui servizi pubblici ed, in particolare, quello sui servizi pubblici locali -specie dopo le sollecitazioni comunitarie- è stato principalmente occupato dalla discussione sulle liberalizzazioni, sul ruolo dei privati e sulle forme di strutturazione della concorrenza. Con la legge sul governo del territorio questa riflessione si allarga -per la prima volta -su un altro versante. Nel valutare i riflessi territoriali delle decisioni infrastrutturali, caduti i confini tra le «materie», la pianificazione degli usi del territorio viene a porsi in posizione di strumentalità rispetto alle esigenze di strutturazione di un sistema integrato di servizi pubblici

(economici e sociali) a beneficio della collettività insediata. Questo in un'ottica di costruzione della società della coesione, nella quale le disuguaglianze marginalizzanti vengono prevenute, garantendo a tutti i cittadini talune prestazioni a tariffe e condizioni 'abbordabili'. Questa (ri)gerarchizzazione tra fini e mezzi impone al comune, mediante il piano dei servizi, di interrogarsi sulle proprie scelte politiche ed amministrative in tema di servizi pubblici e quindi, in definitiva, sull'adeguatezza e le prospettive del proprio ruolo nella concreta dinamica socio-economica.

Fare il punto sulla dotazione di attrezzature ad uso collettivo significa, infatti, valutare la capacità dell'ente pubblico di garantire prestazioni essenziali non altrimenti disponibili su base universale. In termini generali, si può dire che ove l'assetto di mercato e le dinamiche reddituali garantiscano spontaneamente questa disponibilità, ricorre un dovere di astensione; in presenza di un sistema economico che lasci residuare diseguaglianze eccessive sul fronte dell'accesso a prestazioni essenziali, da norme come l'art. 2 e 3, Il comma, della Costituzione, discende invece uno specifico dovere di intervento, intervento che si sostanzia in diversi gradi di *enforcing* sui funzionamenti del mercato. Il servizio pubblico si configura, quindi, come il principale strumento di costruzione di una effettiva uguaglianza sostanziale.

Queste disposizioni della legge sul governo del territorio esprimono concetti dell'urbanistica ma costituiscono norme sul servizio pubblico in senso proprio: trattando dei riflessi e presupposti territoriali del servizio pubblico, ne lasciano trasparire la funzione di veicolo privilegiato di una maggior coesione sociale e competitività del sistema sociale ed economico lombardo.

3. Dallo standard quantitativamente predeterminato del d.m. 1444/1968 alle analisi concrete sottese al piano dei servizi.

Con l'introduzione del piano dei servizi muta in profondità la struttura del piano urbanistico comunale. Uno dei principali contenuti del piano regolatore delineato dalla legge urbanistica del 1942 quale la previsione di spazi mantenuti coattivamente inedificabili in vista della possibilità di divenire sedime di infrastrutture pubbliche (le

c.d. localizzazioni) viene declinata in termini decisamente innovativi. Di riflesso, viene ripensata anche la complessa ed irrisolta questione dei vincoli preespropriativi.

Entrambi questi temi trovano una originale risposta entro il piano dei servizi, specie se questo strumento viene correttamente inquadrato quale presupposto dei modelli non espropriativi introdotti dal successivo art. 11 della legge regionale. Queste due norme vanno messe correttamente in sequenza: a) il piano dei servizi supera l'astrattezza delle previsioni sul computo degli standard; b) (la perequazione,) la compensazione e l'esecuzione diretta da parte del proprietario evitano che la formazione della città pubblica determini l'imposizione di un peso esorbitante in danno di alcuni proprietari soltanto, garantendo equità ed efficacia al governo del territorio.

Con il decreto ministeriale erano stati fissati i rapporti (minimi) tra abitanti e spazi da destinare agli insediamenti collettivi. In questa logica, il nesso tra la pianificazione e la soluzione dei bisogni collettivi si risolveva in una risposta meramente parametrica. Poiché il piano aveva unicamente la funzione di descrivere un progetto di insediamento idealtipico, ci si poteva limitare a mettere «a riserva» (ossia a sottrarre alla possibilità di trasformazione) le aree necessarie: il vincolo della tradizione aveva infatti la duplice valenza: da un lato, di impedire la trasformazione fisica di un'area, dall'altro, di costituire la premessa giuridica per la successiva espropriazione della stessa.

L'estensione di queste aree -vero nodo problematico di ogni episodio pianificatorio - era quantificata sulla base di un rapporto predeterminato, che in Lombardia era stato sensibilmente innalzato rispetto alle originarie previsioni ministeriali dalla misura di 18 mq./ab. a quella di 26,5 mq./ab. (fatta naturalmente salva la possibilità per i comuni di innalzare ulteriormente, con una motivazione specifica, tale percentuale). Questa scelta per un lungo periodo è stata considerata uno dei profili più qualificanti della produzione legislativa lombarda, in quanto rafforzava -indirettamente- il vincolo di subordinazione della proprietà rispetto ai bisogni superindividuali. In questa direzione, non sono mancati gli eccessi. Il vero obiettivo della cultura urbanistica di quel periodo era (dichiaratamente) quello di sottrarre uno stock di aree alla spinta

speculativa: del resto, si manifestava a chiare lettere che tali scelte svolgono anche il ruolo di strumenti per la lotta contro la rendita fondiaria urbana. In questo panorama ideologico è invece rimasta sostanzialmente irrisolta la questione infrastrutturale.

Il fallimento dell'idea stessa di standard come premessa dell'apposizione del vincolo è emblematicamente testimoniato dal numero di vincoli che nel tempo sono stati oggetto di successive reiterazioni. Il piano regolatore si è rivelato capace soltanto di disegnare un territorio fittiziamente equilibrato, ma è risultato inidoneo ad incidere sulla concreta realtà infrastrutturativa, scollegato com'era tanto dalla sfera esecutiva dei lavori pubblici quanto da quella dell'organizzazione dei servizi pubblici.

I veri limiti di questo approccio erano, come è ormai chiaro, l'astrattezza e l'inefficacia. Il piano dei servizi supera finalmente la logica delle previsioni solo quantitative, calcolate presuntivamente in metri quadrati rapportati al numero degli abitanti, e si pone nell'ottica della verifica sul campo degli effettivi bisogni espressi dalla comunità che realmente fa uso della città. Il calcolo prodromico all'identificazione della quantità di spazi da vincolare viene quindi riportato entro l'ambito delle analisi che precedono il piano, con l'obiettivo di rendere questa decisione veramente aderente allo spaccato sociale concreto.

Sul piano del metodo, occorre preventivamente identificare gli utilizzatori finali dei beni e servizi pubblici e, rovesciando il tradizionale ordine del ragionamento, da lì prende le mosse la funzione infrastrutturativa. In molte realtà questo determinerà l'emergere di un dato nuovo rispetto al passato: la necessità di tenere in considerazione i bisogni espressi non solo dalla popolazione stanziale, costituita dai residenti in senso anagrafico. Il pianificatore dovrà infatti tenere conto anche delle popolazioni non stanziali, fatte di pendolari, *city users*, studenti e turisti. Si guarda cioè al territorio nella sua forma insediativa reale, non alla sua rappresentazione astratta, empiricamente dedotta dal sistema anagrafico e dalle statistiche amministrative.

4. Servizi pubblici, residenza, servizi ecologici.

Il piano dei servizi deve "assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale". È questa la finalità essenziale del piano dei servizi: strumento operativo della funzione infrastrutturativa. L'articolo in commento identifica e dettaglia ulteriori finalità di questo strumento che costituiscono sfaccettature della funzione infrastrutturativa.

Il piano dei servizi deve assicurare le dotazioni a verde, espressione che -assai opportunamente- è seguita dalla puntualizzazione che in tale concetto rientrano anche "i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato". È una funzione solo apparentemente estranea rispetto a quella infrastrutturativa. Ancora un volta governo del territorio e materia ambientale si intersecano ed il piano dei servizi deve quindi farsi carico di assicurare in primo luogo la salvaguardia ambientale del territorio, secondo le logiche che attribuiscono sempre maggior rilevanza alla cd. ecologia urbana. In quest'ottica, assumono grande rilevanza le alberate urbane, il reticolo idrico e tutte le altre presenze naturali che, ove possibile, devono essere messe in collegamento tra loro per dare vita ad un autentico ecosistema urbano. Il verde da garantire per assicurare una piena sostenibilità delle scelte pianificatorie non è rappresentato soltanto dai parchi destinati alla fruizione collettiva; è anche – sulla scia del PTCP della Provincia di Varese - quello distribuito attorno ai centri abitati che funge anch'esso da corridoio ecologico, ossia da elemento di connessione tra diverse unità ecosistemiche, consentendo la continuità biologica e dunque la preservazione della biodiversità ed è anche il verde «di cintura», che si pone quale cerniera di collegamento tra gli areali agricoli ed i tessuti consolidati in funzione costruttiva del paesaggio.

La scelta del legislatore di dedicare una specifica proposizione a questo tema, identificando nel piano dei servizi lo strumento a ciò vocato, non stupisce: sempre più spesso si sente parlare di «servizi ecologici» (cfr. alla. 43 al D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152), per indicare la valenza prestazionale che assume il verde urbano e periurbano quale equilibratore ambientale. Siamo quindi sempre nell'ambito della funzione infrastrutturativa finalizzata a soddisfare le esigenze, questa volta direttamente legate

al benessere fisico, dei cittadini. La tematica della sostenibilità (identificata come «criterio ispiratore» del sistema di governo del territorio) ha ormai assunto un ruolo centrale nelle discussioni sulle «politiche urbane». Anche in questa direzione, in una visione antropocentrica «corretta» che pone al centro i bisogni di chi fa uso della città, l'apporto del piano dei servizi è quindi destinato a rivelarsi determinante.

La menzione che la legge opera nell'articolo in commento del verde urbano e periurbano consente al pianificatore di fare uso di strumenti più appropriati rispetto al passato. Sino ad ora la zona agricola, ossia la zonizzazione sub E, è valsa a garantire spazi all'agricoltura ma anche ad assicurare la salvaguardia ecologica e paesaggistica. La leva della zonizzazione agricola è stata utilizzata per identificare una zona specializzata e, nel contempo, per fissare un argine allo sviluppo urbano ed al consumo di territorio. Questa obiettiva distorsione ha più volte costretto anche la giurisprudenza a «forzare» non poco le previsioni normative. Il piano dei servizi è dunque chiamato ad identificare e conformare anche aree che per la loro valenza ecologica devono essere sottratte alla trasformazione, pur non dovendo essere necessariamente espropriate (come invece accadrà laddove si preveda la formazione di un parco pubblico). Si tratta di aree che, al di là del dato proprietario (ben potendosi ritrarre esternalità positive anche da un bene privato), fungono da generatori di servizi ecologici e quindi -si ribadisce -devono trovare considerazione proprio nel piano dei servizi.

5. L'utente dei servizi e le diverse popolazioni urbane.

Il concetto-chiave, attorno a cui ruota l'impostazione del piano dei servizi, è quello di utente, nel senso di soggetto che fa materialmente uso dei beni e dei servizi pubblici garantiti sul territorio comunale. Questo concetto di matrice funzionale ha natura intrinsecamente dinamica, in quanto il legislatore ha voluto allargare l'orizzonte rispetto alla fissità dei residenti. Le scelte che deve esprimere il piano dei servizi hanno per obiettivo il soddisfacimento di una domanda che proviene dai soggetti fisicamente presenti sul territorio, non solo da coloro che vi risiedono in senso anagrafico: ecco la ragione per cui si è abbandonata la tecnica del riferimento

parametrico al numero di abitanti. Non sono solo costoro a « fare uso » della città e dei servizi che questa offre.

Un'analisi che guardi in questa direzione deve ineludibilmente prendere avvio dalla conoscenza della popolazione urbana, concetto questo per molti versi ancora sfuggente, sia dal punto di vista concettuale, sia dal punto di vista computazionale: chi sono e come si contano i « fruitori urbani », gli utenti della città, e dunque dei beni e servizi pubblici ivi disponibili.

Il secondo comma dell'articolo 9 della l.r. 12/2005 fornisce indicazioni decisive per cogliere i tratti dell'utente dei beni e servizi pubblici. Sono tre le coorti (le popolazioni urbane) di cui tenere conto: a) i residenti nel comune, caratterizzati da un dato di stanzialità e dunque agevolmente computabili su base anagrafica; b) i futuri residenti, computabili anch'essi sulla base delle previsioni territoriali del documento di piano, convertibili in un numero di abitanti previsti; c) gli utilizzatori urbani, in quanto la città è un ambito spaziale stabilmente occupato non soltanto dai soggetti che vi risiedono in senso anagrafico. Questi studi sociologici evidenziano che lo spazio identificabile come area urbana è stabilmente occupato, oltre che da un numero (decrescente) di residenti, almeno da altre due tipologie di soggetti (gli utilizzatori urbani, nel senso che essi frequentano la città per fare uso delle opportunità che questa offre): un nucleo formato da individui presenti in questo ambito ogni giorno, ed un altro costituito invece da una popolazione, pure costantemente presente, ma formata da soggetti sempre diversi. Più precisamente, il primo gruppo è rappresentato dai pendolari turnari (persone che lavorano o studiano in un luogo ed abitano altrove: la legge parla espressamente di "occupati nel comune" e di "studenti"), il secondo da quelli che vengono ormai generalmente definiti "city-users", ossia soggetti che si recano in città in ragione delle diverse funzioni qui insediate (la legge parla di "utenti dei servizi di rilievo sovracomunale"). La legge, inoltre, impone espressamente di tenere in considerazione le presenze stagionali indotte dai flussi turistici che caratterizzano anche i comuni del Verbano.

Quali sono i bisogni riferibili al territorio espressi da questi soggetti? Quali sono -del pari -gli scompensi (internalità) che la presenza di questi soggetti determina? In

sintesi, quale è il «carico insediativo» derivante da tali presenze? Il piano dei servizi, mediante la costruzione di un modello esplicativo dovrà tenere distinte le situazioni in cui la residenza anagrafica coincide effettivamente con l'abitare in un luogo dai casi in cui questo dato non costituisce la premessa di uno stabile insediamento in tale contesto. Resta naturalmente aperto un grande tema del futuro: quello del reale coinvolgimento democratico di soggetti che non sono identificabili su base anagrafica, ma che pure sono coinvolti dai funzionamenti della città, in larga parte dipendenti dalle scelte sulla allocazione dei beni a fruizione collettiva e sulla articolazione dei centri erogativi dei servizi pubblici. Sul punto, va ricordato che l'economia urbana ha cercato di «modellizzare» gli effetti sull'offerta di prestazioni pubbliche (beni e servizi pubblici) derivanti dalla presenza di questi soggetti. Il piano dei servizi impone a ciascun comune di considerare -nella determinazione dell'offerta dei beni e servizi pubblici- anche queste popolazioni, ma non viene affrontato nè il problema della contribuzione richiesta a costoro nel sostenere i costi di formazione e mantenimento delle strutture, nè viene affrontato il grande tema della deroga al principio *no taxation without representation* configurabile ogni volta che, direttamente od indirettamente, tali soggetti sono chiamati a contribuire ai costi del sistema di formazione e mantenimento dei beni pubblici e dei servizi urbani senza tuttavia poter concorrere alle correlative decisioni. In sostanza, l'unico nodo che la legge regionale lombarda affronta in termini espliciti è quello dell'allocazione ottima dell'offerta di servizi ove si ponga il limite di una imperfetta determinazione della platea degli utilizzatori: in ciò sta il senso del superamento dell'equazione cittadino-utente = residente (previsto invece dall'art. 43 del codice civile). Quantomeno, questo riallineamento dell'offerta dei servizi alla consistenza effettiva dei fruitori dovrebbe consentire di evitare la tipica esternalità negativa costituita dalla congestione delle strutture di servizio.

6. La differenziazione possibile e l'identità territoriale.

Sino ad ora abbiamo trattato del piano dei servizi quale strumento della funzione infrastrutturativa. Le scelte espresse in questo documento hanno oltre che la funzione di soddisfare il bisogno di prestazione degli utenti anche una straordinaria incidenza

sul consolidamento dell'identità di ciascun comune. Il piano dei servizi esprime dunque una discontinuità rispetto al passato anche per altre fondamentali ragioni. Questo strumento rompe con la tradizione che aveva fatto del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, un formidabile veicolo di omologazione: ogni comune, dalla grande città sino al minuscolo municipio montano, doveva inderogabilmente informare la propria struttura territoriale allo schema rigido di marca razionalista espresso nell'elenco delle zone fissate dal decreto ministeriale. Lo Stato mediante tale atto aveva dunque imposto un paradigma unitario dotato di una straordinaria capacità di penetrazione e di condizionamento. Il piano dei servizi restituisce invece spazio al principio di differenziazione ed, in ultima analisi, assicura maggiore autonomia ai comuni lombardi.

Da questo processo di differenziazione affiorerà quindi nel piano dei servizi (ancor più nitidamente che nel documento di piano) la più autentica raffigurazione dello statuto territoriale di ciascun comune: si faranno marcate, ad esempio, le distinzioni tra comuni « attrattori » (di cui parla la legge), comuni che costituiscono un « autopolo » e comuni che sono invece receduti a mera entità amministrativa e costituiscono ormai una « frazione dell'aggregato metropolitano » (parti della « città diffusa », che è sempre « città di città »).

Per ciascuna di queste diverse tipologie urbane il superamento del d.m. 1444/1968 significa finalmente la possibilità di una politica dei servizi pubblici che non costituisca la mera trasposizione di parametri uniformi, predeterminati in astratto. Toccherà dunque ai singoli comuni, superata l'epoca del modello predeterminato ed omologante, interrogarsi sui processi di diversificazione che investono i rispettivi territori ed assecondare o cercare di modificare i processi in atto.

Su questo piano va detto che in Lombardia -forse più che altrove -vi sono aree interessate da fenomeni di « specializzazione ». La linea di frattura non è quindi più riassumibile unicamente nella usuale dicotomia centro-periferia; la frattura, anzi, non è neppure più di ordine territoriale, ma passa attraverso *cleavages* di matrice socio-territoriali, quali la presenza di funzioni in grado di attrarre soggetti con notevole propensione alla spesa o, al contrario, l'ubicazione di servizi idonei a soddisfare i bisogni di categorie deboli come gli anziani o i lavoratori privi di particolari

specializzazioni. Questo, naturalmente, vale anche per molti comuni della città diffusa che invade con le sue propaggini gran parte del territorio lombardo ed, a maggior ragione, vale per la Lombardia «profonda», distribuita nella pianura agricola, abbarbicata sui rilievi od adagiata sulle sponde lacuali.

Il compito del piano dei servizi è eguale e diverso in ognuna di queste realtà. Qui sfuma il confine tra la funzione di infrastrutturazione e quella di programmazione degli usi del territorio, in ragione dell'attitudine delle scelte concrete concernenti la parte pubblica della città ad influenzare direttamente i processi insediativi più generali. In alcuni casi si dovranno strutturare interventi finalizzati ad assicurare la vocazione di alcune zone quale « territorio situazionale », aree destinate ad essere frequentate da una popolazione di *city users* sempre diversa; in altri casi, invece, le tecniche di regolazione delle trasformazioni territoriali devono seguire un diverso approccio, trattandosi di preservare i caratteri propri di territori in cui va garantito il radicamento stabile di fasce di cittadini fortemente esposti al rischio di marginalità sociale.

Forse per la prima volta ci si trova a dover fare i conti non con uno, ma con più territori, diversi tra loro, ciascuna con bisogni fortemente diversificati, ma tutti insediate nel medesimo spazio fisico. Molte delle possibilità di assicurare un guida responsabile a questi processi passa dunque per l'adeguatezza delle scelte espresse principalmente nel piano dei servizi.

7. I costi dell'infrastrutturazione.

Questa analisi sociale condotta muovendo dalla prospettiva dell'uso di beni a fruizione collettiva e dall'accesso ai servizi pubblici proietta il pianificatore in una duplice direzione. Da un lato, il piano dei servizi deve verificare quale sia "l'insieme delle attrezzature al servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale", dall'altro lato, devono essere valutati i livelli di "qualità, fruibilità e accessibilità" che connotano l'offerta di servizi. Tanto nel caso di accertate insufficienze, quanto nel caso di previsioni insediative incrementali espresse dal documento di piano, devono essere

identificate le modalità di adeguamento della rete dei servizi, con specifica indicazione dei correlativi costi.

Il capitolo dei costi è partitamente affrontato dal terzo comma dell'art. 9 della l.r. 12/2005. Questa disposizione toglie ogni incertezza attorno al principio secondo cui il piano dei servizi deve esplicitare i costi degli interventi da attuare e deve dare analiticamente conto della effettiva possibilità di reperimento dei correlativi fondi. La legge prevede che questa sostenibilità sia resa "esplicita" e ricollegata alle effettive "risorse comunali": a differenza di quanto accadeva di fatto per i piani regolatori, il piano dei servizi deve quindi essere inderogabilmente corredato da una specifica relazione finanziaria. La norma in commento prevede anche uno stretto raccordo con il programma triennale dei lavori pubblici che ogni comune approva ai sensi dell' art. 14 della l. 11 febbraio 1994, n. 109: si tratta di un richiamo assai importante e carico di implicazioni. Abrogato il programma pluriennale di intervento, si sono spesso verificati casi di scarso coordinamento tra la sfera della decisione urbanistica e quella dell'attuazione dei lavori pubblici. La questione non può essere sottovalutata: perché un fondo possa essere concretamente edificabile non basta che sia considerato tale dagli strumenti urbanistici, ma deve anche essere dotato delle necessarie urbanizzazioni, come ricorda l'art. 36, II comma, della legge. La mancanza di raccordi tra le sfere dell'urbanistica e dei lavori pubblici determina quindi una paradossale forma di inedificabilità di fatto per carenza di urbanizzazioni. Da tale situazione di blocco, non disponendo di strumenti per « forzare » le politiche urbanizzative dei comuni, il proprietario può svincolarsi solo accettando di accollarsi gli onerosi costi necessari per attuare direttamente le opere mancanti. L'art. 9, VII comma, della legge sembra anzi rendere ancora più stringente il vincolo di previa attuazione delle opere urbanizzative: la norma attribuisce infatti al piano dei servizi la funzione di "indicare i servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione ... con particolare riferimento agli ambiti entro i quali è prevista l'attivazione di strutture di distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizio caratterizzate da rilevante affluenza di utenti". Questa diretta dipendenza della trasformazione edilizia da scelte potestative largamente discrezionali degli enti locali determina una irrimediabile disparità tra

soggetti che sono proprietari di aree (edificabili) poste a ridosso delle reti realizzate dall'amministrazione pubblica ed aree (del pari edificabili) che devono -quale extrema ratio- essere urbanizzate direttamente dal privato. Proprio in conseguenza di ciò, lo ius aedificandi si estrinseca secondo modalità completamente diverse in ragione della presenza o dell'assenza delle opere di urbanizzazione primaria. Può dunque accadere che il privato debba sostenere costi anche molto elevati e comunque -altro profilo da non sottovalutare -non determinabili a priori. Il legislatore regionale non ha risolto la questione, anche se sembra averne avuto quantomeno contezza.

Nel caso di Cuveglio – come indicato anche nel Documento di Piano – l'incremento infrastrutturativo non avrà costi per l'amministrazione: ciò in ragione dell'attivazione del dispositivo compensativo.

8. I « nuovi » vincoli preespropriativi.

La legge regionale 12/2005, dopo avere partitamente descritto il piano dei servizi, passa a dettare delle regole in materia di vincoli preespropriativi. Come si è detto, questa è la misura essenziale e necessaria nel caso di accertata insufficienza delle dotazioni di beni e servizi pubblici ovvero in caso di previsioni insediative incrementali tali da determinare un allargamento della domanda prestazionale.

Queste previsioni del piano dei servizi assumono carattere direttamente precettivo rispetto agli usi del suolo. Una precettività che il piano dei servizi condivide con il piano delle regole e con i piani attuativi e di cui è invece privo il documento di piano. L'art. 9, comma XI, della legge parlando delle previsioni vincolistiche dispone infatti che questo ordine di previsioni abbiano "carattere prescrittivo e vincolante". Il vincolo di inedificabilità e la preordinazione all'esproprio si producono quindi direttamente per effetto del piano dei servizi, senza che debba intervenire un piano attuativo od altra determinazione puntuale dell'amministrazione.

L'intervento legislativo regionale non ha prodotto significative innovazioni rispetto alla legislazione nazionale. La nozione di vincolo quale imposizione di una inedificabilità temporalmente circoscritta ad un periodo di cinque anni (cd. periodo di franchigia) fa seguito al fondamentale arresto della Corte costituzionale 29 maggio

1968, n. 55. Messo di fronte all'alternativa se considerare il vincolo una previsione espropriativa, con conseguente indennizzabilità dello stesso, ovvero prevederne un limite temporale, il legislatore -con la legge 19 novembre 1968, n. 1187- ha optato per la limitazione ad un quinquennio della durata dei vincoli.

Il legislatore regionale si è distaccato solo in alcuni punti dalla previsione dell'art. 9 d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327, (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), ossia dalla norma che contiene la disciplina organica in tema di vincoli preordinati all'esproprio. La regolamentazione generale in questa materia va quindi ricercata ancora oggi in tale norma statale.

L'art. 9, XII comma, della legge regionale precisa che i vincoli preespropriativi sono (solamente) quelli finalizzati -secondo la disciplina del piano dei servizi- alla realizzazione delle attrezzature e dei servizi necessari all'attività erogativa. Questa proposizione esplicativa, riprendendo una consolidata giurisprudenza, vale a distinguere i vincoli preordinati alla successiva ablazione del fondo dalle previsioni conformative che pure abbiano l'effetto di rendere inedificabile l'area per ragioni urbanistiche o paesaggistiche non direttamente legate alle esigenze infrastrutturali.

La legge specifica anche che il vincolo si configura solo ove abbia ad oggetto interventi da attuarsi unicamente ad opera della pubblica amministrazione: il concetto-cardine è infatti quello secondo cui non si è in presenza di un vincolo preespropriativo sottoposto al regime decadenziale quinquennale ove la previsione del piano dei servizi possa trovare attuazione diretta da parte del proprietario. L'art. 9, XII comma, peraltro, va oltre e consente al proprietario dell'area di proporre in ogni caso l'esecuzione diretta degli interventi previsti dal piano dei servizi, anche in presenza di un vincolo che postuli l'iniziativa attuativa pubblica. In questo caso, è tuttavia necessario che la Giunta comunale esprima con una deliberazione la propria formale adesione. Una scelta unilaterale del privato per le implicazioni che avrebbe sul pubblico interesse non potrebbe, infatti, vincolare l'amministrazione, la quale può quindi rifiutare di accedere alla soluzione proposta dal privato. La manifestazione di non interesse non può tuttavia avere carattere potestativo, ma va espressa mediante un atto che "motivi con argomentazioni di pubblico interesse il rifiuto". In caso di

assenso all'attuazione diretta, tra il privato e l'amministrazione deve quindi essere stipulata una convenzione (che, sulla base del nuovo testo dell'art. 11 della legge 241/90, dovrebbe essere preceduta da una determinazione amministrativa che espliciti i motivi che inducono l'amministrazione verso quel determinato assetto di interessi): in tale atto dovranno essere regolamentati non solo i profili attuativi (modalità costruttive, collaudi, garanzie, ecc.), ma anche i profili gestionali, con assicurazione dell'effettivo inserimento nel sistema integrato dei beni e servizi pubblici dell'opera attuanda.

Anche questa, che a tutta prima potrebbe sembrare una delle maggiori novità della legge lombarda, costituisce in realtà l'ennesimo ricorso storico di cui è costellata la legge. In seguito alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, i giudici ebbero in più occasioni modo di affermare che non si poteva dar luogo ad una espropriazione ove il proprietario del fondo fosse pronto ad eseguire le opere prefigurate negli atti dichiarativi della pubblica utilità e, segnatamente, nei piani di ampliamento: si ebbero quindi importanti pronunce, sino al definitivo consolidamento di questo schema. Uno schema che tramonerà tuttavia di lì a poco in seguito all'affermazione del paradigma panpubblicizzante in forza del quale l'amministrazione come soggetto verrà a costituire il solo realizzatore di opere pubbliche, con la conseguenza che si porrà sempre più l'accento sulle modalità attuative tipicamente pubblicistiche (i lavori pubblici), lasciando invece in ombra i tratti obiettivi della funzione infrastrutturativa.

La scelta di consentire l'attuazione diretta di infrastrutture ed opere previste dal piano dei servizi era inevitabilmente destinata a porsi in tensione rispetto ai principi di matrice comunitaria che, ai sensi del primo comma dell'art. 117 della Costituzione, vincolano anche le regioni. Delle riserve potevano essere formulate in relazione all'indicazione contenuta nell'art. 9, XII e XIII comma, della legge secondo cui i privati impegnati a dare attuazione diretta alle previsioni del piano dei servizi non erano vincolati a bandire procedure ad evidenza pubblica. In quest'ottica si è posto anche il ricorso che il Governo ha proposto alla Corte costituzionale, profilando un contrasto con l'ordinamento comunitario. La fattispecie si poneva in termini non dissimili -ad avviso del Governo- da quella che è stata oggetto di giudizio da parte della Corte di Giustizia nel noto « caso Bicocca ». In tale occasione (non senza critiche) si è ritenuto

che il privato (che attua opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione) agisca quale mandatario dell'amministrazione, con conseguente sottoposizione agli obblighi pro-concorrenziali previsti dalla Direttiva CEE. Sul punto è quindi puntualmente intervenuta la declaratoria di incostituzionalità (C. Cost. 28 febbraio 2006, n. 129) dell'art. 9 della legge nella parte in cui non prevedono che, in caso di esecuzione diretta di opere di valore pari o superiore alla soglia comunitaria, la scelta del soggetto attuatore non avvenga tramite gara. La questione trova oggi la propria disciplina anche negli artt. 32 e 122 del D. lgs. 163/2006.

L' art. 9, XII comma, della legge pone un problema: la disposizione prevede che l'amministrazione possa evitare la decadenza del vincolo anche mediante la mera inserzione dell'intervento entro il programma triennale delle opere pubbliche. Al contrario, il Testo unico delle espropriazioni prevede all'art. 12 che entro il termine quinquennale debba essere emanata la dichiarazione di pubblica utilità. La scelta del legislatore regionale implica che il proprietario, prima di avere certezza che l'amministrazione provveda effettivamente all'acquisizione dell'area ed al pagamento della correlativa indennità, debba attendere un periodo potenzialmente dilatato sino ad otto anni.

A rafforzare il nesso tra la previsione vincolistica e le scelte assunte nel piano dei servizi circa la specifica opera da attuare onde garantire il soddisfacimento di un particolare bisogno della collettività, l'art. 9, XV comma, della legge precisa che in caso di realizzazione di opere ed attrezzature diverse da quelle previste dal piano dei servizi si rende necessario procedere ad una formale (e preventiva) variante del piano medesimo. È stata quindi abbandonata la logica della sostanziale fungibilità delle opere pubbliche, che costituiva il caposaldo dell'art. 1 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, secondo una logica che aveva trovato conferma, nella sostanza, anche nell'art. 9 del Testo unico sulle espropriazioni. Quest'ultima disposizione ha tuttavia cessato di avere applicazione (deve essere « disapplicata ») in forza del disposto dell'art. 103, lett. h), della legge. Ogni variazione della tipologia dell'opera attuanda, ponendosi a soddisfacimento di un diverso bisogno collettivo, deve quindi essere inderogabilmente preceduta da una variante puntuale del piano dei servizi.

Parte Seconda – Apparato normativo

Titolo I – Disposizioni generali e indirizzo programmatico

Art. 1 - Il Piano dei Servizi.

1. Il Piano dei Servizi descrive e programma il sistema delle dotazioni territoriali, che compone l'assetto infrastrutturativo. Costituisce documento di programmazione e progettazione autonomo ma correlato e complementare rispetto agli altri atti del PGT e si articola nelle seguenti componenti:

- a) relazione, che esprime il quadro di riferimento nell'analisi della domanda attuale e futura, e dell'offerta attuale di dotazioni pubbliche e di interesse generale;
- b) apparato normativo, che esprime le norme ed i precetti a cui si conforma la funzione infrastrutturativa comunale, dettando i precetti per l'attuazione degli interventi e per la gestione generale della pianificazione comunale in rapporto alle dotazioni pubbliche, con specifico riferimento agli strumenti del vincolo, dell'attuazione diretta e della compensazione
- c) tavole delle previsioni, che si inseriscono nel quadro generale degli obiettivi della pianificazione comunale contenuti nel Documento di Piano e nel Piano delle Regole.

Art. 2 – Finalità

1. In attuazione dei principi espressi dall'articolo 9 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, il Piano dei Servizi deve assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, di aree per l'edilizia residenziale pubblica e di 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.

2. Il Piano dei Servizi valuta prioritariamente l'insieme delle attrezzature al servizio delle funzioni insediate nel territorio comunale, anche con riferimento a fattori di qualità, fruibilità e accessibilità e, in caso di accertata insufficienza o inadeguatezza delle attrezzature stesse, individua le modalità di miglioramento della dotazione di servizi.

3. Il Piano dei Servizi è redatto nel rispetto del vigente Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).

4. Il Piano dei Servizi non ha durata predeterminata e può essere aggiornato in ogni tempo. L'amministrazione comunale annualmente rivaluta l'adeguatezza delle previsioni relative all'assetto infrastrutturativo contestualmente alla redazione del programma triennale delle opere pubbliche e del correlativo elenco annuale.

Art. 3 – Valore conformativo dei suoli

1. Le previsioni contenute nel Piano dei Servizi, concernenti le aree necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, hanno carattere prescrittivo e vincolante.

Art. 4 – Diretta realizzazione del proprietario.

1. Non configurano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza quinquennale le previsioni del piano dei servizi che consentono al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi.

Art. 5 – Funzionalizzazione specifica delle previsioni infrastrutturalive

1. La realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi prepone l'applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del consiglio comunale.

2. E' fatto salvo quanto previsto dagli artt. 7 e 8 della l.r 4 marzo 2009, n. 3.

Art. 6 – Il servizio pubblico e le dotazioni territoriali

1. Sono qualificabili servizi pubblici e servizi di interesse pubblico generale le attività prestazioni-erogative garantite dal comune in funzione pro-coesiva a ciascun soggetto presente sul territorio, secondo eventuali condizioni selettive di ammissione fissate da norme precettive. Le dotazioni territoriali sono costituite dalle strutture dai beni

pubblici mediante i quali è effettuata l'attività erogative ed è garantita la fruizione di risorse ambientali.

Costituiscono dotazioni territoriali gli spazi le attrezzature pubbliche, realizzate tramite iniziativa pubblica diretta o cedute al comune nell'ambito di piani attuativi, nonché le attrezzature, anche private, di uso pubblico o di interesse generale (la cui fruizione universale sia regolata da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, 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).

2. Il Piano dei Servizi individua le dotazioni territoriali che devono essere assicurate nei piani attuativi, garantendo in ogni caso all'interno di questi la dotazione minima sotto indicata, fatta salva la possibilità di monetizzazione prevista dall'articolo 46, comma 1, lettera a), della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12.

3. Per abitante teorico si considera il carico indotto da 100 mc, pari a 33 mq su Slp.

4. Nei Piani Attuativi finalizzati alla realizzazione di nuovi insediamenti di carattere residenziale, ove previsti dal PGT (in seguito a varianti successive), la superficie da destinare a dotazioni territoriali non può essere inferiore a diciotto metri quadrati per abitante per i piani attuativi per i quali è previsto il concorso alla realizzazione di edilizia sociale e a 26,5 metri quadrati per abitante per gli altri.

5. Nei Piani Attuativi finalizzati alla realizzazione di nuovi insediamenti di carattere direzionale, a 100 mq di superficie lorda di pavimento di edifici previsti, deve corrispondere la quantità minima di 100 mq di aree da destinare a servizi, di cui almeno la metà destinata a parcheggi pubblici.

6. Nei Piani Attuativi finalizzati alla realizzazione di nuovi insediamenti di carattere commerciale la dotazione di servizi è determinata in relazione alle diverse tipologie insediative commerciali, come di seguito specificato:

a) esercizi di vicinato: la dotazione minima di servizi è quantificata nella misura del 100% della Slp degli edifici previsti, di cui almeno la metà da destinare a parcheggio pubblico, e da reperire secondo le previsioni e le localizzazioni indicate dal Piano delle Regole.

b) medie strutture di vendita (ove previste): la dotazione minima di servizi è quantificata nella misura del 150% della SIp degli edifici previsti, di cui almeno il 50% da destinare a parcheggio pubblico. Le dotazioni di servizi prescritte per i piani attuativi, si intendono riferite alla destinazione d'uso principale individuata dalle singole unità urbanistiche; in sede di pianificazione attuativa deve essere congruamente verificata, per ogni specifica destinazione prospettata, la dotazione di aree destinate ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, prevista dalle vigenti disposizioni di legge in materia, ivi comprese le norme regionali in tema di commercio.

7. Nel caso di piani attuativi, è facoltà dell'amministrazione comunale accettare, in luogo della cessione delle aree, l'asservimento di cui sopra; l'atto di asservimento e il regolamento d'uso devono comunque garantire l'uso universale (ossia aperto a tutti i cittadini, senza limiti se non determinati dalla disponibilità della risorsa) e prevedere l'obbligo di manutenzione ordinaria e straordinaria dei servizi, delle attrezzature e delle aree di pertinenza, a cura e spese del soggetto obbligato e l'approntamento di idonee garanzie, anche finanziarie, ove ritenute necessarie ad avviso dell'amministrazione comunale, al fine della concreta attivazione dell'uso pubblico.

Art. 7 – Partecipazione alla formazione dell'assetto infrastrutturale

1. Ogni intervento che comporti aumento del carico insediativo, compreso il recupero dei sottotetti che determini la formazione di una nuova unità immobiliare, deve concorrere al rafforzamento dell'assetto infrastrutturativo, in maniera diretta, mediante la formazione di opere o la cessione di aree, od in maniera indiretta, mediante la corresponsione di oneri costruttivi nelle forme di legge.

2. L'importo degli oneri di urbanizzazione è fissato nelle forme di legge tenendo conto anche delle previsioni di rafforzamento dell'assetto infrastrutturativo.

3. I privati possono chiedere di essere autorizzati ad eseguire interventi infrastrutturali a scomuto – totale o parziale – degli oneri di urbanizzazioni. Il comune valuta i progetti predisposti dai privati-proponenti, verificandone l'adeguatezza alle migliori e più aggiornate tecniche costruttive; valutata con determinazione discrezionale l'opportunità di ammettere il privato allo scomuto,

viene sottoscritta una convenzione che prevede la corresponsione di idonee garanzie fedejussorie, tempi definiti di completamento e penali in caso di macinata, ritardata, ingessata esecuzione. L'esecuzione di opere di urbanizzazione a scomputo è retta dalle norme di legge, che riflettono i principi comunitari.

Art. 7 – Compensazione

1. Il reperimento di aree per le dotazioni territoriale, al di fuori dei piani attuativi avviene, di regola, mediante il ricorso alla compensazione.
2. Ai proprietari delle superfici destinate alla cessione al comune (o ad altri enti pubblici, competenti all'esecuzione di opere che si integrano nell'assetto infrastrutturativo locale) è assegnato – contestualmente alla cessione all'ente pubblico attuatore – un credito compensativo, impiegabile sulla residua porzione del fondo edificabile. L'utilizzo del credito compensativo è regolamentato dal Piano delle Regole.
3. Al proprietario di aree destinate alla cessione, ai sensi dei commi precedenti, è comunque garantita – in alternativa alla compensazione - la possibilità di ottenere l'indennità di esproprio, secondo gli schemi e nella misura fissata dalla legge.

Titolo II – Analisi della domanda attuale e futura e della offerta attuale e potenziale di servizi.

Art. 5 – Istruzione

1. Il sistema dei servizi per l'istruzione presente sul territorio comprende le seguenti tipologie di istituzioni educative: scuola materna; scuola elementare.
2. Le strutture sono frequentate in maniera preponderante da alunni residenti.
3. Il piano dei servizi attua la normativa vigente in materia di autonomia scolastica, secondo cui la Regione concorre con gli enti locali alla programmazione e all'attuazione delle azioni di integrazione del sistema scolastico. Pertanto,

l'amministrazione comunale persegue gli obiettivi di rafforzamento dell'adeguatezza delle strutture, mediante costanti interventi manutentivi e di rafforzamento del materiale didattico e di arredo. I fabbricati, collocati nella parte centrale del paese, presentano elevata valenza simbolica e, pertanto, non se ne prevede la delocalizzazione.

4. Per quanto riguarda il plesso scolastico di "Baraggia" il piano dei servizi prevede l'ampliamento delle strutture esistenti finalizzato all'inserimento di 2 nuove sezioni complete relative alla scuola primaria (ex elementare) per un totale di 10 nuove classi oltre servizi accessori all'espletamento dell'attività scolastica.

Art. 6 - Servizi accessori

1. Al fine di garantire l'attività didattica e di soddisfare le esigenze degli alunni e delle relative famiglie, l'amministrazione comunale ha predisposto i seguenti servizi accessori:

- a) scuolabus;
- b) mensa scolastica;
- c) assistenza socio-psicopedagogica;
- d) fornitura di libri e materiale didattico, progetti didattici;

Art. 7 - Le attrezzature collettive

1. Le principali strutture sono le seguenti:

- Municipio ;
- Scuole elementari ;
- Scuola media ;
- Asilo nido comunale;
- Scuola materna;
- Stazione autolinee varesine
- Ambulatori medici: in via Battaglia San. Martino e a Cavona
- Campo da basket – pallavolo di via Volta, complesso scolastico;

- Campo sportivo di via per Cavona;
- Campi sportivi di calcetto , basket e pallavolo del complesso oratoriale
- Ufficio Postale;
- Biblioteca;
- Centro di aggregazione sociale di via Battaglia San Martino
- Sistema religioso: edifici di culto
- Oratorio;
- Aree verdi attrezzate nelle località di Vergobbio, Cuveglio in valle e Cavona
- Cimiteri di Cuvio e Cavona.

2. L'azione prevista si sostanzia nella formazione, su area acquisita nell'ambito di un intervento edificatorio con compensazione, nella quale ospitare attività promosse dall'amministrazione comunale o da altri attori sociali con finalità di rafforzamento della coesione-sociale.

Art. 8 - Il verde pubblico

1. Le aree di proprietà pubblica sono identificate in apposita tavola e si integrano con le aree agronaturali sulle quali si articola la viabilità agro-silvo-pastorale.

Art. 9 - Il sistema della sosta

1. Le aree di parcheggio presentano delle criticità nei tessuti confidati centrali, nei quali sono presenti anche la più parte delle centrali erogative. L'azione compensativa si appunta principalmente sul rafforzamento delle arre di sosta.

Titolo III – Proposte di intervento

Art. 14 - Gli indirizzi dell'amministrazione comunale.

1. Per la gestione e la pianificazione del territorio comunale nel settore dei servizi, l'amministrazione comunale, nel rispetto dei piani e dei programmi provinciale e regionale, persegue i seguenti obbiettivi:

- a) mantenimento di un equilibrato rapporto fra centri urbani e territori agricoli nella fascia periurbana, con azione volta alla salvaguardia del paesaggio agricolo e rigorosa arginatura di ogni tendenza allo sfrangiamento urbano;
- b) fruizione degli spazi agro naturali ed agricoli mediante l'integrazione di percorsi e reti ecologiche;
- c) integrazione dei servizi locali di rilevanza territoriale con le dotazioni presenti nei territori comunali confinanti;
- d) riqualificazione delle dotazioni comunali, al fine di innalzare i livelli di adeguatezza, accessibilità, fruibilità;
- e) potenziamento delle dotazioni mediante formazione di parcheggi, e percorsi ciclabili anche ai sensi della l.r. 7/2009 e della disciplina sulla viabilità agro-silvo-pastorale;

Art. 15 – La città pubblica.

1. Il piano dei servizi assume quale primario lo sviluppo della c.d. città pubblica, in particolare disciplinando le aree e le attrezzature di interesse generale e individuando gli elementi strutturanti dello spazio pubblico e del sistema dei servizi.
2. Il piano dei servizi valorizza il ruolo della città pubblica tramite:
 - a) il riequilibrio delle dotazioni territoriali, in virtù di una loro nuova costruzione e/o diversa localizzazione;
 - b) l'utilizzo dello strumento della compensazione, tramite il quale si giunge alla cessione non ablatoria di fondi necessari per la realizzazione di aree pubbliche;
 - c) la realizzazione di una città più vivibile, tramite nuovi spazi e luoghi pedonali, l'estensione della rete di percorsi ciclopedonali e la riorganizzazione del sistema della sosta.
3. La città pubblica si compone della città c.d. infrastrutturale, della città c.d. dei luoghi della coesione e della città c.d. verde produttiva di prestazioni.

4. Tutte le aree pubbliche, indipendentemente dalla loro effettiva ricomprensione nell'assetto infrastrutturativo, sono inalienabili. L'eventuale dismissione può avvenire solo nelle forme di legge e deve essere preceduta da una adeguata istruttoria circa l'insussistenza di bisogni prestazioni soddisfatti dalla dotazione territoriale.

Art. 16 – La Città infrastrutturale

1. La città infrastrutturale identifica le componenti della mobilità su strada e ferrovia, le fasce di rispetto e le zone per il verde di mitigazione e ambientazione stradale, al fine di garantire la compatibilità ecologica e l'inserimento paesistico delle infrastrutture.

2. Il piano dei servizi disciplina in modo specifico le fasce di rispetto stradale site in territori sensibili, con la previsione di un complesso di interventi di mitigazione e ambientazione (alberature, fasce alberate, dune alberate, barriere antirumore, aree di rigenerazione ecologica) destinato a ridurre l'impatto e gli inquinamenti.

Ogni consumo di suolo agricolo-naturale deve essere adeguatamente compensato. In tal caso gli oneri costruttivi sono maggiorati del 5% ed i correlati proventi sono impiegati per opere di rimboscimento.

Art. 18 – La Città verde produttiva di prestazioni

1. Nella consapevolezza che il processo di trasformazione urbanistica deve garantire uno sviluppo sostenibile ed ecologicamente orientato e che l'ambiente è fattore determinante di tale sviluppo sostenibile, il piano dei servizi persegue la salvaguardia, l'integrazione ed il potenziamento della rete ecologica di collegamento fra i diversi sistemi ambientali, da connettere attraverso corridoi ecologici, in attuazione ed applicazione su scala comune, delle previsioni del PTCP.

2. Il verde urbano pubblico, quale componente strutturale urbana fondamentale per l'equilibrio ecologico complessivo e strumento privilegiato per la riqualificazione dello spazio pubblico urbano, è finalizzato a creare una rete ambientale urbana, in particolare di connessioni verdi e piste ciclabili. Il piano dei servizi persegue la costruzione di una trama ciclabile e pedonale attrezzata (con pavimentazioni, alberature, verde), al fine di garantire il pieno e sicuro utilizzo della città alle categorie di cittadini/utenti potenzialmente più esposti ai pericoli della città (anziani e infanti) e al fine di garantire l'interconnessione tra l'ambito urbanizzato e le aree ambientali esterne (i parchi, le aree agricole le zone di pregio ambientale-paesaggistico).

3. Il piano dei servizi garantisce la conservazione attiva dei caratteri produttivi e delle potenzialità ambientale del territorio agricolo.

4. Integrandosi con le prescrizioni del piano delle regole, il piano dei servizi garantisce il contenimento della impermeabilizzazione dei suoli urbani, tramite la definizione di parametri (rapporti di copertura e indici di permeabilità) per gli interventi e di specifiche prescrizioni ecologiche e ambientali relative alla tutela del verde e alla quantità di alberature da piantare all'occorrenza.

Titolo IV – Le regole per l’attuazione e per la gestione della città pubblica.

Art. 27 - Servizi pubblici di interesse generale

1. Su aree rispetto alla quale si preveda in futuro la formazione di una sala civica o di altri manufatti troveranno applicazione i seguenti parametri:

- a) Indice di edificabilità fondiaria $E_f = 1 \text{ mc/mq}$
- b) Indice di permeabilità $I_p = 40\%$
- d) Parcheggi pubblici = $1 \text{ m}^2/5 \text{ m}^2 \text{ Slp}$
- e) $Da = 1 \text{ albero}/200 \text{ m}^2 \text{ Sf}$

Art. 31 - Attrezzature religiose.

1. Le aree destinate ad immobili destinati al culto, all’abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, ad attività di formazione religiosa e per l’esercizio del ministero pastorale ad attività assistenziali sono computate come standard urbanistici ai sensi della legge regionale 12/2005;

2. Sugli immobili del presente articolo sono ammessi ampliamenti in misura del 15 % della Slp disponibile all’entrata in vigore del PGT.

Art. 32 - Aree per i parcheggi.

1. Nelle aree destinate a parcheggi pubblici possono essere realizzate costruzioni funzionali alla fruizione dei parcheggi (es. chioschi, punti di ristoro, servizi igienici, attrezzature tecnologiche di servizio).

2. I parcheggi pubblici devono essere alberati con vegetazione appartenente alla vegetazione locale, secondo le prescrizioni un parametro di densità arborea $A = 2$ alberi ogni 100 mq di superficie a parcheggio.

Art. 33 - Aree per il verde pubblico attrezzato.

1. Le aree destinate ad impianti sportivi, giardini, aree attrezzate per il gioco, lo sport e per il tempo libero sono computate come standard urbanistici ai sensi della legge regionale 12/2005; e sono individuate nell'allegato (...).

2. Le aree del verde pubblico attrezzato sono soggette alle seguenti prescrizioni:

a) nelle zone vicine a corsi d'acqua deve essere mantenuta la vegetazione;

b) la realizzazione di passaggi pedonali (ponti, passerelle, e simili) deve essere regolarmente autorizzata dalle competenti autorità;

c) i percorsi non devono essere realizzati con l'asfalto e, se possibile, devono essere affiancati da filari e da siepi.

3. Nelle aree del presente articolo si osservano i seguenti indici:

a) Indice di edificabilità fondiaria $E_f = 0,05 \text{ m}^2/\text{m}^2$

b) Indice di permeabilità $I_p = 90\%$

4. Nelle aree del presente articolo sono consentiti i seguenti interventi edilizi:

a) sugli edifici esistenti sono ammessi interventi di trasformazione conservativa; manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo;

b) interventi di nuova costruzione solo se finalizzati alla fruizione del parco urbano.

Art. 34 - Aree per il verde pubblico di arredo stradale.

1. Nelle aree del presente articolo deve essere garantito:

a) il mantenimento e la valorizzazione delle alberature esistenti;

b) la realizzazione di fasce alberate con filari di alberi appartenenti alla vegetazione tipica della zona, con una densità arborea di $A = 2$ alberi ogni 100 mq di superficie permeabile e una densità arbustiva di $A_r = 4$ arbusti ogni 100 mq di superficie permeabile;

c) la installazione di barriere antirumore artificiali (preferibilmente in legno);

d) la sistemazione a prato delle aree residuali, esistenti tra il ciglio stradale e il confine delle aree di pertinenza della strada, con arbusti secondo il parametro di densità arbustiva $Ar = 4$ arbusti ogni 100 mq di superficie permeabile.

Art. 35 - Aree per impianti sportivi.

1. Le aree con attrezzature coperte e scoperte per l'esercizio di attività sportive e ricreative sono soggette alle seguenti prescrizioni:

a) la vegetazione arboreo ed arbustiva esistente deve essere conservata;

b) la superficie permeabile dovrà prevedere la piantumazione di essenze arboreo arbustive di origine autoctona da porsi in corrispondenza dei confini dell'area e dei percorsi pedonali e veicolari.

3. Nelle aree del presente articolo sono consentiti i seguenti interventi edilizi:

a) sugli edifici esistenti sono consentiti interventi di trasformazione conservativa e non conservativa, manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; ristrutturazione edilizia;

b) interventi di nuova costruzione solo se finalizzati allo svolgimento delle attività sportive e ricreative.

4. Per quanto riguarda l'ampliamento del campo sportivo di Cavona identificato dal PDS questo non potrà trovare attuazione se non in conseguenza della dismissione del limitrofo impianto di depurazione ovvero in conseguenza all'adozione di specifici accorgimenti quali barriere di alberi e pannelli.

Art. 36 - Attrezzature sportive private

1. Le aree destinate alle Attrezzature sportive private comprendono le sedi e gli impianti delle associazioni sportive e dei servizi connessi (servizi igienici, spogliatoi, bar, ristoranti).

2. In queste zone, l'attuazione del PGT avviene tramite intervento diretto, sulla base dei seguenti indici e parametri (per gli interventi di demolizione e ricostruzione o ampliamento):

- a) Indice di copertura $I_c = 50\%$ (per gli impianti coperti)
- b) Altezza massima $H = m\ 10,00$
- c) Parcheggi privati = $1m^2/20\ m^2\ Sf$ se non diversamente prescritto
- d) Parcheggi pubblici = $1m^2/5\ m^2\ Slp$ se non diversamente prescritto
- e) $Da = 1\ \text{albero}/200\ m^2\ Sf$

3. In queste aree sono escluse le seguenti destinazioni d'uso:

- a) funzioni residenziali
- b) funzioni produttive e manifatturiere
- c) funzioni commerciali con CuB ad eccezione delle attività commerciali connesse al servizio svolto. Tali attività non devono superare i 60 m² di superficie di vendita e sono soggette a rilascio di licenza commerciale valevole solo unitamente all'attività di servizio.
- d) funzioni commerciali con CuM e CuA e Centri commerciali come definiti ai sensi della vigente normativa
- e) artigianato di servizio all'auto
- f) funzioni terziarie con CuA

Art. 37 - Cimitero.

1. L'area riservata alla realizzazione dei servizi cimiteriali è soggetta alla disciplina all'articolo 338 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 24 luglio 1934, n. 1265, della legge regionale 18 novembre 2003 n. 22 e del regolamento regionale 9 novembre 2004 n. 6.

2. La zona di rispetto cimiteriale garantisce l'esigenza di tutela igienico-sanitaria, di riservatezza e di rispetto del luogo di culto; la dimensione di questa zona risulta

dall'applicazione delle norme di legge vigenti in materia nonché dai provvedimenti dell'organo di competenza.

3. È vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro la zona di rispetto.

4. All'interno della zona di rispetto per gli edifici esistenti sono consentiti i seguenti interventi di recupero funzionali all'utilizzo dell'edificio stesso: manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; ristrutturazione edilizia; sono altresì ammessi interventi per consentire l'adeguamento degli edifici alle esigenze funzionali attuali con un incremento *una tantum* non superiore al 10% della SIp esistente.

Art. 38 - Impianti di telecomunicazione e radiotelevisione.

1. Le stazioni e sistemi o impianti radioelettrici, gli impianti fissi per telefonia mobile e gli impianti fissi per la radiodiffusione, devono garantire il rispetto dei limiti di esposizione ed i criteri per l'installazione previsti dalla legislazione vigente in materia, e in particolare, dalla disciplina inerente la protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici di cui alla legge 22 febbraio 2001 n. 36, che definisce obiettivi di qualità, limiti di esposizione e parametri per la previsione delle fasce di rispetto.

2. Devono essere osservati i limiti di esposizione e i valori di attenzione di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2003 recante "Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz".

Art. 39 - Infrastrutture tecnologiche

1. Le aree per infrastrutture tecnologiche sono individuate nell'allegato (...); esse comprendono impianti e attrezzature funzionali all'erogazione di pubblici servizi, quali centrali elettriche, impianti di stoccaggio del gas, impianti di depurazione,

depositi per il ricovero dei veicoli del trasporto pubblico, nonché aree assimilabili alle precedenti per ragioni di impatto ambientale (ad es. aree utilizzate per attività di autodemolizione e di rottamazione).

2. In queste aree sono consentiti tutti gli interventi funzionali allo svolgimento del servizio e dell'attività previsti; in caso di dismissione esse sono assimilate al Tessuto per attività produttive.

Art. 40 - Reti energetiche

1. In caso di presenza di linee elettriche aeree, le eventuali trasformazioni urbanistiche previste dal PGT dovranno osservare le seguenti distanze minime, calcolate come disposto dalla legge vigente:

a) linee a 132.000 v > 10 m.

b) linee a 220.000 v > 18 m.

c) linee a 380.000 v > 28 m.

3. Nel caso di linee esistenti, al fine di garantire adeguata tutela preventiva ai soggetti più esposti, il Comune può pretendere l'adozione di specifici piani di risanamento ambientale, previo accordo di programma con gli Enti interessati, per definire l'interramento degli elettrodotti esistenti in aree sensibili, ove siano presenti servizi pubblici, verde pubblico, insediamenti residenziali.

Art. 41 - Servizio idrico.

1. Nei nuovi insediamenti (residenziali, commerciali, terziari, produttivi) sottoposti a intervento indiretto, il sistema di approvvigionamento idrico deve essere preferibilmente realizzato con una doppia rete di distribuzione, una per le acque soddisfacenti i criteri di potabilità ("acqua potabile") e una per le acque di minore qualità ("acqua non potabile").

2. Qualora la soluzione tecnica indicata al precedente comma si dimostri impraticabile, sulla base di un parere opportunamente documentato dell'ente gestore del servizio idrico, la rete idrica potrà essere realizzata in modo unitario.

Art. 42 - Rete fognaria e impianti di depurazione

1. Tutti gli insediamenti possono essere dotati di sistemi autonomi di collettamento e depurazione delle acque nel rispetto della normativa vigente; gli insediamenti della Areale Diffuso sono, di norma, dotati di sistemi autonomi di depurazione e trattamento appropriato delle acque usate parte di esse, purché il sistema risponda agli obiettivi della normativa vigente.

2. Per ottimizzare il sistema di depurazione e ridurre la circolazione artificiale delle acque piovane ("acque bianche"), la rete fognaria deve essere, di norma, separata dalla rete delle stesse acque piovane, a meno che documentate motivazione tecniche e economiche dimostrino l'impraticabilità di tale soluzione; la rete delle acque piovane dovrà essere la più breve possibile, in modo da restituire le acque alla circolazione naturale; in corrispondenza del punto di restituzione devono essere predisposti adeguati sistemi per il trattamento delle acque di "prima pioggia".

3. A decorrere dall'approvazione del PGT, fino all'eliminazione di eventuali sversamenti di scarichi civili in acque di superficie, nel caso in cui gli stessi superino il limite di ammissibilità per il carico inquinante generico di cui alla normativa vigente, gli interventi edilizi di recupero e di nuova costruzione (compreso l'ampliamento di edifici esistenti) sono subordinati:

a) alla realizzazione di reti separate di convogliamento delle "acque bianche" e delle "acque nere", il cui recapito finale deve essere il sistema di fognatura pubblico

b) alla predisposizione di specifiche misure tecniche finalizzate ad escludere, ove possibile, il recapito finale delle "acque bianche" nella fognatura; le misure da adottare (quali il convogliamento nel reticolo idrografico previo trattamento delle acque di "prima pioggia", la realizzazione di tetti e pareti verdi, la realizzazione di bacini di raccolta temporanea e per il riutilizzo di acque non potabili, ecc.) dovranno essere

descritte in apposita relazione tecnica, che illustri le caratteristiche ambientali, geologiche e idrogeologiche dell'intervento.

4. Per gli impianti di depurazione che trattino scarichi contenenti microrganismi patogeni e/o sostanze pericolose per la salute dell'uomo si osserva una fascia di rispetto, con vincolo di inedificabilità circostante l'area destinata all'impianto, pari a m. 100.

5. E' fatto espresso richiamo e rinvio alle norme vigenti in materia.