

**COMUNE DI GAZZADA SCHIANNO**  
**PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO**  
(L.R. 11 MARZO 2005, N. 12)

# **Piano dei Servizi**

## APPARATO METODOLOGICO

### PRIMA VARIANTE

I testi redatti con il carattere impiegato nella presente nota corrispondono alle modifiche apportate per effetto della Prima Variante al PGT 2013.

## **INDICE**

(...)

<b>PREMESSA METODOLOGICA</b>	<b>4</b>
1. IL PIANO DEI SERVIZI QUALE ELEMENTO DI DISCONTINUITÀ.	4
2. IL PIANO DEI SERVIZI E LE NORME SUL SERVIZIO PUBBLICO OGGETTIVO.	6
3. DALLO STANDARD QUANTITATIVAMENTE PREDETERMINATO DEL D.M. 1444/1968 ALLE ANALISI CONCRETE SOTTESE AL PIANO DEI SERVIZI.	7
5. L 'UTENTE DEI SERVIZI E LE DIVERSE POPOLAZIONI URBANE.	11
6. LA DIFFERENZIAZIONE POSSIBILE E L'IDENTITÀ TERRITORIALE.	13
7. I COSTI DELL'INFRASTRUTTURAZIONE.	15
8. I « NUOVI » VINCOLI PREESPROPRIATIVI.	17
9. APPARATO CONOSCITIVO	21

(...)

(...)

## *PREMESSA METODOLOGICA*

### 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 della 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, (cfr. Piano delle Regole “ambito del servizio”) 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 qualitativa 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").

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.

### 8.1 « 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 tramonterà 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.

## 9.Apparato conoscitivo

Il Comune di Gazzada Schianno unisce amministrativamente i due nuclei di Gazzada e Schianno; località autonome fino al 1927 e con R.D. dello stesso anno, unite in un unico ente con la denominazione "Comune di Gazzada Schianno".

Situato ad un'altitudine media di 350 metri, nella fascia collinare prealpina del Varesotto, un'area di passaggio fra l'alta pianura lombarda, dominata da estesi depositi fluvio-glaciali, e la fascia collinare morenica, di raccordo alle Prealpi.

Il territorio comunale si colloca in prossimità del capoluogo provinciale e riflette le caratteristiche socio-economiche tipiche dell'hinterland della città. Il comune si sviluppa nella parte iniziale della valle del torrente Arno che definisce morfologicamente tutto il comprensorio da Gazzada a Gallarate, aprendosi sulla zona di pianura dell'alto milanese, mentre il resto del territorio si addentra nella regione collinare varesina.

Il Comune si estende per una superficie di circa 4,75 Km<sup>2</sup> confinando con i comuni di:

- Varese a nord;
- Lozza a nord - est;
- Buggugiate a nord - ovest;
- Morazzone a sud;
- Brunello a sud ovest

Il territorio appare ben collegato dal punto di vista infrastrutturale essendo dotato di stazione ferroviaria con la linea S5 “Varese – Milano passante – Treviglio” sulla quale si effettua un servizio di treni sub-urbani di tipo metropolitano, e la linea FS165 “Porto Ceresio – Varese – Gallarate – Milano”. Svincolo di accesso all'autostrada A8 “dei laghi”, posto a sud del territorio, collegando il polo urbano di Varese con il sistema autostradale e con l'areoporto internazionale della Malpensa. Il territorio è inoltre interessato dal progetto Autostrada Pedemontana Lombarda ad oggi in corso di esecuzione.

Il tessuto urbanistico appare generatosi a partire dai due nuclei generatori di Gazzada e Schianno prevalentemente lungo l'asse della via Italo Cremona e via Matteotti, i due nuclei appaiono oggi uniti dall'edificato tra di essi creatosi.

Le principali direttrici viabilistiche di scala sovracomunale che attraversano il paese sono: SP 341 “Gallaratese” (ex SS341) che costituisce l'alternativa all'autostrada A8, per i collegamenti di carattere provinciale da Varese fino a Busto Arsizio; la SP 57 “de la Selvagna” che garantisce i collegamenti in senso trasversale tra i laghi Maggiore/Varese e la Svizzera; la SP20 “per la pianura padana” in direzione Morazzone – Carnago – Busto Arsizio ; la SP 49 “del Romanico Varesino” in direzione Sumirago – Somma Lombardo, costituendo un tracciato alternativo al sistema autostradale per il raggiungimento delle sponde del Ticino e dell'areoporto della Malpensa .

La presenza di buone vie di comunicazione, hanno favorito nel Novecento un graduale, ma costante progresso economico, industriale e abitativo.

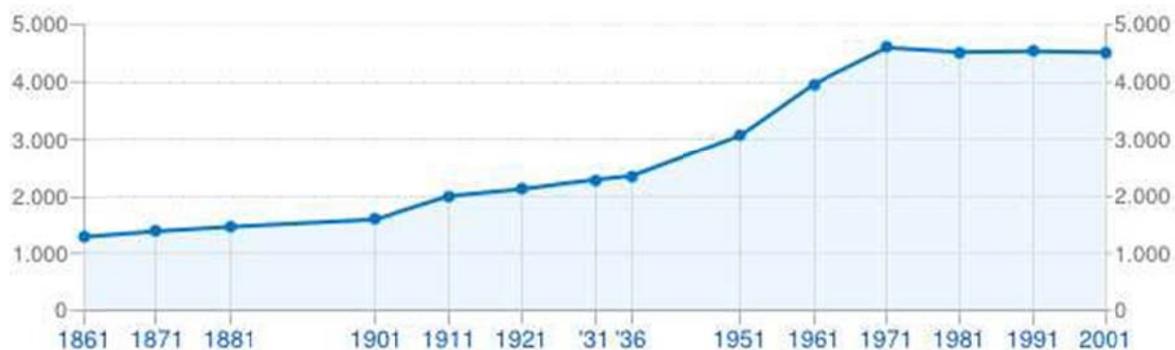
Infatti le industrie nate agli inizi del Novecento si insediarono soprattutto nella località di Gazzada lungo le vie di comunicazione in un territorio ancora prevalentemente votato all'agricoltura, ma con una spiccata vocazione turistico residenziale connotata tuttora dalla presenza di ville con parchi della media borghesia lombarda (Villa Cagnola, Villa Necchi, ecc.), che a Gazzada Schianno, alle porte di Varese venivano a villeggiare.

### La dinamica demografica

L'analisi della dinamica demografica è stata condotta mediante interrogazione dei dati ISTAT relativi al territorio Comunale ed alle elaborazioni eseguite da tuttitalia.it da cui emerge quanto segue

Censimento			Popolazione residenti	Var %	Note
num.	anno	data rilevamento			
1°	1861	31 dicembre 1861	1.290	-	Il primo censimento della popolazione viene effettuato nell'anno dell'unità d'Italia.
2°	1871	31 dicembre 1871	1.389	+7,7%	Come nel precedente censimento, l'unità di rilevazione basata sul concetto di "famiglia" non prevede la distinzione tra famiglie e convivenze.
3°	1881	31 dicembre 1881	1.466	+5,5%	Viene adottato il metodo di rilevazione della popolazione residente, ne fanno parte i presenti con dimora abituale e gli assenti temporanei.
4°	1901	10 febbraio 1901	1.596	+8,9%	La data di riferimento del censimento viene spostata a febbraio. Vengono introdotte schede individuali per ogni componente della famiglia.
5°	1911	10 giugno 1911	2.003	+25,5%	Per la prima volta viene previsto il limite di età di 10 anni per rispondere alle domande sul lavoro.
6°	1921	1 dicembre 1921	2.124	+6,0%	L'ultimo censimento gestito dai comuni gravati anche delle spese di rilevazione. In seguito le indagini statistiche verranno affidate all'Istat.
7°	1931	21 aprile 1931	2.288	+7,7%	Per la prima volta i dati raccolti vengono elaborati con macchine perforatrici utilizzando due tabulatori Hollerith a schede.
8°	1936	21 aprile 1936	2.353	+2,8%	Il primo ed unico censimento effettuato con periodicità quinquennale.
9°	1951	4 novembre 1951	3.069	+30,4%	Il primo censimento della popolazione a cui è stato abbinato anche quello delle abitazioni.

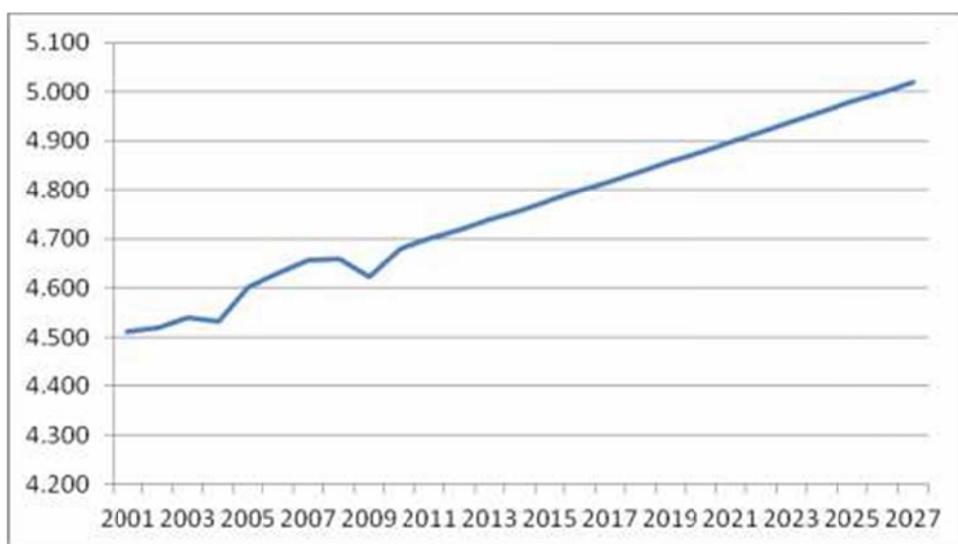
10°	1961	15 ottobre 1961	3.961	+29,1%	Il questionario viene diviso in sezioni. Per la raccolta dei dati si utilizzano elaboratori di seconda generazione con l'applicazione del transistor e l'introduzione dei nastri magnetici.
11°	1971	24 ottobre 1971	4.599	+16,1%	Il primo censimento di rilevazione dei gruppi linguistici di Trieste e Bolzano con questionario tradotto anche in lingua tedesca.
12°	1981	25 ottobre 1981	4.523	-1,7%	Viene migliorata l'informazione statistica attraverso indagini pilota che testano l'affidabilità del questionario e l'attendibilità dei risultati.
13°	1991	20 ottobre 1991	4.537	+0,3%	Il questionario viene tradotto in sei lingue oltre all'italiano ed è corredato di un "foglio individuale per straniero non residente in Italia".
14°	2001	21 ottobre 2001	4.517	-0,4%	Lo sviluppo della telematica consente l'attivazione del primo sito web dedicato al Censimento e la diffusione dei risultati online.
15°	2011	9 ottobre 2011	-	-	Il Censimento 2011 è il primo censimento online con i questionari compilati anche via web.



Popolazione residente ai censimenti

COMUNE DI GAZZADA SCHIANNO (VA) - Dati ISTAT - Elaborazione TUTTITALIA.IT

I dati storici evidenziano un incremento medio annuo dell'0,41% calcolato nel periodo 2001 -2010 ritenuto significativo della tendenza demografica in atto sul territorio. Nel prossimo quindicennio la popolazione attesa sarà pari a circa 5021 unità.



Lo scenario di Piano porta a non superare i 219 abitanti teorici incrementali (con passaggio della popolazione residente dalle attuali 4710 unità a 4929).

**Le "centrali erogative di servizio"**

L'analisi del sistema dei servizi esistenti sul territorio Comunale ha portato all'identificazione delle seguenti centrali erogative di servizio pubbliche e private ma ad uso pubblico, riportate nella tabella sottostante

<b>CENTRALE EROGATIVA</b>			
1	Municipio	20	Crossodromo
2	Ufficio postale di Gazzada	21	Verde pubblico attrezzato via Gallazzi
3	Ufficio postale di Schianno	22	Verde pubblico attrezzato via Italo Cremona
4	Circolo Gazzada	23	Verde pubblico attrezzato via Italia Libera
5	Circolo Schianno	24	Verde pubblico attrezzato via Barbieri
6	Scuola materna "Bianchi" - Gazzada	25	Verde pubblico attrezzato via Gramsci
7	Scuola materna - Schianno	26	Oratorio - Gazzada
8	Istituto comprensivo "Don Cagnola"	27	Oratorio - Schianno
9	Scuola elementare "Monsignor Manfredini"	28	Sportello Bancario - Veneto banca
10	Istituto superiore "Jonh Maynard Keynes"	29	Sportello Bancario - UBI
11	Farmacia	30	Sportello Bancario - Credito Valtellinese
12	ASL - Ambulatorio - Consultorio - Gazzada	31	Sportello Bancario - Intesa San Paolo
13	Sede Croce Rossa - AVIS	32	ProLoco Gazzada Schianno
14	Ambulatorio - Dispensario Medico - Schianno	33	Protezione civile
15	Campo sportivo - Gazzada	34	Centro Anziani
16	Campo sportivo - Schianno	35	Casa dell'acqua
17	Palestra comunale	36	Fondazione Munari
18	Centro sportivo "Bellavista"	37	Biblioteca
19	Centro sportivo "Club Azzurro"	38	Villa Cagnola

Per ognuna delle “centrali erogative di servizio” (Cfr Pds\_03) identificate è stata redatta una scheda di analisi del servizio dal punto di vista tipologico, tipologia del servizio erogato, qualitativo e funzionale. E’ stata inoltre eseguita analisi della congruenza tra domanda e offerta relativamente al servizio stesso.

Per ogni “centrale” è stato quindi analizzata la fruibilità con la tecnica delle “isocrone”  
Le isocrone identificano centri concentrici dal servizio identificando all’interno dell’area iscritta nello stesso una zona di eguale fruibilità (Cfr Pds\_03a).

### Trasporto pubblico

La carta Pds\_04 analizza il sistema del trasporto pubblico che serve il territorio Comunale.

Le linee che interessano Gazzada Schianno sono 4, più precisamente:

- Somma Lombardo - Varese (B50);
- Varese – Castelseprio – Carnago (B52/N27);
- Varese – Arona (B961/N25;)
- Varese – Gallarate (H632)

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario il comune è direttamente servito dalla linea S5 “Varese – Milano Passante - Treviglio” e dalla linea FS 165 Porto Ceresio – Varese - Gallarate – Milano.