

COMUNE DI PALADINA

PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

PIANO DEI SERVIZI
PIANO DELLE REGOLE

RELAZIONE

Adozione	Consiglio Comunale Delibera	n°	del
Approvazione	Consiglio Comunale Delibera	n°	del
Pubblicazione	B.U.R.L.	n°	del

STUDIO DI ARCHITETTURA

ARCHITETTO MARIO CORTINOVIS ARCHITETTO MARCO LAMERI

24022 Alzano Lombardo via Gerolamo Acerbis 14 tel 0354123166 fax 0354720463 e-mail info@cortinovis-lameri.com

CON ARCHITETTO DARIO FRIGOLI

Consulenti specialisti:

GEA S.n.c. Geologia, ecologia e agricoltura, di Sergio Ghilardi & C.

Studio_Architettura_Paesaggio architetto paesaggista Luigino Pirola

Indice

PARTE PRIMA

IL PIANO DEI SERVIZI DI PALADINA

Elenco elaborati

Incipit

1. **Contenuti conoscitivi e normativi**
2. **Determinazione del numero di utenti dei servizi a Paladina**
3. **Programmazione economica, operatività e flessibilità**
4. **Rilevazione dei Servizi pubblici e di interesse pubblico**
5. **La mappatura dei servizi esistenti sul territorio di Paladina**

INDIRIZZI E CONTENUTI DEL PIANO DEI SERVIZI DI PALADINA

1. **La costruzione della ‘città pubblica’**
2. **La Planimetria dei Servizi a Paladina**
3. **Il tema abitativo: i Servizi di edilizia residenziale pubblica**
4. **Servizi leader**
5. **Servizi sociali e Servizi alla famiglia**
6. **La città sostenibile delle bambine e dei bambini (Legge 285/1997)**
7. **La dotazione di Servizi Primari, Secondari e di Interesse Sovracomunale prevista dal PdS**
8. **Fattibilità economica**

PARTE SECONDA

PIANO DELLE REGOLE DI PALADINA

Elenco elaborati

Incipit

1. **Recepimento dei contenuti prescrittivi sovraordinati**
2. **Individuazione degli ambiti e delle aree da assoggettare a specifica disciplina**
3. **La tavola ‘Planimetria delle Regole’**
 - 3.1 *Il Tessuto urbano consolidato*
 - 3.2 *Le aree destinate all’attività agricola*
 - 3.3 *Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche*

PARTE PRIMA

IL PIANO DEI SERVIZI DI PALADINA

Elenco elaborati

Relazione		
Normativa		
PdS –1	Planimetria dei Servizi	1/2.000

Incipit

Con la LR 12/2005 il Piano dei Servizi (PdS) acquista valore di atto autonomo, a riconoscimento della centralità delle politiche ed azioni di governo inerenti le aree e le strutture pubbliche e di interesse pubblico o generale e della dotazione ed offerta di servizi. Il Piano dei Servizi rappresenta uno strumento fondamentale per il raggiungimento di requisiti di vivibilità e di qualità urbana che il governo del territorio deve perseguire.

Il concetto di servizio pubblico e di interesse pubblico o generale viene esteso a comprendere tutti i servizi e le attrezzature; il Piano di Paladina quindi assume a proprio oggetto ognuna e tutte le categorie di servizi, in quanto concorrenti a delineare la qualità degli spazi urbani e la capacità di attrazione dei diversi aggregati urbani, secondo un disegno di razionale distribuzione sul territorio, basandosi su fattori di qualità, fruibilità ed accessibilità del servizio.

Il sistema dei servizi diventa inoltre elemento centrale nell'organizzazione e nella configurazione della struttura territoriale, potendosi conferire al sistema dei luoghi e degli edifici di uso collettivo una funzione di sostegno e connessione tra le diverse parti del territorio riconoscibili storicamente e/o per intenzionalità programmatica.

1. Contenuti conoscitivi e normativi

Il Piano dei Servizi di Paladina concorre al perseguimento degli obiettivi dichiarati nel Documento di Piano per realizzare un coerente disegno di pianificazione sotto l'aspetto della corretta dotazione di aree per attrezzature pubbliche nonché per assicurare attraverso il sistema dei servizi l'integrazione tra le diverse componenti del tessuto edificato e garantire un'adeguata ed omogenea accessibilità ai diversi servizi a tutta la popolazione comunale.

In questo senso il Piano dei Servizi determina importanti ricadute in termini di disegno del territorio, in quanto struttura portante del sistema urbano e, in particolare, dello spazio pubblico di Paladina.

Il Piano dei Servizi, basandosi sul quadro conoscitivo e orientativo del territorio comunale definito dal Documento di Piano e sulla scorta di ulteriori e specifiche indagini sulla situazione locale in particolare si pone questi obiettivi:

- **inquadrare il Comune di Paladina nel contesto territoriale che rappresenta l'ambito di riferimento per la fruizione dei servizi**, al fine di valutare la presenza di un livello minimo di servizi, anche in funzione dell'individuazione delle priorità d'intervento da affrontare eventualmente in forma associata tra i Comuni.
- **formulare l'inventario dei servizi presenti nel territorio di Paladina**, al fine dell'elaborazione di un progetto complessivo di servizi che abbia come presupposto la conoscenza approfondita dei servizi esistenti sul territorio; per una corretta e completa ricognizione dell'offerta il servizio offerto è considerato quale sommatoria di due diverse componenti: l'attrezzatura e l'attività. Questa distinzione permette di prendere in considerazione tutte le funzioni di servizio effettivamente disponibili nel territorio del comune, ivi comprese quelle che non si identificano con un'area o una struttura edilizia;
- **determinare lo stato dei bisogni e della domanda di servizi a Paladina**. Questa identificazione-sondaggio dei bisogni ha tenuto conto della specificità del territorio e

delle caratteristiche della popolazione; l'azione di programmazione viene guidata dalla capacità di adattare i servizi alle esigenze specifiche;

Come per l'identificazione dei servizi esistenti sul territorio, l'analisi dei bisogni di servizi della popolazione di Paladina viene realizzata per temi trasversali: salute, sicurezza, educazione\formazione, lavoro, trasporti, cultura, comunicazione, svago, ambiente, ecc. con l'obiettivo di definire i bisogni relativi a ciascuna area tematica in termini globali.

L'obiettivo è l'individuazione di quali segmenti delle singole aree di bisogno pongono problemi più urgenti di altri. Ad esempio il bisogno di trasporti nel territorio di Paladina può declinarsi in molti modi: trasporto casa-lavoro, trasporto alunni, trasporto d'urgenza (salute-sicurezza), trasporto di persone anziane, di cittadini privi di mezzo privato, trasporto urbano, di collegamento con il sistema ferroviario, ecc.

Questa identificazione dei bisogni tiene conto della specificità del territorio di Paladina e delle caratteristiche della popolazione che vi abita.

I bisogni di Servizi sono differenti in base alle caratteristiche della popolazione (giovane, adulta, ecc.), in base alle condizioni geografiche del territorio (piana, pedemontana, montana, ecc.), in base alla densità della popolazione, alla dominante produttiva (industriale, terziaria, ecc.).

Con questo spirito si tiene conto della domanda specifica di ciascun segmento di età, di ciascuna categoria sociale e professionale che compone la popolazione.

L'identificazione dei bisogni porta a definire i bisogni di base da soddisfare per tutta la popolazione, i bisogni specifici di alcune categorie, i bisogni espressi dalle imprese di qualsiasi dimensione e quelli di protezione dell'ambiente.

La zona di copertura o area di influenza di un Servizio permette di valutare se la localizzazione della struttura di Servizio risponde a criteri di accessibilità. Il criterio di accessibilità viene affrontato tenendo conto delle caratteristiche della popolazione di riferimento (ciò che è accessibile per un adulto non lo è altrettanto per un bambino o per un anziano).

La valutazione dei bisogni di Servizi della popolazione di Paladina non si basa solo su criteri quantitativi (densità di offerta e soddisfacente copertura o attrattività), si basa anche sulle qualità del servizio offerto e sulla sua flessibilità.

Sul piano qualitativo tradizionalmente si distingue tra qualità tecnica e qualità umana del servizio reso (qualità dell'accoglienza, personalizzazione del servizio, ecc.).

Sul piano dell'adattabilità ad essere apprezzata è, ad esempio, la capacità del servizio di tener conto dei bisogni e delle condizioni di vita degli utenti: orari di apertura e chiusura, coordinamento e organizzazione delle corrispondenze con i mezzi di trasporto, ecc.

- **confrontare l'offerta e la domanda di servizi per definire una diagnosi dello stato dei servizi ed individuare eventuali carenze:** il confronto consente di effettuare un bilancio analitico della situazione dei servizi presenti a Paladina e permette in primo luogo di verificare se la fruibilità è assicurata per tutti, tanto in termini di prestazioni che di qualità e di accessibilità al fine di identificare e circoscrivere le insufficienze e le necessità di miglioramento organizzativo;

Tale ricognizione mira a riscontrare l'applicazione del principio di eguaglianza di accesso ai servizi da parte di tutti i cittadini e ad applicare il principio di adattabilità dei servizi e di solidarietà nell'ambito della comunità per determinate categorie di abitanti (classi di età, gruppi specificatamente caratterizzati, ecc.).

L'affrontare questo doppio esame comparativo permette di mirare l'analisi dei servizi su

tre punti principali, la presenza, la qualità e l'accessibilità.

Un certo numero di Servizi di base viene garantito a tutti, indipendentemente dal luogo di residenza.

La lista di questi Servizi evolve nel tempo, ma oggi i Servizi che si ritiene debbano essere garantiti a tutti sono, secondo la valutazione comune: acqua potabile, elettricità, raccolta rifiuti, trattamento delle acque nere, collegamento alle reti di comunicazione (posta, telefono, ecc.) e d'informazione, scuole, servizi per la salute, servizi per la sicurezza, accesso ai trasporti, accesso minimo alla cultura e alle strutture per il tempo libero.

L'analisi dello stato dei Servizi del territorio comunale ha permesso in primo luogo di verificare se la copertura di base è assicurata per tutti, tanto in termini di prestazioni che di qualità e di accessibilità.

È così possibile identificare e circoscrivere le insufficienze e le necessità di miglioramento organizzativo.

Il confronto tra offerta e domanda di Servizi ha permesso di verificare se il Servizio pubblico di base ha saputo tener conto delle specificità territoriali e delle caratteristiche della popolazione e, qualora si manifestino carenze, permette di inventare soluzioni, adatte al territorio comunale e di identificare le priorità, tanto economiche che sociali.

Il confronto domanda offerta ha permesso, inoltre, di identificare un certo numero di segmenti di servizio che pur non facendo parte dei servizi di base in senso stretto, sono prioritari per la popolazione in rapporto alle sue specificità.

Se il diritto alla salute, per esempio, è ormai riconosciuto come generatore di Servizi facenti parte dei Servizi di base, il mantenimento a domicilio delle persone anziane ne è una declinazione, che diventa prioritaria per il territorio in cui l'invecchiamento della popolazione è sensibile. Rispondere a questo bisogno richiede una vera mobilitazione di attori pubblici e privati, di cui il mondo associativo costituisce una parte importante.

Eguale la crescita del lavoro femminile pone un problema sempre più acuto di custodia dei bambini, prima dell'età scolastica e dopo l'orario di chiusura delle scuole, raramente compatibile con gli orari di lavoro dei genitori.

Rispondere alle difficoltà della popolazione presuppone l'organizzazione di un Servizio alla popolazione che deriva necessariamente da una progettazione collettiva.

Questo comporta un ruolo nuovo per il Comune di Paladina, che deve trasformarsi da ente erogatore di Servizi a soggetto di governo, condizione che facilita l'organizzazione, in funzione della risposta ai bisogni evidenziati, da parte di soggetti privati.

In ambito urbano, come può considerarsi quello di Paladina, in genere tutti i Servizi di base sono assicurati, ma sono le difficoltà di accesso e la dispersione dei Servizi che possono porre problemi.

- **determinare il progetto e le priorità di azione:** il confronto tra offerta e domanda di servizi permette di creare soluzioni adatte al territorio di Paladina e di identificare le priorità d'intervento, tanto economiche che sociali. Il confronto permette inoltre di identificare un certo numero di segmenti di servizio che pur non facendo parte dei servizi di base in senso stretto, sono prioritari per la popolazione in rapporto alle sue specificità.

Il Piano dei Servizi di Paladina definisce, pertanto, le necessità di sviluppo e integrazione dei servizi esistenti e le modalità di intervento, sia in riferimento alla realtà comunale consolidata, che alle previsioni di sviluppo e riqualificazione del territorio, assicurando in ogni caso una dotazione minima di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale (servizi secondari) superiore a 30 mq per abitante.

Il Piano dei Servizi di Paladina si rapporta quindi con il più generale progetto di sviluppo della comunità locale, in modo da selezionare le priorità di intervento in relazione al fatto che i servizi rappresentano premesse o fattori complementari dello sviluppo prefigurato.

Il sistema delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale è concepito e sviluppato a supporto delle diverse funzioni insediate o previste, secondo un disegno di razionale distribuzione sul territorio e in particolare il sistema del verde è affrontato e valutato sotto molteplici aspetti non solo correlati alla disponibilità di spazi di fruizione della popolazione, ma anche al ruolo fondamentale che i corridoi ecologici e gli spazi verdi di connessione tra ambiente edificato e rurale rivestono nella determinazione della qualità degli insediamenti e del paesaggio di Paladina.

2. Determinazione del numero di utenti dei servizi a Paladina

Il Piano dei Servizi in riferimento alla corretta quantificazione dell'offerta contiene la determinazione del numero degli utenti dei servizi.

A questo proposito si fa riferimento ad una popolazione reale, cioè alla popolazione stabilmente residente nell'ambito del comune, cui si aggiunge la popolazione di nuovi insediamenti prefigurata dagli obiettivi di sviluppo quantitativo contenuti nel Documento di Piano.

Nella determinazione del numero degli utenti dei servizi si fa riferimento anche alla popolazione gravitante per motivi di lavoro, studio, turismo ed utenza di servizi sovracomunali.

Il Piano indica inoltre i servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione in relazione all'insediamento di strutture di distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizi. Poiché la legge non fornisce riferimenti per la valutazione quantitativa e qualitativa dei servizi, pertanto la valutazione è oggetto di specifica determinazione, caso per caso, con riferimento alla tipologia degli interventi, all'utenza indotta ed alla localizzazione, nel rispetto delle eventuali normative di settore.

3. Programmazione economica, operatività e flessibilità

Il Piano dei Servizi di Paladina si caratterizza anche per una dimensione programmatica: si configura infatti come atto che coordina ed orienta plurimi centri di spesa in funzione di finalità ed obiettivi predeterminati ed esplicita la sostenibilità dei costi degli interventi individuati.

Il Piano dei Servizi esplicita la sostenibilità economicofinanziaria delle sue previsioni in relazione alle varie modalità di intervento ed alle programmazioni in corso, con particolare riferimento al programma triennale dei lavori pubblici.

La necessità di una stretta correlazione tra programmazione e sostenibilità finanziaria degli interventi mette in particolare rilievo la funzione di governo del piano, che deve saper coordinare e finalizzare tutte le forze e le risorse della società, pubbliche e private, su progetti concertati e sostenibili.

Il Piano dei Servizi rappresenta, in quest'ottica, il punto di partenza e di arrivo dell'azione dei diversi soggetti che operano nel campo dei servizi alla popolazione ed alle imprese e, in quanto tale, costituisce il punto di equilibrio tra domanda ed offerta di servizi, attraverso il

concorso di tutti i soggetti (pubblici, privati, no profit, terzo settore) chiamati a contribuire alla sua realizzazione.

La definizione del quadro degli obiettivi e delle esigenze facilita la gestione di un confronto concorrenziale fra promotori, così come la valutazione dell'offerta di un singolo promotore da parte dell'amministrazione Pubblica.

È garanzia, inoltre, di trasparenza delle operazioni, in quanto fornisce certezze al promotore derivanti dalla conoscenza di obiettivi ed esigenze generali o di specifiche, utili alla concezione dei progetti di intervento.

Il Piano dei Servizi pone adeguata attenzione anche agli aspetti operativi comunicando le aspettative che la cittadinanza, attraverso la sua rappresentanza amministrativa, proietta in un futuro a breve e medio termine, per un miglioramento della qualità della vita e della struttura dei servizi della comunità di Paladina.

La fase operativa è rappresentata dal momento in cui l'amministrazione, dopo aver identificato i bisogni da soddisfare con attrezzature o in altre forme, sceglie a quali bisogni rispondere in modo diretto, nell'ambito delle proprie disponibilità e capacità di bilancio o attraverso meccanismi di tipo perequativo – compensativi e di incentivazione, e quelli per i quali consentire l'intervento dell'operatività privata tramite formule di convenzionamento, accreditamento o semplicemente di vincolo funzionale.

Alla convinzione che alla crescita della domanda si deve far fronte attraverso un potenziamento quantitativo dell'offerta, realizzando un adeguato stock di nuove attrezzature, si sostituisce l'idea che il potenziamento dell'offerta può essere perseguito attraverso una migliore gestione delle attrezzature esistenti, privilegiando gli aspetti organizzativi e funzionali (standard prestazionali) rispetto a quelli fisici ed edilizi (standard quantitativi).

Di conseguenza gli interventi prioritari a Paladina riguardano, in prevalenza, la ristrutturazione e la migliore organizzazione dei servizi esistenti, puntando in particolar modo a mettere a sistema una serie di attrezzature e di prestazioni erogate, che sono state fino ad oggi gestite magari in modo settoriale e/o disarticolato. Da una prima identificazione delle criticità presenti e dei requisiti di localizzazione e dimensionamento degli interventi di riassetto segue una valutazione del rapporto tra servizi ed organizzazione urbana per un corretto inquadramento urbanistico delle problematiche.

Il Piano dei Servizi infine è da intendere come documento flessibile, sia rispetto ai servizi da erogare (e quindi alla domanda), sia rispetto ai tempi in cui erogarli (e quindi alle risorse necessarie e disponibili). Questo non facilita la programmazione e la gestione del Piano, ma costituisce la condizione base da cui partire per evitare che il PdS si esaurisca in un'elencazione di azioni ed attività specifiche da realizzare in tempi rigidamente previsti.

Quindi le diverse fonti possibili sono integrate in una previsione mappata, almeno per quanto riguarda i servizi localizzabili e le reti individuabili sul territorio per quanto riguarda i servizi spaziali e nell'individuare i diversi scenari temporali di realizzazione in relazione alla trama di rapporti che l'Amministrazione comunale può indirizzare e coordinare.

La dimensione programmatica e dinamica del Piano dei Servizi facilita comunque il rinvio a specifici piani di settore dell'approfondimento di molteplici aspetti quali: la mobilità, l'uso del sottosuolo, l'edilizia residenziale pubblica, l'edilizia scolastica, ecc.

4. Rilevazione dei Servizi pubblici e di interesse pubblico

Dalla rilevazione emerge che il tipo di gestione dei Servizi è in parte pubblico e in parte privato di uso pubblico (anche se non tutti i privati hanno perfezionato gli atti di convenzionamento) e che l'accessibilità al Servizio è discreta valutata la viabilità di pertinenza, la superficie destinata a parcheggio, le modalità di trasporto, la quasi mancanza di barriere architettoniche all'esterno, la compatibilità con le funzioni di contorno, l'integrazione con il contesto e il bacino di utenza.

Le modalità per la fruizione del Servizio sono discrete, tenuto conto della limitata presenza di barriere architettoniche negli interni, dello stato di manutenzione, delle strutture connesse ai servizi, delle condizioni di agibilità, del livello di utilizzazione, delle limitate carenze funzionali e dimensionali e dei programmi di utilizzazione.

Dalle rilevazioni emergono le esigenze relative al Servizio analizzato e relative all'ampliamento dell'area e della superficie lorda di pavimento o alle esigenze di nuova localizzazione, che il Piano dei Servizi affronta.

5. La mappatura dei servizi esistenti sul territorio di Paladina

Il Piano di Servizi per Paladina è fondato sulla conoscenza dei Servizi esistenti sul territorio.

Per quanto riguarda il quadro conoscitivo dei Servizi esistenti occorre innanzitutto premettere che, per una corretta e completa ricognizione dell'offerta si è considerato il servizio offerto quale sommatoria di due diverse componenti:

- l'attrezzatura, intesa come struttura fisica che ospita un'attività;
- l'attività che ente, associazione o privato offrono all'utente.

Questa distinzione permette di prendere in considerazione non solo i Servizi esistenti, ma tutte le attività di Servizio effettivamente disponibili nel territorio del Comune di Paladina, ivi comprese quelle che non si identificano con un'area o una struttura edilizia.

All'interno della stessa attrezzatura, infatti, possono essere ospitate più attività, ad esempio l'attrezzatura scolastica può ospitare il centro sociale, servizi ambulatoriali, ecc.

Molte attività non sono riferibili ad alcuna attrezzatura: si tratta di quelle attività che potremmo definire spaziali (Servizio di assistenza domiciliare per gli anziani, ecc.).

Questa distinzione risulta utile anche ai fini della predisposizione di un catalogo informatizzato dei Servizi, contenente i dati relativi alle attrezzature e alle attività.

Poiché l'obiettivo finale è quello di assicurare la copertura dei bisogni di Servizi della popolazione è stata effettuata la ricognizione dei Servizi esistenti, avendo come obiettivo quello di registrare l'esistenza e la qualità di un servizio, indipendentemente dalla appartenenza del Servizio al settore pubblico o a quello privato, nelle sue molteplici articolazioni.

L'inventario di queste strutture non ha per obiettivo di differenziare i Servizi erogati dal settore pubblico e quelli erogati dal settore privato né, per esempio, nel settore pubblico, di distinguere ciò che attiene alla competenza dello Stato, della Regione, della Provincia, del Comune o di organismi intercomunali.

La catalogazione degli attori sul territorio è di tipo trasversale, non per comparti di competenze, e stabilita a partire dalle tematiche di servizio: sanità, sicurezza, educazione, formazione, trasporti, comunicazioni, cultura, tempo libero...

Questo non implica la perdita delle informazioni sulla gestione del servizio, che rimane

fondamentale, soprattutto in vista della valutazione dello stato dei servizi e della conseguente programmazione.

L'esame per tema dei Servizi mira alla ricostruzione di una filiera di Servizi di cui sono identificate tutte le componenti.

Il Piano di Zona L. 328/2000 ha introdotto nelle politiche sociali territoriali un nuovo concetto di programmazione e di promozione dello sviluppo locale, mettendo come riferimento unitario un ambito territoriale.

In Paladina inoltre svolgono attività numerose altre associazioni culturali, politiche, sindacali, sportive, ricreative e religiose.

Si coglie in tutto il suo valore la ricchezza del tessuto sociale del paese, caratterizzato dalla molteplicità e vivacità di gruppi e associazioni attivi sul territorio comunale, dalla pluralità di attività e proposte sociali e culturali rivolte alle diverse fasce di età della popolazione, e dalla sensibilità e attenzione nei confronti dei problemi sociali e prima ancora dei cittadini che caratterizza l'organizzazione e l'azione amministrativa.

Con il Piano per il diritto allo studio varie sono le iniziative promosse dall'Amministrazione.

Dal quadro di insieme emerge che l'edilizia sociale esistente e di previsione è integrata nel tessuto urbano e nel sistema dei Servizi.

I Servizi sono articolati in Servizi Primari, Servizi Secondari e Servizi di Interesse Sovracomunale, così come distinti all'articolo 44 della L.R. 12/2005.

In riferimento ai 3972 residenti la dotazione nel luglio 2010 di Servizi viene stimata in oltre 7 mq/abitante per i Servizi Primari a Parcheggio e in circa 33 mq/abitante per i Servizi Secondari.

Infatti la valutazione di adeguatezza dei Servizi di Paladina viene derivata dall'insieme di diverse valutazioni in relazione ai fabbisogni riscontrati o riscontrabili riferita alla dimensione quantitativa, alla capacità prestazionale, alla fruibilità, all'accessibilità, alla qualità, all'organizzazione territoriale, agli elementi dimensionali, alle modalità di gestione, alle caratteristiche che concorrono a determinare il servizio, ecc.

Il quadro dei Servizi rilevato è organico e integrato, territorialmente diffuso e articolato nelle tipologie, qualitativo nelle prestazioni.

INDIRIZZI E CONTENUTI DEL PIANO DEI SERVIZI DI PALADINA

1. La costruzione della 'città pubblica'

Il progetto di Piano dei Servizi di Paladina si compone di due parti: una parte strutturale e pianificatoria ed una parte programmatoria.

Nella parte strutturale e pianificatoria il Piano dei Servizi configura il quadro complessivo dei servizi e delle attrezzature di interesse generale esistenti e di progetto; ne definisce l'assetto territoriale in relazione ai sistemi infrastrutturale, ambientale e delle trasformazioni; ne identifica infine le specifiche categorie che concorrono alla valutazione del livello prestazionale dei Servizi.

A questo fine il Piano effettua un'individuazione delle aree, esistenti e di progetto, da utilizzare per servizi, che andranno a costituire il patrimonio pubblico e privato di uso pubblico e che rappresentano l'ossatura portante del territorio.

Il disegno delineato definisce il progetto dello spazio collettivo di Paladina come progetto nel quale si compongono e si organizzano i rapporti reciproci fra i diversi spazi destinati a Servizi e le aree urbane consolidate e da urbanizzare.

Nella parte programmatica il Piano dei Servizi individua le azioni, le prestazioni e gli obiettivi da assumere per riqualificare, differenziare ed incrementare a Paladina l'offerta dei Servizi, anche dei Servizi spaziali.

In questa prospettiva definisce il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, configurandosi tecnicamente come disegno urbanistico nel quale si compongono e si organizzano i rapporti reciproci tra i diversi spazi destinati a Servizi e le aree urbane consolidate e da urbanizzare.

La tavola Planimetria dei Servizi restituisce il quadro degli interventi prioritari e strategici nella politica dei Servizi, indicando le aree e gli interventi da realizzare, in coerenza con gli altri strumenti programmatici. Se si considerano sia il ruolo strategico che quello programmatico del Piano, si può ipotizzare una diversa durata dello strumento: uno schema di lunga permanenza nella struttura soprattutto morfologica della città, progressivamente alimentato dalle scelte puntuali e che incrementano i diversi programmi di opere pubbliche; un insieme di regole adattabili periodicamente per il funzionamento della rete dei Servizi e soprattutto degli accordi pubblico/pubblico e pubblico/privati per l'implementazione dell'offerta. In sintesi si può sostenere che il Piano dei Servizi, in coerenza con gli strumenti di programmazione settoriale (con particolare riferimento al Programma triennale delle opere pubbliche, al Programma dei parcheggi, ecc.), individua gli elementi strutturali del territorio e un set di azioni programmatiche (le priorità per la costruzione della 'città pubblica'), definiti rispetto allo scenario ecologico – ambientale, allo scenario infrastrutturale e allo scenario insediativo, i tre grandi sistemi che restituiscono il quadro territoriale complessivo.

Gli elementi strutturali e le azioni programmatiche costituiscono il quadro di riferimento imprescindibile per la valutazione di tutte le proposte di trasformazione urbana, sia a carattere ordinario che a carattere speciale, come i Programmi Integrati di Intervento. Il Piano dei Servizi, attraverso il disegno dello spazio pubblico ed il disegno infrastrutturale, determina le condizioni insediative irrinunciabili per le trasformazioni, sulle cui basi negoziare, di volta in volta, le compensazioni in suolo, opere e prestazioni. In questa logica, il Piano dei Servizi può diventare una sorta di carta degli impegni dell'Amministrazione verso i cittadini, comprendente l'insieme di opere e progetti programmati, ma soprattutto le regole di tale programmazione, che necessariamente deve tener conto del contributo attuativo dell'operatore privato. Si tratta di regole progettuali da un lato e di regole attuative e gestionali dei servizi pubblici, dall'altro.

Riconoscere il ruolo fondamentale dei privati nella predisposizione, fornitura e gestione dei Servizi significa in primo luogo incentivare gli operatori a fornire un contributo prezioso per la costruzione della città, purché tale contributo venga ricondotto all'obiettivo della sostenibilità delle scelte di piano che, nello specifico, si occupa di costruire il telaio territoriale per dotare di servizi la collettività di Paladina, rappresentata dalle generazioni presenti e da quelle future.

Il Piano dei Servizi di Paladina si articola rispetto a diversi scenari territoriali, lo scenario infrastrutturale, lo scenario ambientale, lo scenario delle aree e delle attrezzature di interesse sovracomunale e lo scenario delle trasformazioni.

Lo scenario infrastrutturale individua gli elementi della mobilità pedonale, ciclabile e su gomma, nonché le fasce di rispetto e le zone per il verde di mitigazione e ambientazione stradale, che rappresentano un elemento importante nel garantire la compatibilità ecologica

e l'inserimento paesistico delle infrastrutture. Per tali ragioni il Piano introduce una disciplina specifica per le fasce di rispetto stradale in territori sensibili: è infatti previsto un complesso di interventi di mitigazione e ambientazione destinato a ridurre l'impatto e gli inquinamenti.

Le indagini relative allo scenario ambientale del territorio si sono poste l'obiettivo di accompagnare e guidare il processo di trasformazione urbanistica a favore di uno sviluppo sostenibile ed ecologicamente orientato, fondato sulla considerazione che l'ambiente non va inteso come variabile subordinata ai processi di trasformazione, ma anzi quale vero e proprio fattore determinante lo sviluppo sostenibile.

Ogni proposta di trasformazione territoriale e urbanistica non può prescindere dal contribuire al perseguimento dell'obiettivo generale, di medio-lungo termine, rappresentato dalla salvaguardia, dall'integrazione e dal potenziamento della rete ecologica di collegamento fra i diversi sistemi ambientali.

Il verde urbano pubblico affianca e valorizza quello privato, si configura quale elemento strutturale della forma urbana e come elemento fondamentale dell'equilibrio ecologico complessivo ed è strumento privilegiato per la riqualificazione dello spazio pubblico urbano. Il ridisegno del verde è finalizzato a creare una rete ambientale urbana (connessioni verdi e piste ciclabili) ed è a sua volta integrato e rafforzato dal Parco dei Colli e dagli ambienti del fiume Brembo.

Il Piano dei Servizi si propone di valorizzare il ruolo della 'città pubblica', a partire da alcune strategie specifiche:

- il riequilibrio, sia quantitativo che localizzativo, delle dotazioni dei Servizi;
- la limitazione del meccanismo espropriativo a favore dell'estensione dello strumento di perequazione, che consente da una parte di ottenere quale cessione gratuita, negli interventi, le aree pubbliche e dall'altra di garantire un equo trattamento ai proprietari coinvolti nei processi di trasformazione;
- la costruzione di una città più vivibile attraverso il ridisegno ed il potenziamento di spazi e luoghi pedonali, l'estensione della rete di percorsi pedonali e ciclabili, la riorganizzazione del sistema della sosta.

Le azioni urbanistiche ed ambientali sono indirizzate alla realizzazione di spazi pubblici e nuove centralità per Servizi, ma anche alla costruzione di una trama ciclabile e pedonale attrezzata (con pavimentazioni, alberature, verde) che tuteli la percorribilità del territorio a favore delle categorie più deboli (anziani, bambini, svantaggiati) e che incentivi l'interconnessione tra l'ambito urbanizzato e le aree ambientali (parchi, corridoi ecologici, ecc.). Si tratta in particolare di organizzare i percorsi ciclopedonali secondo uno schema completo ed unitario, solo parzialmente realizzato e programmato.

L'acquisizione delle aree necessarie alla costruzione della città pubblica deve essere perseguita nel PGT attraverso l'applicazione di regole compensative, quale cessione gratuita dovuta in cambio della quota edificatoria concessa. Il fondamento della perequazione è che non si debba realizzare alcuna trasformazione urbana o valorizzazione immobiliare senza che esista un adeguato e proporzionale beneficio per la collettività, rappresentato in termini di incremento di Servizi e più in generale della qualità ambientale degli insediamenti.

La LR 12/2005 è entrata in vigore da poco e quindi necessita nella sua applicazione di un periodo di sperimentazione e di verifica. Da qui deriva che anche il Piano dei Servizi in prima stesura si configuri come strumento pilota, bisognoso di momenti di verifica nella sua gestione.

2. La Planimetria dei Servizi a Paladina

In base ai disposti dell'art. 44 della L.R. 12/2005 i Servizi sono articolati in:

- Servizi Primari, che comprendono strade, spazi di sosta o di parcheggio, fognatura, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato;
- Servizi Secondari, che comprendono asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo e strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, presidi per la sicurezza pubblica, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie, cimiteri;
- Servizi di Edilizia residenziale pubblica;
- Servizi di Interesse Sovracomunale, che comprendono i Servizi di diverse tipologie, che hanno un bacino di utenza riferito non solo agli abitanti di Paladina;

I Servizi possono essere pubblici nella proprietà e/o nella gestione e privati nella proprietà e/o nella gestione ma di uso pubblico.

La collocazione spaziale dei servizi e le relative interrelazioni con il tessuto urbano sono rappresentate nella tavola Planimetria dei Servizi.

Si pone a questo punto il problema del rapporto del Piano dei Servizi con il più generale progetto di sviluppo della comunità locale di Paladina, che consenta di selezionare le priorità di intervento in relazione al fatto che i Servizi rappresentano premesse o fattori complementari, appunto, dello sviluppo prefigurato.

Occorre, pertanto, interrogarsi da un lato sugli elementi costitutivi dell'identità urbana e territoriale di Paladina, sui quali si vuole fondare la propria competitività e, dall'altro, su quale ruolo sia definibile per la comunità locale.

Occorre pensare al territorio comunale come impresa nel significato di soggetto strategico che definisce una funzione di benessere collettivo da ottimizzare sul lungo periodo e appronta gli strumenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi, attraverso la cooperazione con i soggetti che organizza al suo interno o che si muovono nel suo ambito di azione.

È evidente che il territorio, a differenza di un'impresa, è composto da una molteplicità di attori, i cui interessi possono essere divergenti e conflittuali. Si tratta di essere in grado di trovare il denominatore comune, di formulare cioè uno scenario strategico, atto a guidare e dare coerenza al gioco delle interazioni tra i molteplici attori.

Il Piano dei Servizi di Paladina ha anche il ruolo di comunicare in modo rapido le aspettative che la cittadinanza, attraverso la sua rappresentanza amministrativa, proietta in un futuro a breve e medio termine, per un miglioramento della qualità della vita e della struttura di servizio della comunità locale.

Il valore strategico dello strumento sta proprio nel suo porsi come processo consensuale di costruzione di scenari cooperativi, fondati su accordi mutuamente vantaggiosi tra soggetti pubblici e privati e, di conseguenza, nel concepire come risorsa, non come limite, dei processi di decisione la pluralità dei valori e degli interessi dei soggetti presenti nell'area decisionale.

Per questo la costruzione della fase operativa ha un valore centrale, in quanto rappresenta il momento in cui l'Amministrazione, dopo essersi accordata con i propri cittadini sulla lista dei bisogni da soddisfare con attrezzature o in altre forme, sceglie a quali bisogni rispondere in modo diretto, nell'ambito delle proprie disponibilità capacità di bilancio, o

attraverso meccanismi di tipo perequativo e Servizi qualitativi, e quelli per i quali consentire l'intervento dell'operatività privata, tramite formule di convenzionamento, accreditamento o semplicemente di vincolo funzionale.

Alla convinzione che alla crescita della domanda si deve far fronte attraverso un potenziamento quantitativo dell'offerta, realizzando un adeguato stock di nuove attrezzature, il piano sostituisce l'idea che il potenziamento dell'offerta può essere perseguito soprattutto attraverso una migliore gestione delle attrezzature esistenti, privilegiando gli aspetti organizzativi e funzionali (Servizi prestazionali) rispetto a quelli fisici ed edilizi (standard quantitativi).

Di conseguenza gli interventi prioritari devono riguardare, in prevalenza, la ristrutturazione e la migliore organizzazione dei Servizi esistenti, puntando in particolar modo a mettere a sistema una serie di attrezzature e di prestazioni erogate, che sono state fino ad oggi gestite in modo settoriale e/o contraddittorio, secondo gli obiettivi delle specifiche istituzioni di gestione.

Ad una prima identificazione delle criticità presenti e dei requisiti di localizzazione e dimensionamento degli interventi di riassetto è seguita una valutazione del rapporto tra Servizi e organizzazione urbana, dai quali dipende un corretto inquadramento urbanistico delle problematiche evidenziate.

Nella costruzione delle alternative di progetto vengono, dunque, privilegiate le analisi sul ruolo dei Servizi nell'organizzazione e nella configurazione della struttura territoriale, valutando le possibilità di conferire al sistema dei luoghi e degli edifici di uso collettivo una funzione di sostegno e connessione tra le diverse parti del territorio, riconoscibili storicamente e/o per intenzionalità programmatica.

Impostata in questo modo la progettazione del sistema dei Servizi diventa la progettazione del telaio sulla cui base riqualificare il territorio e sul quale concentrare i significati e i valori di maggiore pregnanza sociale.

La continuità, la compiutezza e la riconoscibilità di questo telaio (ad esempio la città sostenibile delle bambine e dei bambini, la rete dei percorsi pedonali, ecc.), in altri termini l'integrazione, permette di ritrovare coerenza tra le diverse categorie di Servizi e tra queste e gli altri elementi della struttura territoriale di Paladina.

Il Piano dei Servizi prende forma e consistenza tramite una sua Normativa.

3 Il tema abitativo: i Servizi di edilizia residenziale pubblica

Rispetto al tema dell'abitazione l'obiettivo del Piano, in conformità al comma 1 dell'art. 9 della LR 12/2005, è quello di affrontare il bisogno fornendo delle opportunità per aumentare la disponibilità di alloggi di tipo sociale e solidale, incentivando anche con elementi premiali la formazione di varie tipologie abitative di tipo sociale e solidale.

Il Piano intende anche favorire, anche con elementi premiali, la formazione integrata nel tessuto urbano da parte dei privati di alloggi a prezzo di vendita convenzionato, alloggi affittati a canone convenzionato e alloggi (posto-letto, minialloggio, bi-trilocale) per l'accoglienza e la residenza di emergenza temporanea per periodi di tempo diversificati (affidati alla gestione di Associazioni onlus).

Al fine di favorire la diffusione nel territorio di microservizi di iniziativa privata e solidale, il Piano favorisce, anche con elementi premiali, le iniziative private di residenza con Patto di solidarietà, che prevedano forme di cofinanziamento, la condivisione di spazi e di attività di tipo sociale (nursey, soggiorno diurno per anziani, sala giochi per bambini,

lavanderia, dispensa per gli acquisti comuni, gruppi di acquisto solidale, auto in condivisione, orto, ecc.), di spazi e di attività di tipo culturale, sportivo e ricreativo (stanza hobby, biblioteca-sala multimediale, tea-room, sala feste, sala attività sportive, giardino, ecc.).

In relazione ai bisogni delle persone anziane il Piano favorisce tramite incentivi premiali la formazione di alloggi e di alloggi protetti per persone anziane integrati nel tessuto urbano.

4. Servizi leader

Il Piano individua alcuni Servizi strategici dal punto di vista territoriale e sociale che hanno ruolo trainante nei processi di qualità della vita a Paladina e che si configurano come Servizi leader.

La piazza di Paladina

La riqualificazione della piazza centrale del nucleo storico di Paladina.

Paladina a piedi

La formazione di una trama di percorsi pedonali e ciclabili attrezzati e di qualità che tuteli e valorizzi la percorribilità pedonale anche a favore delle categorie più deboli (bambini, anziani, handicap, ecc.) e che incentivi l'interconnessione tra le varie parti del territorio e i servizi.

La formazione di un *anello baricentrico* (via Alpini, via Libertà, ecc.) pedonale e ciclabile di qualità (pavimentazione, alberature, componenti, punti di sosta, ecc.) di connessione tra Servizi di vario tipo, centro storico, residenze, attività commerciali, ecc., con viabilità 'dolce'.

Paladina dei bambini

L'attuazione della legislazione per ottenere una Paladina sostenibile per le bambine e per i bambini.

5. Servizi sociali e Servizi alla famiglia

Il Piano di Zona L. 328/2000 dell'Ambito al quale appartiene Paladina individua la gestione in forma associata, l'assetto organizzativo, le attribuzioni delle competenze tra i Comuni, i partner e gli aspetti di regolamentazione per il finanziamento delle politiche sociali di Ambito.

Il PdZ dà rilevanza alla figura dell'Assistente sociale nel ruolo di referente del Segretariato sociale, figura di riferimento per stabilire servizi, modalità di accesso, criteri, coordinamento e supporto di base per l'attuazione del PdZ, per raccogliere le istanze e le problematiche per i tavoli di lavoro di Ambito e per l'Assemblea dei Sindaci sulle tematiche relative agli anziani, disabili, infanzia e famiglia, adolescenti e giovani, emarginazione, povertà, disagio adulto, migranti e interculture, salute mentale, ecc.

I Servizi sociali e alla famiglia previsti sono quelli per la disabilità, per i minori, per le persone anziane, per la solidarietà e per il diritto allo studio.

Servizi per la disabilità

I progetti e gli interventi sulla disabilità hanno l'obiettivo di sostenere e sviluppare tutta l'autonomia e capacità possibili, rimuovendo gli ostacoli che aggravano la condizione di

disabilità e sostenendo le famiglie nel percorso di accompagnamento al progetto di vita del congiunto disabile. Gli interventi previsti sono:

- L'assistenza domiciliare e quella educativa handicap.
- Il servizio di formazione all'autonomia, che prevede interventi ed iniziative educative e riabilitative per disabili di media gravità in età giovanile.
- L'inserimento diurno di disabili gravi presso un centro diurno disabili, di disabili in età giovanile in una comunità residenziale, di disabili adulti in istituti e in progetti lavorativi L. 68/1999 tramite il Servizio integrato di inserimento lavorativo.
- Contributi per favorire l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Servizi per i minori

L'obiettivo primario è quello di promuovere e sostenere la famiglia nei diversi contesti di esercizio delle funzioni connesse alla genitorialità, nelle diverse fasi del ciclo della vita, nonché nella promozione di cure e attenzioni educative a livello comunitario (genitorialità sociale).

Le politiche a favore dei minori mirano a dare rilievo ai minori quali soggetti di diritti riconoscendo l'importanza e la peculiarità dei bisogni e dei problemi che esprimono e riconoscendo nel contempo l'esigenza di una visione complessiva del benessere psico-fisico e sociale.

Le iniziative sono:

- Contributi e concorso spese per il mantenimento di minori tramite gli affidi presso famiglie l'inserimento in specifiche comunità, l'assistenza alla maternità e infanzia e l'erogazione di buoni come sostegno alla natalità.
- Iniziative con interventi domiciliari per grave disagio o per disabilità con assistenza domiciliare, progetto territoriale di assistenza domiciliare minori di gruppo e assistenza educativa domiciliare handicap.
- Iniziative per favorire l'accoglienza diurna in strutture istituzionali e non con obiettivi preventivi, ricreativi ed educativi, come il Centro di Aggregazione Giovanile all'interno del Progetto giovani con la costituzione della Consulta giovanile e come soggetti primari di coordinamento oltre al Comune anche la Scuola, l'Oratorio, i comitati di settore, gli Scout, la Polisportiva e le associazioni ed i gruppi.

Servizi per le persone anziane

I mutamenti demografici in atto, sia per quanto riguarda il processo di invecchiamento della popolazione sia per quanto concerne le tipologie familiari, richiedono attenzioni specifiche e progettualità diversificate nell'offerta.

L'aumento della speranza di vita si traduce in un incremento della popolazione anziana e molto anziana, con l'inevitabile aumento delle richieste di prestazioni e di servizi non solo sociali, ma anche sanitari ed assistenziali.

Se tuttora è la famiglia a svolgere un ruolo cruciale di supporto e di sostegno, costituendo la prima barriera al ricovero, i mutamenti in atto richiedono la creazione di sinergie tra servizi comunali, associazioni di auto-mutuo aiuto e volontariato.

Sulla scorta degli studi e dai contributi degli Assessorati il Piano stabilisce che premessa indispensabile per gli interventi sono :

- la messa in campo di azioni specifiche, rapportate alle differenti situazioni di autonomia personale dei singoli, che valorizzino la presenza delle persone anziane, quale risorsa per la comunità;

- la incentivazione di azioni di prevenzione e promozione della salute, offerta di supporti informativi/formativi alle persone anziane, ai familiari ed alla popolazione;
- costruzione di una rete di connessioni tra servizio comunale, servizio sanitario di base (medici di base) e altri soggetti del privato sociale (associazioni e gruppi di volontariato), mirata allo scambio di informazioni ed alla condivisione di linee programmatiche d'intervento;
- centratura del 'Servizio di assistenza domiciliare' sul binomio anziano – famiglia, con la realizzazione di specifiche azioni di supporto (interventi di carattere consulenziale, educativo, psicologico, formativo);
- rivisitazione del ruolo del Servizio sociale comunale, alla luce delle trasformazioni di politica sociale in corso (L. 328/2000, PSSR Regione Lombardia), che evidenzia l'impegno di lettura della realtà, progettazione dei servizi, connessione tra bisogni e offerte, valorizzazione del contributo delle realtà di Associazionismo e Volontariato, oltre all'impegno prioritario della gestione quotidiana dei servizi;
- la messa in campo di unità d'offerta sperimentali e innovative ed il consolidamento di servizi in atto;
- la pianificazione di unità di offerta più strutturali e/o strutturate (accordi/convenzioni con Enti gestori di Centri diurni integrati; alloggi protetti).

Il Piano ipotizza azioni che sono realizzabili in tempi diversi:

- potenziamento del Servizio assistenza domiciliare;
- ampliamento offerta di supporti alle famiglie che hanno in casa anziani non autosufficienti;
- potenziamento del servizio di distribuzione dei pasti a domicilio;
- incentivazione del servizio trasporti;
- potenziamento dei servizi per le persone parzialmente autosufficienti;
- formazione di alloggi per persone anziane e di alloggi protetti integrati nel tessuto urbano e incentivi premiali agli operatori affinché li realizzino;
- ampliamento della gamma di offerta di attività sociali, ricreative e culturali in collaborazione con la biblioteca comunale;
- favorire il rapporto intergenerazionale con l'atelier per i giovani, progettando occasioni di incontro, finalizzate alla trasmissione di conoscenze e tradizioni culturali ed al recupero di socialità e solidarietà;
- predisposizione di percorsi di educazione permanente;
- pubblicazione della Carta dei Servizi;
- eliminazione delle barriere architettoniche e interventi di mitigazione del traffico per ridurre la pericolosità della viabilità;
- potenziamento del telesoccorso;
- istituzione del Servizio pasti non solo per anziani;
- integrazione delle rette ricovero, erogazione di buoni sociali L. 328/200, di contributi una tantum a favore di persone anziane con particolare disagio economico e di contributi fondo sostegno affitto (a parziale carico della Regione Lombardia) con la compartecipazione economica del Comune per i casi con particolare fragilità economica.

Servizi per la solidarietà

Si prevede con l'intervento dell'assistente sociale di operare nelle situazioni di disagio conseguenti all'insorgere di nuove povertà presenti in alcune famiglie e di attivare progetti di solidarietà internazionale.

Servizi per il diritto allo studio

Le iniziative previste sono principalmente: l'assistenza educativa ai minori portatori di handicap, i libri di testo in comodato, il sostegno all'offerta formativa e alla attività didattica, il servizio trasporto, il servizio mensa, il sostegno alle famiglie a basso reddito e gli assegni di studio.

6. La città sostenibile delle bambine e dei bambini

Passa attraverso la partecipazione diretta dei bambini e della scuola il superamento della città degli adulti, della città di chi produce e di chi consuma, di chi si muove con l'auto, di chi è forte, il superamento di un luogo ostile a tutte le fasce cosiddette deboli di cittadini – come i bambini– con l'obiettivo di un ambiente comunitario rassicurante e di luoghi accessibili, sicuri e conviviali.

Pertanto il Piano dei Servizi deve prendere forma e attuarsi anche con il contributo della “progettazione partecipata delle bambine e dei bambini” tramite istituti di partecipazione, come il Consiglio comunale dei ragazzi e la Scuola.

Le forme di partecipazione devono svolgersi attorno al progetto dei Servizi, nel rapporto tra Consiglio comunale ragazzi e Ufficio tecnico comunale, ecc.

Quindi l'attuazione del Piano dei Servizi, in particolare la realizzazione dei servizi scolastici, del verde pubblico come sistema territoriale diffuso, dei percorsi pedonali protetti, della mitigazione del traffico, ecc., si deve approfondire tramite la partecipazione con modalità adeguate nelle fasi attuative delle opere: fattibilità-ideazione, progettazione, realizzazione e gestione.

7. La dotazione di Servizi Primari, Secondari e di Interesse Sovracomunale prevista dal PdS

Il Piano stabilisce che gli interventi devono provvedere alla formazione di tutti i Servizi Primari necessari all'intervento stesso.

Per quanto attiene i Servizi Primari a parcheggio viene stabilita una dotazione minima in riferimento alle diverse destinazioni d'uso al fine di favorire l'accessibilità agli utenti, questa dotazione deve essere integrata da quella prevista per i residenti e da quella prevista per gli addetti delle varie attività e per la logistica.

La dotazione di parcheggi prevista dal Piano dovrebbe essere utile ad ammorbidire le tensioni tra le varie parti di territorio, il sistema della mobilità e la rete per l'accessibilità e dovrebbe sopperire in parte la carenza strutturale di parcheggi di alcune aree critiche, nelle quali il rapporto tra lotto, costruito e viabilità e la frammentazione delle proprietà non consentono la definizione di soluzioni adeguate, riscontrabili solamente tramite interventi di Ristrutturazione urbana di quartiere.

Per quanto riguarda i Servizi a verde, concepiti anche come verde di connessione e corridoio ecologico, devono divenire l'ossatura fondamentale della struttura del verde, attorno al quale concorrere il verde diffuso nei vari quartieri.

La L.R. 12/2005 ha comportato il superamento dello standard quantitativo introducendo il concetto del Servizio prestazionale. Comunque il Piano dei Servizi fornisce una dotazione minima, che può essere stimata rispetto agli abitanti teorici e agli utenti teorici.

Poiché il PGT stima 4250 abitanti “teorici” ne consegue che la dotazione di Servizi Primari per il Parcheggio è di circa 7 mq/abitante, mentre la dotazione di Servizi Secondari è oltre i 30 mq/abitante.

I Servizi che non derivano dalle operazioni perequative e compensative previste dal Piano, vengono acquisiti secondo il Programma delle opere pubbliche.

Vincoli reiterati

Il Piano prevede che le aree necessarie ai Servizi siano ottenute all’interno di operazioni di perequazione e di compensazione, che stabiliscono un equo rapporto tra la necessità di Servizi e l’edificabilità dei suoli.

La reiterazioni di eventuali vincoli (cimitero, parcheggi, ecc.) è motivata da ragioni strategiche di tipo urbanistico e funzionale ed è conseguente l’importanza del Servizio. La Normativa del PdS stabilisce le modalità di indennizzo del vincolo.

8. Fattibilità economica

Per attribuire al Piano dei Servizi una valenza operativa, sarebbe necessario definire le modalità di reperimento delle risorse, anche se questo in prima applicazione del P.d.S. necessariamente avviene in forma pilota.

L’operazione non è semplice in quanto è necessario tenere presenti alcune fondamentali connessioni:

- la programmazione di bilancio e i relativi documenti;
- un’attenta analisi della programmazione complessa, in atto o prevista nel territorio comunale, dalle quale trarre risorse per specifici servizi;
- i piani/programmi di settore che non transitano per il bilancio comunale e che possono essere programmati/spesi attraverso accordi e strutture intercomunali (ad es. i finanziamenti per i Piani di Zona L. 328/2000);
- gli investimenti in servizi erogati da soggetti terzi, pubblici e privati nel territorio comunale;
- il fatto che il comune di Paladina compila il Piano dei Servizi per la prima volta, che pertanto il Piano è privo di esperienza storica;
- il fatto che il Piano dei Servizi è da intendere come un documento flessibile, sia rispetto ai servizi da erogare (e quindi alla domanda), sia rispetto ai tempi in cui erogarli (e quindi alle risorse necessarie e disponibili). Questo non facilita la programmazione e la gestione del Piano, ma costituisce la condizione base da cui partire per evitare che il Piano si esaurisca in una elencazione di azioni e attività specifiche da realizzare in tempi rigidamente previsti, che sicuramente non potrà essere attuato in tale forma.

Il progetto consiste, quindi, nell’integrare le diverse fonti possibili in una mappata, almeno per quanto riguarda i Servizi spaziali, e comunque definita per quanto riguarda i servizi aspaziali, e nell’individuare i diversi scenari temporali di realizzazione in relazione alla trama di rapporti che l’amministrazione comunale può indirizzare e coordinare.

La filiera (che non rispetta un ordine strettamente temporale) Programma del Sindaco, Linee programmatiche, Relazione previsionale e programmatica, Bilancio annuale, Bilancio triennale, Piano esecutivo di gestione e Programma dei Lavori Pubblici ha forti interrelazioni con il Piano dei Servizi, sia dal punto di vista della programmazione che dell’attuazione.

Dal punto di vista della programmazione, in quanto:

- il Programma del Sindaco e le Linee programmatiche definiscono alcuni obiettivi principali, di natura strategica, che spesso determinano puntuali ricadute sulla programmazione di interventi di servizio sul territorio;
- la Relazione previsionale e programmatica e i Bilanci connettono i programmi e i progetti, che danno attuazione agli obiettivi, con le risorse disponibili in un traguardo temporale triennale, attribuendone la responsabilità attuativa alle diverse strutture dell'amministrazione;
- il Programma dei Lavori Pubblici definisce, in un documento con riferimento triennale (corredato di un elenco annuale), gli interventi da realizzare attraverso risorse reperibili in bilancio, vendita di immobili di proprietà dell'amministrazione, ricorso al project financing.

Gli interventi contenuti in questi programmi sono realisticamente realizzabili in relazione sia allo stato di avanzamento dei progetti, che alla verifica di fattibilità economico-finanziaria.

Il Programma triennale dei Lavori Pubblici dovrebbe fondarsi su un'analisi dei bisogni, sulla cui base l'amministrazione definisce il grado di priorità da attribuire alle diverse opere, a partire dai lavori considerati prioritari dalla normativa nazionale (manutenzione, recupero del patrimonio esistente, completamento dei lavori già iniziati).

Va evidenziato che una rilevante percentuale delle risorse di bilancio è destinata ai servizi sociali, dunque a servizi di natura immateriale.

La struttura dei costi che l'Amministrazione deve definire per sostenere il Servizio, in rapporto alle modalità di erogazione, è di importanza fondamentale anche come elemento di riferimento nelle pratiche di urbanistica negoziale, soprattutto nell'eventualità di ricorso allo servizio convenzionale di natura immateriale.

La filiera della programmazione di bilancio ha forte relazione con il Piano dei Servizi anche dal punto di vista dell'attuazione.

Il Piano esecutivo di gestione (PEG), accompagnato o meno da un esplicito piano degli obiettivi, rappresenta il documento attraverso il quale la parte politica dell'amministrazione, dopo avere redatto i documenti di programmazione, in base agli obiettivi prefissati, consegna ai dirigenti la responsabilità attuativa.

La struttura del PEG può essere variamente articolata, in rapporto a quanto stabilito dall'amministrazione: è possibile che l'attuazione di un programma/progetto sia seguita da un unico centro di costo, come è possibile, invece, che sia trasversale a più centri di costo facendo riferimento a un unico centro di responsabilità.

La scelta di tale struttura è rilevante non solo dal punto di vista dell'efficacia, efficienza, economicità nella realizzazione, ma anche da quello del monitoraggio e della valutazione del processo attuativo.

Monitoraggio e valutazione costituiscono due fondamentali anelli della catena da cui operare la reazione per la riprogrammazione, anche nel campo dei Servizi, finalizzata a riattualizzare il Piano.

Il Piano dei Servizi deve disporre anche di un conto relativo a servizi finanziati e gestiti esternamente (es. il finanziamento dalla Provincia alla biblioteca, il P.d.Z. L. 328/2000, ecc.).

Nel territorio comunale vengono erogati servizi da altri operatori, sia pubblici che privati. È opportuno che l'amministrazione ne tenga conto in quanto sono rivolti alla propria comunità e incidenti sulla complessiva qualità della vita.

All'interno del Piano dei Servizi andrebbe predisposto un registro dell'entità di questi

interventi (in termini di servizi effettivi con la eventuale specificazione delle fasce sociali cui sono prevalentemente rivolti).

Le valutazioni e la programmazione economica del Piano dei Servizi dovrebbe trovare interfaccia con tutti i documenti programmatori e di valutazione economica (Programma del Sindaco, Linee programmatiche, Relazioni previsionali e programmatiche, Bilancio annuale, Bilancio triennale, Piano esecutivo di gestione e Programma dei Lavori Pubblici, ecc.) riferiti ad ognuna delle attività dell'Amministrazione ed in particolare a quelle socio-assistenziali.

PARTE SECONDA

PIANO DELLE REGOLE DI PALADINA

Elenco elaborati

Relazione

Normativa

PdR – 1	Planimetria delle Regole	1/2.000
PdR – 2a	Planimetria del Centro storico (zona A) - Sombreno	1/1.000
PdR – 2b	Planimetria del Centro storico (zona A) - Paladina	1/1.000

Incipit

Il Piano delle Regole (PdR) si connota come lo strumento di controllo della qualità urbana e territoriale.

Esso considera e disciplina, cartograficamente e con norme, l'intero territorio comunale, fatta eccezione per le aree comprese negli ambiti di trasformazione di espansione individuati dal Documento di Piano, che si attuano tramite Piano Attuativo, secondo criteri, anche insediativi e morfologici, dettati direttamente dal Documento di Piano.

Il Piano delle Regole, concorre al perseguimento degli obiettivi dichiarati nel Documento di Piano per un coerente disegno di pianificazione sotto l'aspetto insediativo, tipologico e morfologico e per un miglioramento della qualità paesaggistica delle diverse parti del territorio urbano ed extraurbano; inoltre in coordinamento con il Piano dei Servizi assicura l'integrazione tra le diverse componenti del tessuto edificato con il territorio rurale ed i Servizi.

Il Piano delle Regole di Paladina riguarda, dunque, sia le parti del territorio urbanizzato, dove il tessuto urbano si è assestato e necessita pertanto di interventi conservativi, integrativi o sostitutivi, tra cui quelli di nuova edificazione nei lotti interclusi e nelle aree di completamento e di ristrutturazione, sia, sotto molteplici aspetti, le parti del territorio non urbanizzate e non urbanizzabili perché destinate all'agricoltura o perché non suscettibili di trasformazione urbanistica.

Inoltre il Piano delle Regole al fine di applicare la perequazione urbanistica in una forma non strettamente circoscritta all'interno dei soli ambiti di trasformazione, il compito di normare la sua applicazione, sulla base dei criteri definiti dal Documento di Piano, in tutte le aree del territorio comunale individuate.

1. Recepimento dei contenuti prescrittivi sovraordinati

Il Piano delle Regole, basandosi sul quadro conoscitivo del territorio comunale definito dal Documento di Piano, individua e recepisce nella tavola Planimetria delle Regole innanzitutto:

- le previsioni sovraordinate, prevalenti e vincolanti, contenute nel Piano Territoriale Regionale, nel PTR e nel Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia
- gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa vigente;
- le aree e gli edifici a rischio di incidente rilevante ai sensi della legislazione vigente
- i vincoli in materia geologica, idrogeologica e sismica derivanti dalla normativa nazionale, dalla pianificazione di bacino e dalle prescrizioni regionali e provinciali
- tutti gli altri vincoli sovraordinati che gravano sul territorio.

2. Individuazione degli ambiti e delle aree da assoggettare a specifica disciplina

La tavola Planimetria delle Regole, sempre facendo riferimento al quadro conoscitivo del territorio comunale definito nel Documento di Piano, individua gli ambiti del tessuto urbano consolidato, costituito dall'insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo le aree libere intercluse o di completamento.

In particolare identifica:

- i nuclei di antica formazione ed i beni ambientali e storico-artistico-monumentali;
- le caratteristiche fisico-morfologiche che connotano l'esistente, ossia i caratteri distintivi inerenti la forma, la tipologia, la natura e la caratterizzazione funzionale;
- le aree destinate all'attività agricola, secondo i criteri e le modalità dettati dal PTCP;
- le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche ritenute meritevoli di valorizzazione a livello locale, secondo le modalità indicate dal PTR e dal PTCP;
- le aree non soggette ad interventi di trasformazione urbanistica;
- le aree e gli edifici a rischio di compromissione o degrado, che richiedono una particolare attenzione manutentiva ed una disciplina degli interventi di recupero e valorizzazione.

I vincoli e le classi di fattibilità delle azioni di piano secondo i Criteri ed indirizzi per la definizione della componente geologica, idrogeologica e sismica (a cura del tecnico incaricato) sono stabiliti nel DP.

La normativa del PdR stabilisce gli interventi di tutela e valorizzazione.

3. La tavola 'Planimetria delle Regole'

La Planimetria delle Regole risponde a due esigenze:

- consente una visione d'insieme, estesa all'intero territorio comunale, dei contenuti di piano;
- assicura la possibilità di rappresentazioni di dettaglio di ambiti particolari, quali quelli urbani.

3.1 Il Tessuto urbano consolidato

In riferimento agli ambiti del tessuto urbano il Piano delle Regole fa riferimento ad alcuni temi strategici del Piano di Governo del Territorio, quali il riuso ed il contenimento delle aree di espansione, la riqualificazione urbana e il risanamento del centro storico, il ruolo dell'ambiente e del paesaggio come strumenti di valorizzazione del territorio. Il Piano delle Regole governa la forma urbana di Paladina garantendone la qualità in relazione alle proprie peculiarità, assicurando l'ottimale integrazione tra le diverse componenti del tessuto edificato.

Il Piano fornisce le regole prestazionali, i requisiti e i riferimenti per la progettazione in grado di garantire sia le forme di tutela del centro storico, sia l'omogeneità del tessuto consolidato, sia la qualità della città futura indirizzando i connotati funzionali, morfologici e tipologici dei progetti.

Il Piano delle Regole disciplina gli interventi di nuova costruzione, ristrutturazione e sostituzione attraverso parametri di tipo quantitativo, morfologico, funzionale, prestazionale facendo riferimento al sistema conoscitivo del Documento di Piano e, più specificatamente, individuando i seguenti elementi:

- struttura e forma urbana
- rapporti tra forma della città e forma del territorio (morfologia territoriale, idrografia superficiale, paesaggio agrario) da salvaguardare, valorizzare o riqualificare
- aree di ridefinizione o recupero paesaggistico
- aree interstiziali e aree libere da completare
- tipologie insediative
- spazi a verde o liberi da edificazione
- spazi pubblici e gerarchia di strade, piazze, viali, ecc.;

Attraverso questi elementi il Piano delle Regole:

- disciplina l'assetto morfologico per parti di tessuto urbano di Paladina che risultano omogenei per caratteristiche funzionali, insediative, ambientali e di paesaggio urbano;
- definisce norme differenziate in relazione alla diversità degli edifici e dei luoghi (posizionamento dell'edificio nel lotto, del rapporto tra costruito e spazi liberi, ecc.);
- definisce parametri quantitativi in termini di volume o superficie lorda di pavimento espressi in indici o in valori; il rapporto di copertura e le altezze massime e minime, che possono essere espresse in assoluto o in rapporto ad altre grandezze, quali la larghezza della strada, la distanza da altri edifici, ecc.;
- specifica gli allineamenti e gli orientamenti degli edifici per dare continuità alle strade e agli spazi pubblici;
- fornisce prescrizioni per consentire la continuità degli spazi a verde e le modalità di integrazione paesaggistica;
- prescrive i parametri qualitativo-prestazionali riguardanti in particolare materiali, tecnologie, elementi costruttivi, ecc., per assicurare la qualità degli interventi in rapporto alla efficienza energetica, alla riduzione dell'inquinamento, al risparmio di risorse naturali, al miglior inserimento nel contesto.

In particolare con riferimento ai nuclei di antica formazione il Piano delle Regole disciplina gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente in rapporto alle caratteristiche generali del contesto e alle specifiche caratteristiche storiche e funzionali dei singoli edifici e spazi inedificati, al loro valore architettonico e documentario, al loro stato di conservazione e di compromissione e ai criteri assunti per la loro valorizzazione.

Il Piano delle Regole più specificatamente:

- riconosce la valenza storica degli insediamenti (IGM prima levatura e catasti storici);
- definisce la forma insediativa alle varie soglie storiche;
- individua le tipologie insediative (isolate, a schiera, a corte, ecc.);
- individua gli spazi a verde, o liberi da edificazione ed i criteri di loro utilizzo e progettazione ai fini della salvaguardia e valorizzazione paesaggistica degli insediamenti storici;
- riconosce gli spazi pubblici e la gerarchia di strade, piazze, viali;
- individua i beni storici e monumentali;
- analizza lo stato di conservazione e la destinazione d'uso degli edifici;
- definisce le modalità di intervento per isolato o per singoli edifici;
- definisce per gli spazi ineditati, le scelte e le modalità di utilizzo;
- definisce le modalità e i parametri per gli interventi innovativi, integrativi e sostitutivi (nuove costruzioni, ampliamenti, ristrutturazioni, ecc.).

All'interno degli ambiti del tessuto urbano consolidato il Piano delle Regole norma anche tutte le aree ricomprese in ambiti di trasformazione di riqualificazione, fino ad avvenuta approvazione del relativo piano attuativo.

3.2 Le aree destinate all'attività agricola

In riferimento alle aree destinate all'agricoltura il Piano delle Regole assicura un coerente disegno pianificatorio anche sotto l'aspetto più generale della sostenibilità complessiva della programmazione territoriale comunale.

Il Piano delle Regole nell'individuazione delle aree destinate all'agricoltura si è coerenziato con gli ambiti destinati all'attività agricola definiti nel PTCP.

Gli interventi ammissibili nelle aree agricole sono quelli stabiliti dalla LR 12/2005.

3.3 Le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche

È indubitabile che oggi si avverta sempre più forte l'esigenza di una nuova cultura capace di produrre buoni progetti, fattibili amministrativamente e largamente condivisi sul territorio. Il Piano delle Regole ha il compito di promuovere la qualità e la specificità dei contesti, e salvaguardare l'insieme di valori che rappresenta la connotazione e l'essenza stessa del territorio di Paladina e la condizione per la permanenza della sua identità .

La corretta applicazione del percorso di esame paesistico dei progetti può fornire un contributo importante in tal senso.

Il Piano delle Regole fornisce ulteriori elementi di indirizzo che, in coerenza con la Carta della sensibilità paesaggistica e gli obiettivi di qualità paesaggistica indicati dal Documento di Piano, permettono una forte coerenza paesaggistica nella impostazione e gestione dei progetti di intervento.

In ottemperanza alla Normativa del PTR e alla Normativa del PTCP il Piano delle Regole dettaglia la Disciplina paesaggistica ad un livello di maggiore approfondimento.

Non solo i contesti storici ma anche quelli che rispecchiano le articolazioni e le complessità della società contemporanea sono materia di progetto e di attenzione paesaggistica. Il PdR prevede che la discrezionalità insita in ogni progetto possa relazionarsi con regole di valutazione del contesto condivise e di costruzione metodologica delle scelte.

Il progetto quindi deve sviluppare più specificamente i temi dell'interpretazione del contesto, delle condizioni del suo mutamento, dell'idea di spazio prefigurata nonché della sostenibilità e della coerenza paesaggistica delle soluzioni proposte.

Da questo punto di vista il Piano delle Regole si configura anche come utile strumento di valutazione della qualità architettonica ed urbanistica del costruire.