Indice

TITOLO I – PREMESSA METODOLOGICA 3
1. IL PIANO DEI SERVIZI QUALE ELEMENTO DI DISCONTINUITA' 3
2. IL PIANO DEI SERVIZI E LE NORME SUL SERVIZIO PUBBLICO OGGETTIVO 4
3. DALLO STANDARD QUANTITATIVAMENTE PREDETERMINATO DEL DM 1444/1968 ALLE ANALISI CONCRETE SOTTESE AL PIANO DEI SERVIZI 5
4. SERVIZI PUBBLICI, RESIDENZA, SERVIZI ECOLOGICI 7
5. L'UTENTE DEI SERVIZI E LE DIVERSE POPOLAZIONI URBANE 8
6. LA DIFFERENZIAZIONE POSSIBILE E L'IDENTITA' TERRITORIALE 10
7. I COSTI DELL'INFRASTRUTTURAZIONE 11
8. I "NUOVI" VINCOLI PRE-ESPROPRIATIVI 12
TITOLO II – IL PIANO DEI SERVIZI 16
1. TERRITORIO E ATTORI 16
2. SERVIZIO E PROGETTO 17
3. I PRINCIPI ALLA BASE DEL PIANO 17
3.1 IL PRINCIPIO DELL'ASCOLTO: IL TERRITORIO IN MOVIMENTO 18
3.2 IL PRINCIPIO DELLA SUSSIDIARIETA': PARTECIPAZIONE PUBBLICA COME DNA DEL PIANO 22
3.3 IL PROCESSO NEL SISTEMA DEI SERVIZI: IL METODO 26
3.3.1 I servizi localizzati 31
3.3.2 I servizi da localizzare 38
3.3.3 Applicazione del metodo 39
4. IL SISTEMA DELLA CITTA' PUBBLICA 41
4.1 LA BASE DI PARTENZA: LA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI 41
4.1.1 Ambiti territoriali con valore identitario-testimoniale 42
4.1.2 Ambiti territoriali con valore ambientale 44
4.1.3 Ambiti territoriali con valore paesaggistico 46
4.1.4 Ambiti territoriali con valore insediativo 48
5. IL SISTEMA DEI SERVIZI LOCALIZZATI 50
5.1 SERVIZI LOCALIZZATI: OBIETTIVI PRESCRITTIVI 50
5.2 CLASSI DI SERVIZI LOCALIZZATI 55
5.3 GLI AMBITI DI TRASFORMAZIONE 58
5.3.1 Ambito di Trasformazione TR1 58
5.3.2 Ambito di Trasformazione TR2 61
6. IL SISTEMA DEI SERVIZI DA LOCALIZZARE 63
6.1 SERVIZI DA LOCALIZZARE: INDICAZIONE PER L'IMPLEMENTAZIONE 63

6.2 CLASSI DI SERVIZI DA LOCALIZZARE **63**
6.3 VOCAZIONE E DOTAZIONE DELLA CITTA' PUBBLICA DA LOCALIZZARE **70**
7. DOTAZIONE E NUMERO DI UTENTI DEL SISTEMA DELLA CITTA' PUBBLICA **73**
7.1 DATI DEMOGRAFICI E SOCIALI **73**
7.1.1 Popolazione residente periodo 1861-2001 73
7.1.2 Densità demografica periodo 1861-2001 74
7.1.3 Dinamica demografica periodo 1861-2001 75
7.1.4 Popolazione residente periodo 2002-2011 75
7.1.5 Densità demografica periodo 2002-2011 77
7.1.6 Dinamica demografica periodo 2002-2011 77
7.1.7 Analisi demografica per fasce d'età 2002-2011 77
7.1.8 Movimenti naturali e trasferimenti di residenza 2003-2011 78
7.1.9 Popolazione straniera residente 2002-2010 79
7.1.10 Popolazione fluttuante e stima delle seconde case 79
7.1.11 Il pendolarismo 80
7.1.12 Gli spostamenti degli studenti 80
7.2 STIMA DEGLI ABITANTI TEORICI RISULTANTI DALLA CAPACITA' DI PIANO **81**
8. ELENCO ELABORATI **83**

TITOLO I – PREMESSA METODOLOGICA

1. IL PIANO DEI SERVIZI QUALE ELEMENTO DI DISCONTINUITA'

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

Nella logica della l.r. 1/2001, il Piano dei Servizi andava strutturalmente ad integrare la relazione illustrativa del PRG e restava comunque ancorato alla struttura del DM 2 aprile 1968, n. 1444: in ogni zona rimaneva necessario verificare il rispetto di parametri quantitativi analiticamente predeterminati.

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

Ma il vero dato di novità è contenutistico. Il Piano dei Servizi struttura attivamente la "parte pubblica" della città, ossia i servizi pubblici ed i loro funzionamenti concreti; in precedenza, il Piano Regolatore si limitava a prevedere nelle zone F delle mere riserve di spazi.

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

Questa analitica disamina di ordine funzionale sfocia quindi in una verifica del ruolo che rivestono in ogni comune lombardo le attività garantite su base universale al fine di assicurare pienezza di contenuti alla cittadinanza amministrativa. È questa la premessa necessaria dell'eventuale indicazione di aree da gravare di vincoli pre-espropriativi: 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 messi tra la volontà di assicurare una garanzia di benesse 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.r. 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. 12/2005 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 territorial-vincolistici delle politiche infrastrutturative 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 l'effettiva apertura al pubblico: questo concetto, riconducibile alla nozione di servizio in senso oggettivo, viene ora ulteriormente rafforzato dal decimo comma dell'art. 9 della l.r. 12/2005, 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 dei bisogni collettivi.

Il Piano dei Servizi si pone quindi allo snodo tra governo del territorio e politiche sociali 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 l'art. 3, secondo 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 DM 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 rispensata anche la complessa ed irrisolta questione dei vincoli pre-espropriativi.

Entrambi questi temi trovano una originale risposta entro il Piano dei Servizi, specie se questo strumento viene correttamente inquadrato quale presupposto dei modelli non espropriativi introdotti dal successivo art. 11 della legge regionale. Queste due norme vanno messe correttamente in sequenza: a) il Piano dei Servizi supera l'astrattezza delle previsioni sul computo degli standard; b) la perequazione, la compensazione e l'esecuzione diretta da parte del proprietario evitano che la

formazione della città pubblica determini l'imposizione di un peso esorbitante in danno di alcuni proprietari soltanto, garantendo equità ed efficacia al governo del territorio.

Con il decreto ministeriale erano stati fissati i rapporti (minimi) tra abitanti e spazi da destinare agli insediamenti collettivi. In questa logica, il nesso tra la pianificazione e la soluzione agli insediamenti 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 premesse 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 il 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 super-individuali. 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 amministrativa. 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 una 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 c.d. 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. 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 lato 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 degli 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'art. 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 del 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 (crescente) di residenti, almeno da altre due tipologie di soggetti (gli utilizzatori urbani, nel senso che essi frequentano la città per fare uso delle opportunità che questa offre): un nucleo formato da individui presenti in questo ambito ogni giorno, ed un altro costituito invece da una popolazione, pure costantemente presente, ma formata da soggetti sempre diversi. Più precisamente, il primo gruppo è rappresentato dai pendolari turnari (persone che lavorano o studiano in un luogo ed abitano altrove: la legge parla espressamente di "occupati nel comune" e di "studenti"), il secondo da quelli che vengono ormai generalmente definiti "city users", ossia soggetti che si recano in città in ragione delle diverse funzioni qui insediate (la legge parla di "utenti dei servizi di rilievo sovracomunale"). La legge, inoltre, impone espressamente di tenere in considerazione le presenze stagionali indotte dai flussi turistici che caratterizzano anche i comuni dell'Alto Varesotto.

Quali sono i bisogni riferibili al territorio espressi da questi soggetti? Quali sono 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 né il problema della contribuzione richiesta a costoro nel sostenere i costi di formazione e mantenimento delle strutture, né 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'IDENTITA' 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 DM 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 DM 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-territoriale, 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 uguale 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 destinare 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 insediati nel medesimo spazio fisico. Molte delle possibilità di assicurare una 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 legge 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, secondo 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, settimo 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. I "NUOVI" VINCOLI PRE-ESPROPRIATIVI

La legge regionale 12/2005, dopo avere partitamente descritto il Piano dei Servizi, passa a dettare delle regole in materia di vincoli pre-espropriativi. 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, undicesimo comma 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 (c.d. 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 DPR 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, dodicesimo comma della legge regionale, precisa che i vincoli pre-espropriativi 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 hanno l'effetto di rendere inedificabile l'area per ragioni urbanistiche o paesaggistiche non direttamente legate alle esigenze infrastrutturative.

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 pre-espropriativo sottoposto al regime decadenziale quinquennale ove la previsione del Piano dei Servizi possa trovare attuazione diretta da parte del proprietario. L'art. 9, dodicesimo 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 pan-pubblicizzante 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 potranno essere formulate in relazione all'indicazione contenuta nell'art. 9, dodicesimo e tredicesimo 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, dodicesimo 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, quindicesimo 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.

TITOLO II – IL PIANO DEI SERVIZI

1. TERRITORIO E ATTORI

Il territorio comunale può essere inteso come un sistema composto da quantità di flussi in movimento: persone, beni, dati, informazioni.

La base di partenza è sicuramente connessa ai movimenti legati alle persone fisiche. Flussi di persone che non sono solamente gli utenti finali dei nostri servizi, ma diventano attori e fornitori dei servizi stessi.

L'approccio del Piano è dunque indirizzare, orientare, ma non inscatolare o inserite in griglie rigide le correnti di tali attori. Per fare ciò non si deve mettere a punto un set di regole rigide, ma è necessario creare una matrice dinamica che permetta di visualizzare il comune come vorrebbe essere visto, le tipologie dei servizi, le priorità di intervento, quali bisogni.

Quello di cui si necessita è un sistema in grado di regolarsi e adattarsi di continuo, concentrandoci sui principi di relazione, connessione, comunicazione e interazione delle varie parti. Il progetto non è dunque inteso come dare forma a un qualcosa, quanto piuttosto indirizzare un processo volto a ridefinire e migliorare il meccanismo di funzionamento della città.

Progettare e implementare: è un processo continuo fatto di osservazioni, misurazioni, aggiustamenti continui dell'insieme. Processo caratterizzato dalla natura circolare e iterativa. Occorre dunque procedere per aggiustamenti e miglioramenti (graduali: in alcuni casi saranno limitati, in altri diffusi) sviluppati in contemporanea su più parti dell'insieme.

Un Piano dei Servizi dove i cittadini sono chiamati ad aderire agli obiettivi, a compartire il lavoro necessario, a condividerne i risultati. Dunque il piano dei servizi fa riferimento a un sistema atto a processare il cambiamento urbano sul medio/lungo termine.

Le operazioni su cui è articolato il lavoro sono dunque:

1) Osservazione
2) Visione d'insieme
3) Indirizzo/guida
4) Attuazione

Sulla base di questi obiettivi, la strada è affrontare un sistema di pianificazione territoriale (almeno per quello che riguarda i servizi) che deve agire intendendo la città come un paesaggio composto da attori

tra di loro sovrapposti e intrecciati, un paesaggio che potrebbe essere definito "territorio inteso come mappa attiva", popolata di persone, di attività che intrecciate tra di loro definiscono la contemporaneità e le complessità ad essa connesse. Un paesaggio costituito di reti, di sistemi digitali, ma anche e soprattutto di persone.

Un paesaggio che per essere compreso va osservato e interpretato a partire dai suoi fattori qualitativi senza limitarsi a ragionare solo sugli elementi quantitativi.

2. SERVIZIO E PROGETTO

La progettazione dei servizi è un'attività di tipo processuale che si occupa della pianificazione e organizzazione di tutte le persone, infrastrutture, componenti materiali e immateriali necessarie a fornire un dato servizio o al migliorare la qualità di un servizio esistente.

La considerevole rilevanza del settore dei servizi (sia pubblici che privati) nella vita di un comune richiede un'accurata attenzione alla loro progettazione e implementazione. E' altresì fondamentale garantire un'ottima interazione tra l'ente erogatore del servizio (o gli enti erogatori) e i suoi fruitori.

Da questo punto di vista diventa fondamentale l'idea per cui provvedere al soddisfacimento dei bisogni riferiti ai servizi non è più sufficiente: l'"esperienza" di chi fruisce del servizio è un altro elemento centrale in una corretta pianificazione del sistema complessivo.

L'esperienza è strettamente legata alla "percezione". Se io in quanto fruitore ho la "percezione" che il dato servizio funziona male (o bene), quella "percezione" è in una certa qual misura la mia "realtà". E con quella "percezione" occorre misurarsi.

Dal punto di vista metodologico può essere utile riferirsi ai tre passaggi:

1) Identificazione degli *attori* coinvolti nella definizione del servizio, utilizzando gli strumenti analitici più appropriati;

2) Definizione dei possibili *scenari*, verificando sequenze delle azioni, ruoli dei diversi attori. Tutto questo consente di definire le specifiche per il servizio e la sua strutturazione organizzativa;

3) Definizione dei possibili *servizi*.

3. I PRINCIPI ALLA BASE DEL PIANO

Si individuano i tre principi alla base del piano: l'ascolto, il principio di sussidiarietà, e il processo: ovvero che il piano dei servizi non possa che essere inteso e applicato in termini di un flusso di input e di output monitorato e attivato secondo una modalità di ciclo continuo.

3.1 IL PRINCIPIO DELL'ASCOLTO: IL TERRITORIO IN MOVIMENTO

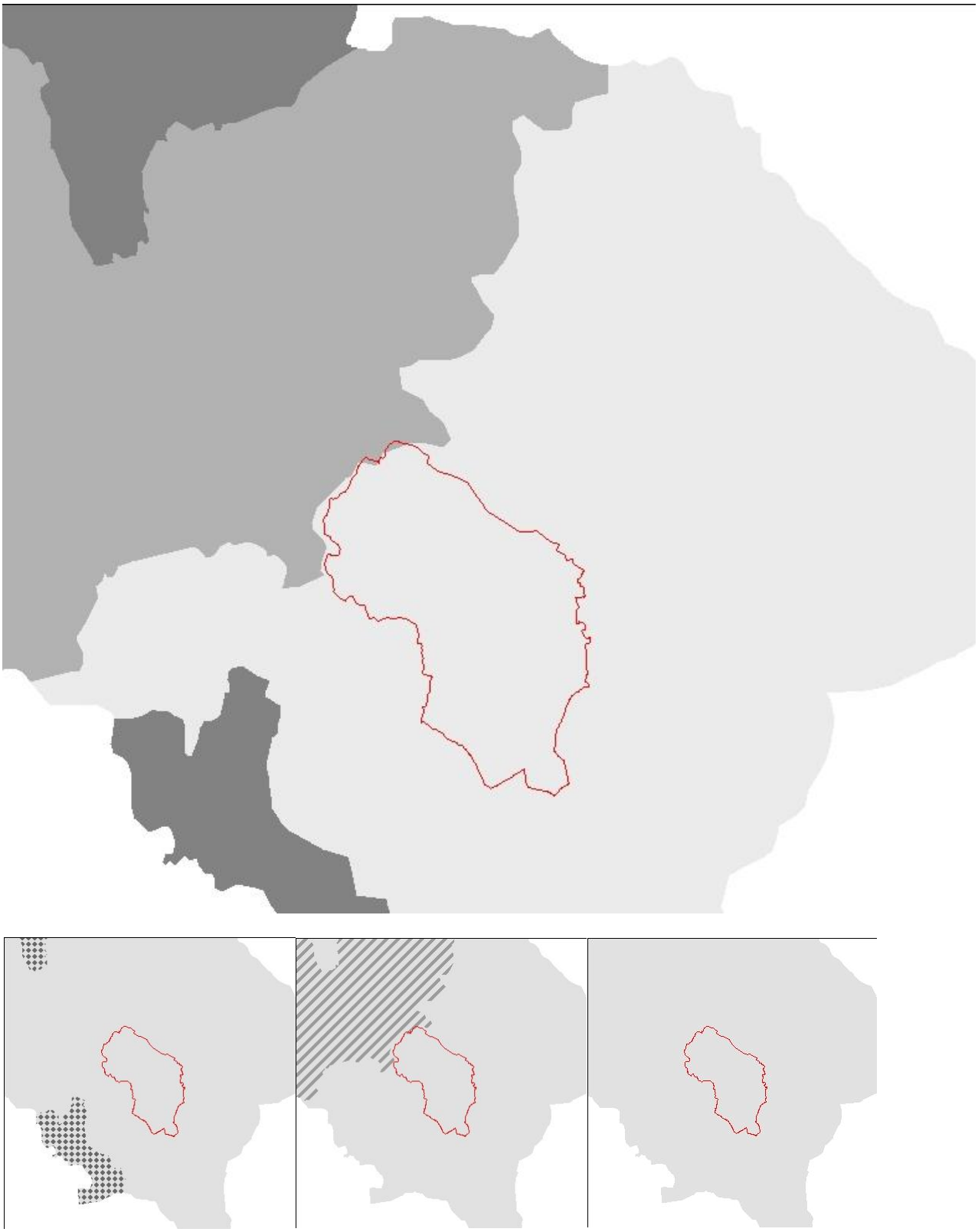
Il Piano di Governo del Territorio propone una lettura del contesto territoriale differente da ogni altro strumento urbanistico precedente.

Sono innumerevoli le differenze con il Piano Regolatore, e la più interessante riguarda l'idea che il territorio non è considerato più "oggetto" di trasformazione, rappresentabile numericamente da indici e parametri che ne quantificano le proporzioni e ne traducono le proposte di chi lo usa, ma diventa "soggetto" attivo nel processo di trasformazione che il tempo inevitabilmente induce.

Tale processo parte tuttavia non da un'idea astratta e numericizzata che incentra il proprio ragionamento su "quanto urbanizzare e dove", ma dalla necessità di leggere il territorio secondo le peculiarità che lo caratterizzano, secondo i segni del tempo che lo hanno conformato e secondo la popolazione che lo abita e lo utilizza. Secondo i bisogni, dunque, espressi dal territorio stesso e che non necessariamente coincidono con le aspettative di gestione legate ad un'idea di urbanistica ormai superata di "forzature" legate più ad interessi economici che a volontà di comprendere le dinamiche evolutive di ciò che ci circonda e a cui "apparteniamo".

Il territorio "vive" di interazioni, segue logiche legate a spostamenti, ad abitudini, a necessità che prendono forma all'interno di forme urbane stratificate nel tempo: infrastrutture, forme dell'urbanizzato, servizi diffusi che non dipendono da scelte stabilite a priori ma dalla continua evoluzione di un organismo vivo, e non di un oggetto che risponde ad aspettative e pretese.

Va da sé che questa logica risponde a una visione territoriale non solo comunale, ma che riguarda un contesto più ampio e articolato: "leggere" le peculiarità locali significa capire come queste si rapportano con il territorio limitrofo, e significa capire quali grandi sistemi sovra comunali creano i presupposti perché in un dato Comune si creino specifiche dinamiche e prendano forma determinate caratteristiche territoriali.

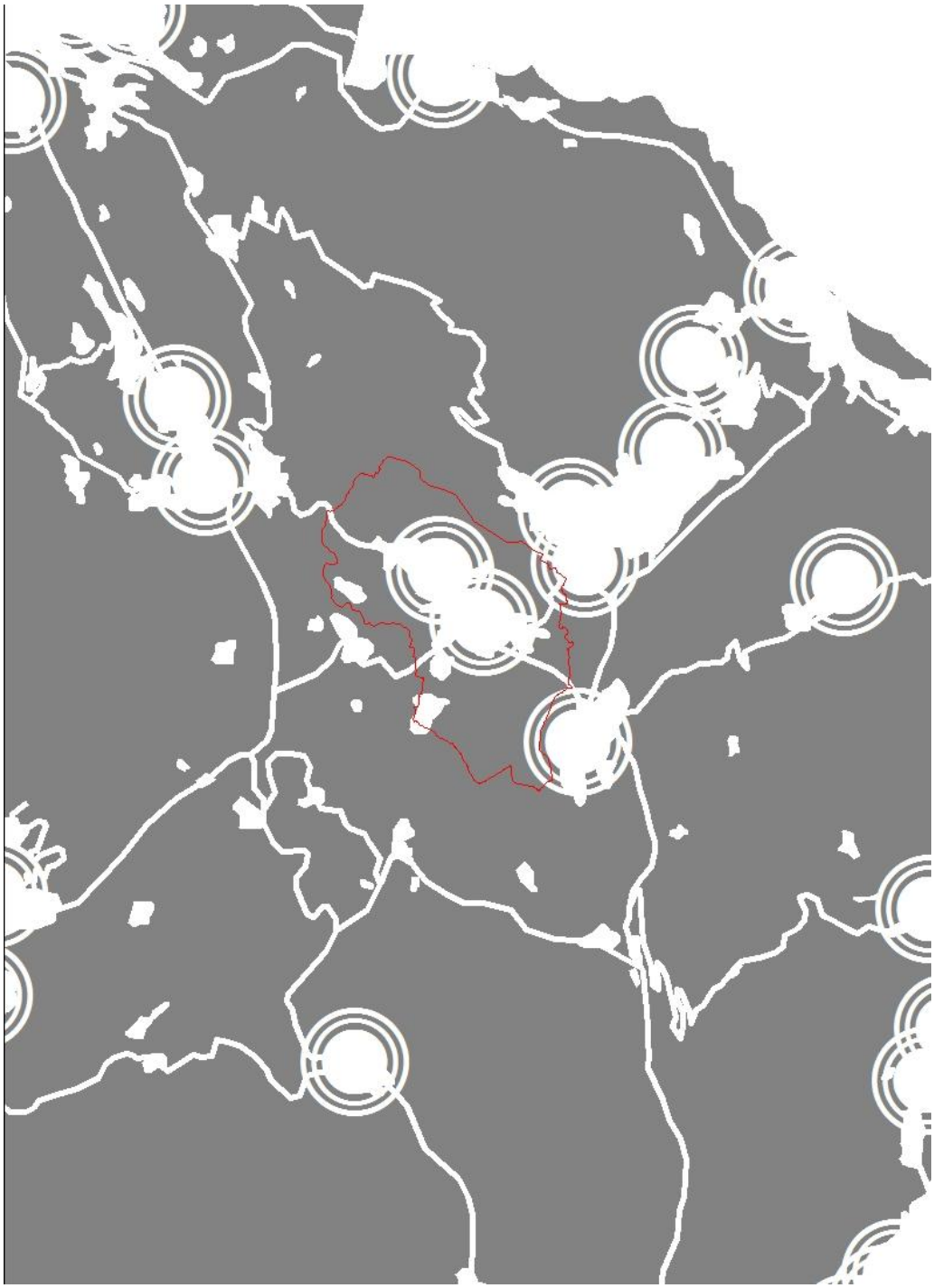


Interazioni areali come chiave di lettura del Comune a scala sovra locale. SIT Regione Lombardia

Con il termine **interazione** si intende l'insieme di scambi e di relazioni che un contesto locale ha con l'intorno territoriale: i sistemi locali del lavoro, gli ambiti scolastici di base, i distretti industriali con i

relativi settori di appartenenza sono ad esempio elementi che concorrono a creare un sistema di interazioni (in questo caso areali, nel senso di “aree di appartenenza” entro le quali chi abita un territorio si muove e vive).

Allo stesso modo elementi puntuali e lineari come località significative, servizi a scala sovra locale e poli attrattori di differente natura, infrastrutture di collegamento e reti infrastrutturali ad ampio raggio concorrono a definire una “forma urbana” che non corrisponde semplicemente ai limiti amministrativi Comunali, ma ad un territorio definito da chi lo usa e lo vive, “disegnato” secondo i molteplici ambienti riconoscibili sul territorio proprio dal modo in cui vengono vissuti da chi vi transita o vi vive in pianta stabile.



Interazioni lineari come chiave di lettura del territorio "a rete". SIT Regione Lombardia

La lettura del territorio secondo le interazioni che in esso avvengono, secondo il disegno morfologico individuato, secondo l'individuazione degli ambienti riconoscibili in esso, e secondo la struttura dei pieni e dei vuoti territoriali porta ad un ulteriore aspetto che ne completa il disegno d'insieme: il **movimento**.

L'immagine fisica che fino ad ora si è delineata deve rappresentare il territorio come "soggetto attivo" delle dinamiche di trasformazione che lo coinvolgono, e dunque come tale deve essere letto come elemento "in movimento", non solo da un punto di vista statico.
Il territorio, sul quale sono stati individuati ambienti specifici, in base a come viene vissuto consente di individuare due modi diversi di muoversi e viverlo.
Il primo è descrivibile come *territorio lento*, e indica un modo di vivere il territorio legato alla qualità dell'abitare, ai servizi alla scala locale e alla mobilità capillare. Indica un territorio in cui le qualità e le peculiarità che lo caratterizzano dal punto di vista della vivibilità corrispondono ad una tendenza alla staticità delle dinamiche abitative e delle interazioni degli abitanti e dei fruitori.
Il secondo è descrivibile come *territorio veloce*, e indica un modo di vivere il territorio legato alla dinamica del lavorare, dei servizi alla scala territoriale e degli spostamenti a scala ampia all'interno del territorio del nord Varesotto in cui il Comune è localizzato.
Il disegno del territorio lento e territorio veloce è realizzato sovrapponendo diversi strati informativi: i tematismi già proposti in sede di definizione delle interazioni territoriali si fondono con informazioni "areali" riguardanti la tendenza insediativa o i poli attrattori individuati dal PTCP della Provincia di Varese, e con informazioni "a rete e puntuali" come la gerarchia delle infrastrutture o le polarità e servizi individuati a scala locale e scala sovra locale.

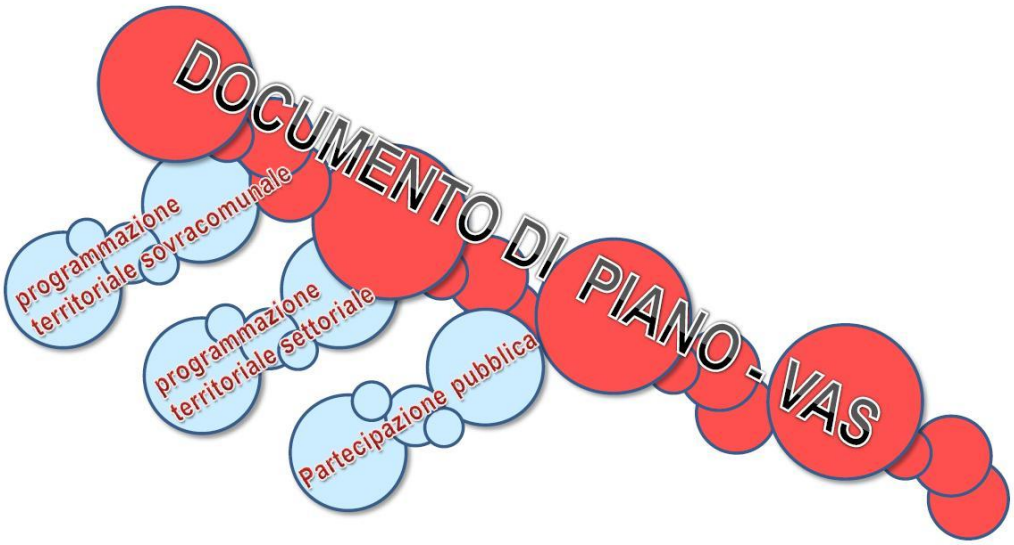
La complessità di tutte queste informazioni viene tradotta graficamente con "linee ed aree di flusso", la cui gradazione delle sfumature disegna un territorio lento ed un territorio veloce.
Tale modello individua la necessità di definire ad esempio la rete infrastrutturale legata alla mobilità veloce e di identificarla rispetto alle zone di mobilità più porosa e lenta, in grado di strutturare tessuti urbani caratterizzati da una vita di quartiere, adatti agli insediamenti residenziali e ai servizi alla persona, nonché più idonei a migliorare la fruizione del sistema del verde che caratterizza il Comune.
Una lettura questa fondata su criteri di compatibilità e sostenibilità del territorio.

3.2 IL PRINCIPIO DELLA SUSSIDIARIETA': PARTECIPAZIONE PUBBLICA COME DNA DEL PIANO

Le riforme intervenute in questi anni nel nostro ordinamento, a livello nazionale così come a livello locale, definiscono cambiamenti profondi nei processi e nei contenuti del governo del territorio. A seguito della riforma del titolo V della Costituzione (art. 117, comma 3, Cost.) con cui la materia del

“governo del territorio” rientra nella competenza concorrente delle Regioni, la stessa dottrina giurisprudenziale si è interrogata sulla questione dell’ampiezza del termine, chiedendosi in che misura esso coincida con la materia amministrativa tradizionalmente definita come ‘urbanistica’.
Ne deriva una visione che tende opportunamente a distinguere tra urbanistica (disciplina di assetto e sviluppo delle città) e governo del territorio (attinente ad interessi che in parte si differenziano da quelli dell’urbanistica, come la politica delle infrastrutture, dello sviluppo economico, dell’agricoltura e dell’ambiente). In questa prospettiva, la politica urbana deve essere orientata a perseguire obiettivi di integrazione e coesione sociale: favorire il pieno sviluppo della persona e la piena partecipazione di chi effettivamente usufruisce e vive il territorio. Ciò segue dalla consapevolezza che il territorio è la sede della collettività e che dalla sua organizzazione dipende la migliore o peggiore qualità della vita.

E’ necessario dunque inquadrare il procedimento partecipativo all’interno dell’evoluzione del Piano del Comune.
Scelta dell’Amministrazione è una lettura dei bisogni del cittadino, attivata attraverso un processo capillare d’ascolto, che non è possibile introdurre unicamente aspetti quantitativi nel nuovo Piano, bensì è prioritario individuare nuovi metodi più efficaci e dinamici in grado di monitorare costantemente questo tema, date le ampie opportunità di trasformazione e sviluppo del Comune nei prossimi anni.
I dati rilevati durante i pubblici incontri sono stati tradotti e incrociati in modo da individuare le diverse metodologie d’intervento possibili. I resoconti degli incontri sono stati analizzati in maniera sistematica, con lo scopo preciso di isolare con maggiore attenzione le diverse valutazioni rispetto ai bisogni che si sono via via delineati nel tempo.



Schema proposto nell'arco delle presentazioni pubbliche di PGT partecipato: partecipazione pubblica come DNA del procedimento di Piano

Viene di seguito riportato lo schema delle trasformazioni territoriali individuate e descritte nel Documento di Piano del PGT, risultante dalla concertazione pubblica e dal confronto con le scelte dell'Amministrazione Comunale.

L'elemento che a questo livello si intende porre in risalto riguarda la lettura del principio di sussidiarietà in una

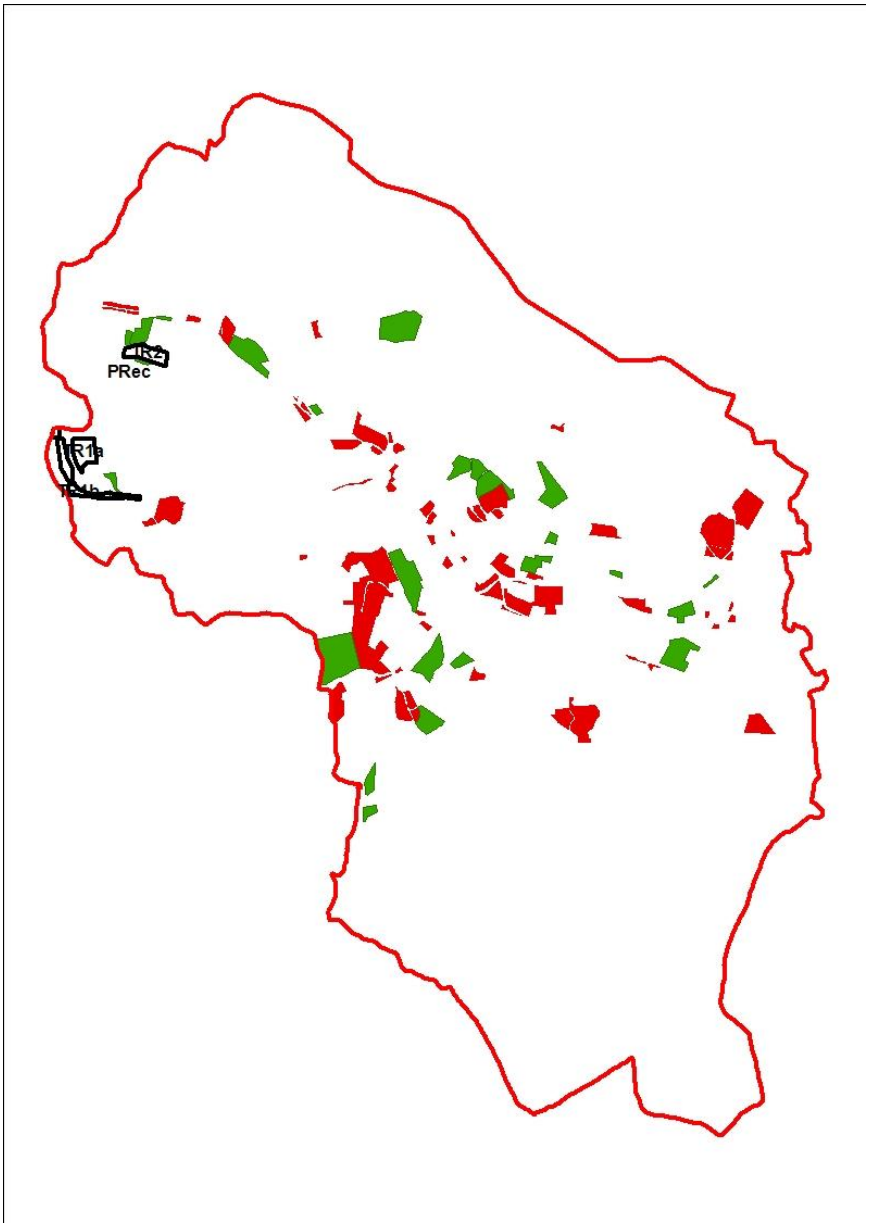
doppia valenza: è un fenomeno politico-istituzionale, ma anche prettamente socioeconomico.

La realizzazione del principio della sussidiarietà orizzontale richiede quindi che le pubbliche amministrazioni ad ogni livello non si limitino a riconoscere l'esistenza di forme organizzate per lo svolgimento di tali attività, ma che piuttosto mettano in atto misure per favorirne l'emergere e l'operatività, con interventi che potenzialmente influiscono sia sulla dimensione della domanda che sulla dimensione dell'offerta.

L'azione richiesta alle amministrazioni segue il riconoscimento dell'emergere spesso spontaneo della sussidiarietà come fenomeno socio-economico, in quanto metodo per affrontare i bisogni concreti della persona e della collettività. Inoltre, la risposta della società civile organizzata ai bisogni espressi dagli individui tende ad avere carattere locale: ha quindi le potenzialità per adeguarsi alle esigenze specifiche del territorio più di quanto non possa fare l'attore pubblico, che necessariamente – per quanto su scala locale – deve adottare delle riposte standardizzate.

Naturalmente ciò non esclude la necessità di verificare che tale libertà di risposta non generi troppa variabilità nelle caratteristiche e nella varietà del servizio offerto, sollevando questioni di equità, e affermando quindi il ruolo dell'attore pubblico nell'assicurare determinati livelli minimi di qualità e

quantità di servizio erogato. Ciò può avvenire indirettamente - attraverso l'accreditamento e la valutazione dei servizi erogati da soggetti terzi - o direttamente nei casi in cui l'intervento del soggetto pubblico erogatore si rende necessario.



Schema delle scelte strategiche espresse in sede di Documento di Piano come risultante dell'applicazione del principio di sussidiarietà

Accogliere la logica sussidiaria nel Piano di Governo del Territorio, e in particolare nel Piano dei Servizi, richiede un cambiamento di approccio rispetto alla visione tradizionale in cui progettazione ed erogazione dei servizi di interesse collettivo spettano all'attore pubblico.

E' utile distinguere due modi di intendere la logica sussidiaria nel Piano dei Servizi:

- nella *progettazione*, essa richiede l'adozione della prospettiva di ascolto e coinvolgimento dei cittadini, e definizione delle aree di intervento in ottica e modalità partecipata;
- nell'*implementazione*, essa prevede e promuove una varietà di modelli di erogazione dei servizi, con livelli crescenti di sussidiarietà e di autonomia dei privati.

E' importante osservare che ascolto dei cittadini non implica solo, e non tanto, attenzione per i bisogni espressi dagli individui, ai fini di progettare e fornire una risposta diretta ad opera dell'ente pubblico. A tale attenzione dovrebbero infatti accompagnarsi l'ascolto e la partecipazione dell'offerta privata dei servizi, finalizzati a meglio comprendere ed organizzare l'esistente e potenziale capacità di risposta alle esigenze della collettività.
Improntare il Piano dei Servizi alla logica della sussidiarietà richiede allora l'esplicitazione dei criteri e dei metodi da seguire per assicurare che la risposta sussidiaria ai bisogni risponda a condizioni di efficacia, efficienza, ed equità.

La prospettiva sussidiaria richiede di indicare i criteri e i modi per:

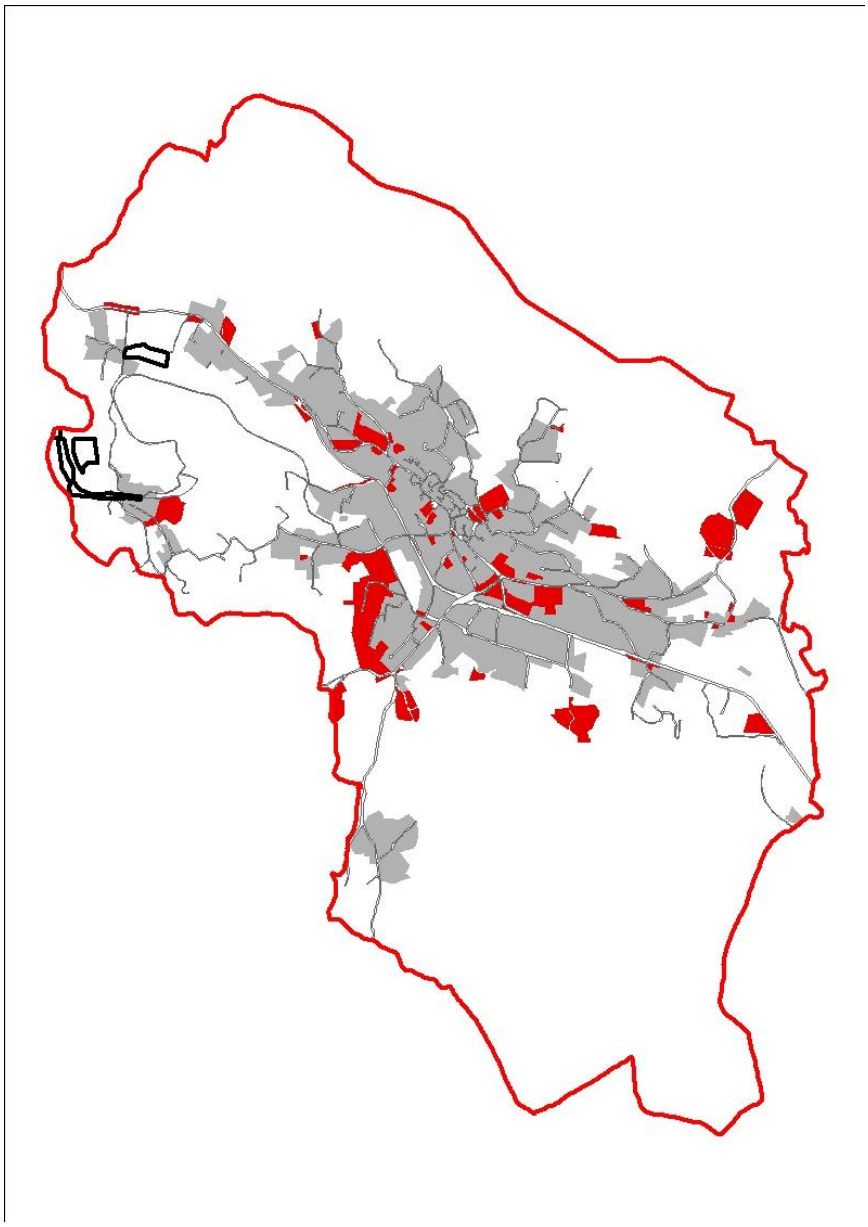
- riconoscere dove è posizionato il bisogno e come si manifesta;
- individuare le forme più adatte di risposta in termini di efficacia, efficienza, libertà di scelta ed equità, e il livello territoriale a cui esse si manifestano;
- mettere in moto processi e risorse esterni o interni che consentono la realizzazione di tali forme di risposta;
- predisporre sistemi di monitoraggio e di valutazione per assicurare in itinere ed ex post che le scelte fatte dal punto di vista delle forme di erogazione siano superiori rispetto a soluzioni alternative.

3.3 IL PROCESSO NEL SISTEMA DEI SERVIZI: IL METODO

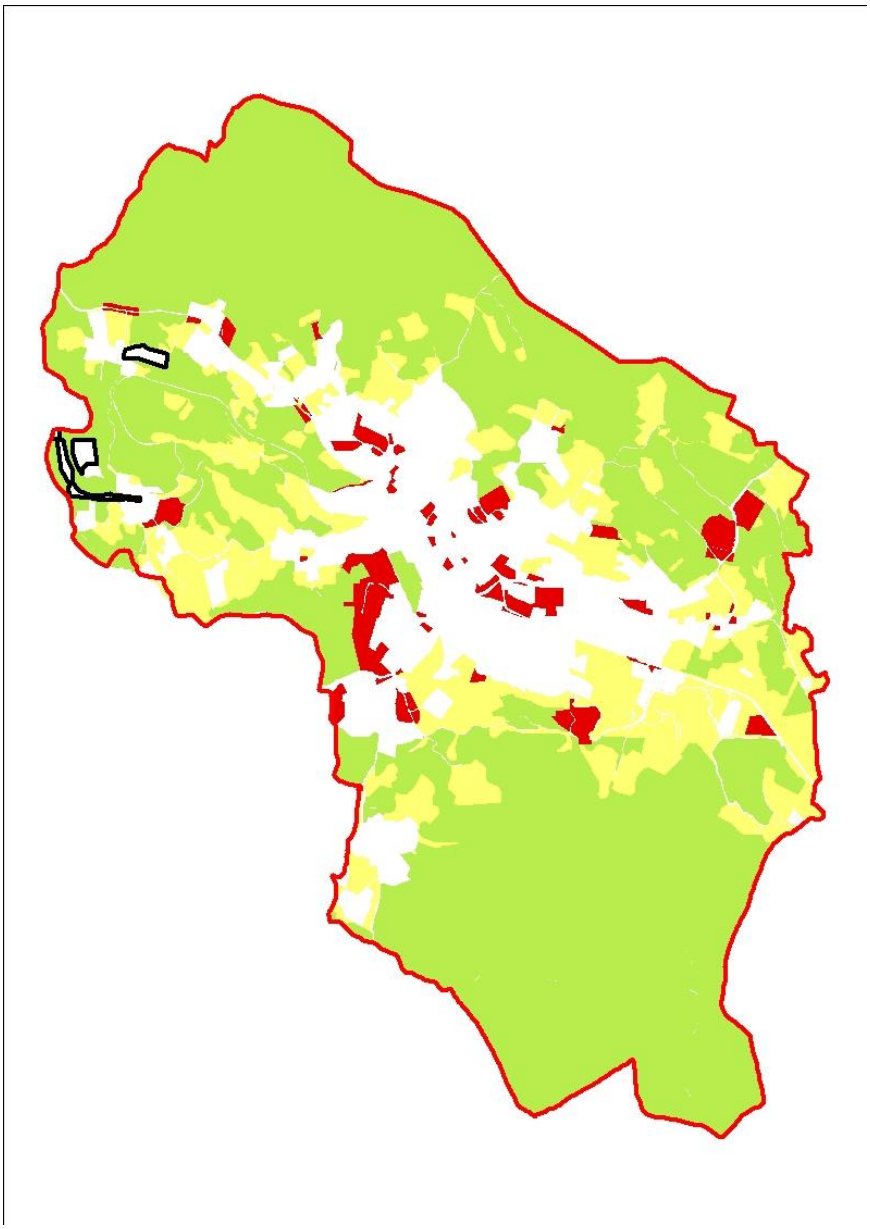
Un processo è il complesso di trasformazioni o di trasferimenti di materiali, di energia e di informazioni realizzato in un corpo fisico, mente umana/artificiale, o in un impianto. Dal punto di vista sistemico, un processo è ogni cambiamento nel sistema.

Affrontare il tema della qualità nella pianificazione dei servizi rappresenta oggi una sfida, lavorando ad un vero e proprio rinnovamento in tema di pianificazione urbanistica. E' per questo che nel presente Piano dei Servizi la prassi non è più quella di cristallizzare aree per servizi e infrastrutture all'interno di uno schema ideale complessivo, ma di specificare le linee d'azione operative per arrivare a fornirli in

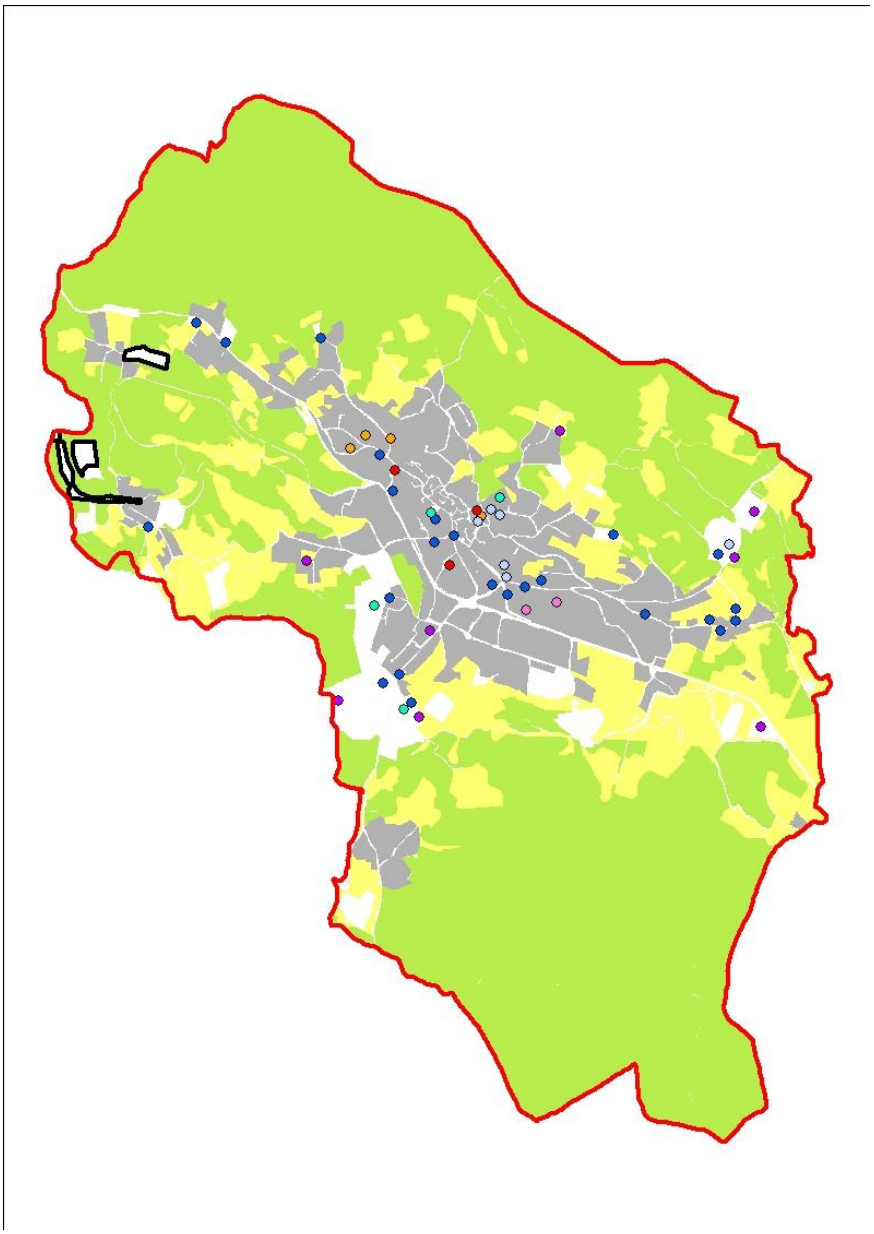
maniera effettiva ed efficace; inoltre, l'attore pubblico si impegna a costruire e fornire un quadro di riferimento che abbia confini certi e chiaramente definiti (ad esempio, sugli obiettivi di interesse pubblico).



Il sistema della città pubblica (rosso) evidenziato in riferimento al Tessuto Urbano Consolidato (grigio), agli Ambiti di Trasformazione (nero) ed al sistema infrastrutturale



Il sistema della città pubblica (rosso) evidenziato in riferimento al sistema agricolo (giallo), al sistema boschivo (verde) ed agli Ambiti di Trasformazione (nero)



L'individuazione puntuale dei servizi esistenti sul territorio, evidenziato in riferimento al sistema agricolo (giallo), al sistema boschivo (verde), ed al Tessuto Urbano Consolidato (grigio)

Occorre ricercare una chiave di lettura che permetta l'individuazione del metodo ottimale perché il sistema dei servizi del comune non venga trattato come mero elenco numerico di attrezzature localizzate sul territorio, ma divenga "sistema" nel senso più ampio del termine.

Sistema indica connessione, messa in rete, interazione e integrazione: tutte caratteristiche che, per poter divenire effettivamente caratteri portanti del Piano dei Servizi necessitano un metodo operativo che ne garantisca la messa in gioco negli interventi futuri.

Il Piano Regolatore della passata stagione urbanistica definiva un elenco di attrezzature esistenti ed un elenco di attrezzature previste e già definite, quantificate, localizzate.

Il Piano di Governo del Territorio deve compiere uno sforzo in più: garantire un metodo per gestire, integrare e caratterizzare il sistema dei servizi in funzione dei bisogni del territorio che non possono essere definiti a tavolino sulla base di meri rapporti numerici dettati dalla normativa in atto.
Dunque si deve poter definire le scelte strategiche ad oggi oggetto di proposta, e in contemporanea si deve creare una chiave di lettura che instradi le esigenze che il territorio metterà in luce strada facendo, quando cioè il PGT si misurerà concretamente con il governo del territorio.

La risposta a tale obiettivo si intende dare attraverso un ulteriore passo avanti nell'analisi.
Si osserva infatti che la localizzazione puntuale delle attrezzature esistenti diviene nel contempo disegno del sistema dei servizi sul territorio, poiché esprime (e qui il soggetto è inteso come il territorio, portatore attivo dei fabbisogni espressi da chi lo abita) l'insieme delle interazioni che si sono stratificate negli anni.
Esprime, nello specifico, una doppia visione del sistema dei servizi, inteso come:

- Servizi localizzati
- Servizi da localizzare

3.3.1 I servizi localizzati

SERVIZI LOCALIZZATI:

Il presente Piano dei Servizi determina in modo prescrittivo quelle sfere di servizio che possono essere definite come servizi localizzati. Si tratta dei due sistemi portanti:

- ***il "sistema della mobilità"***
- ***il "sistema del verde"***

A queste si aggiungono anche:

- ***le aree a servizi pubblico e di uso pubblico previste dagli Ambiti di Trasformazione***

Riferimento: Tavole S.1, S.2, S.2a, S.2b del presente Piano

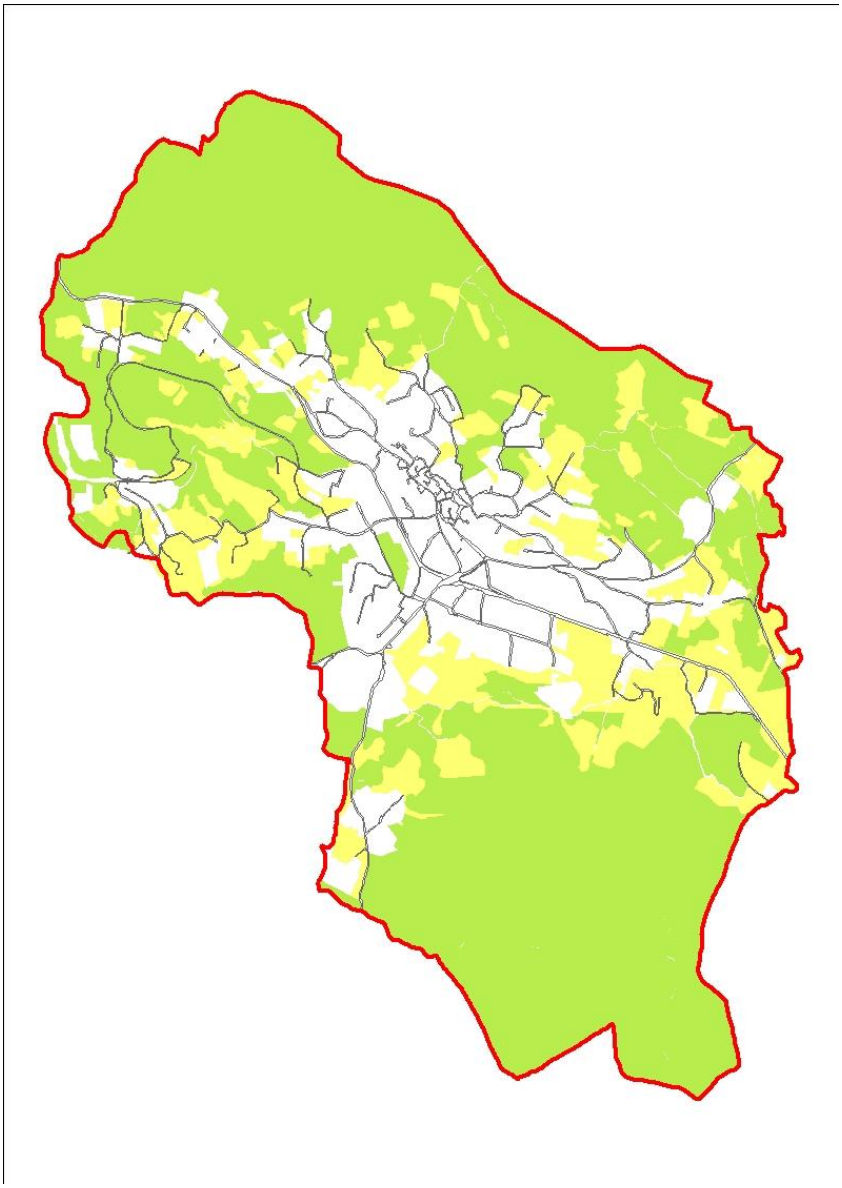
Il **sistema della mobilità** schematicamente si presenta come segue:

Individuazione del sistema della mobilità (grigio), individuazione dei nuovi interventi infrastrutturali previsti (nero), individuazione della sentieristica da preservare (marrone)

Il **sistema del verde** schematicamente si presenta come la sommatoria (non intesa come un insieme quantitativo di elementi a verde, ma come differenti strati qualitativi del sistema del verde, correlato alla fruizione del paesaggio e alla preservazione del sistema del verde) degli elementi costituenti:

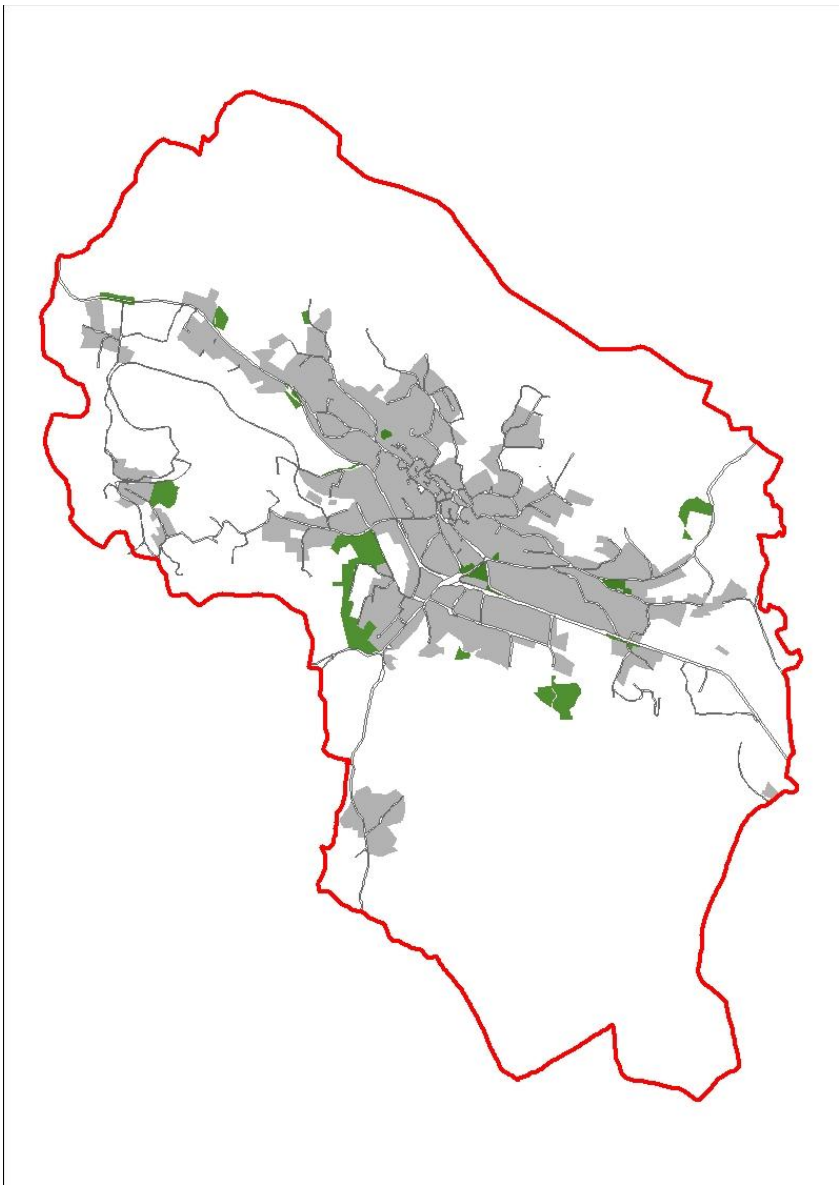
- **la Rete Ecologica Comunale;**
- **i servizi per verde pubblico e fruizione del paesaggio;**
- **le previsioni di spazi verdi pubblici e di interesse pubblico previsti dagli Ambiti di Trasformazione.**

1) La Rete Ecologica Comunale



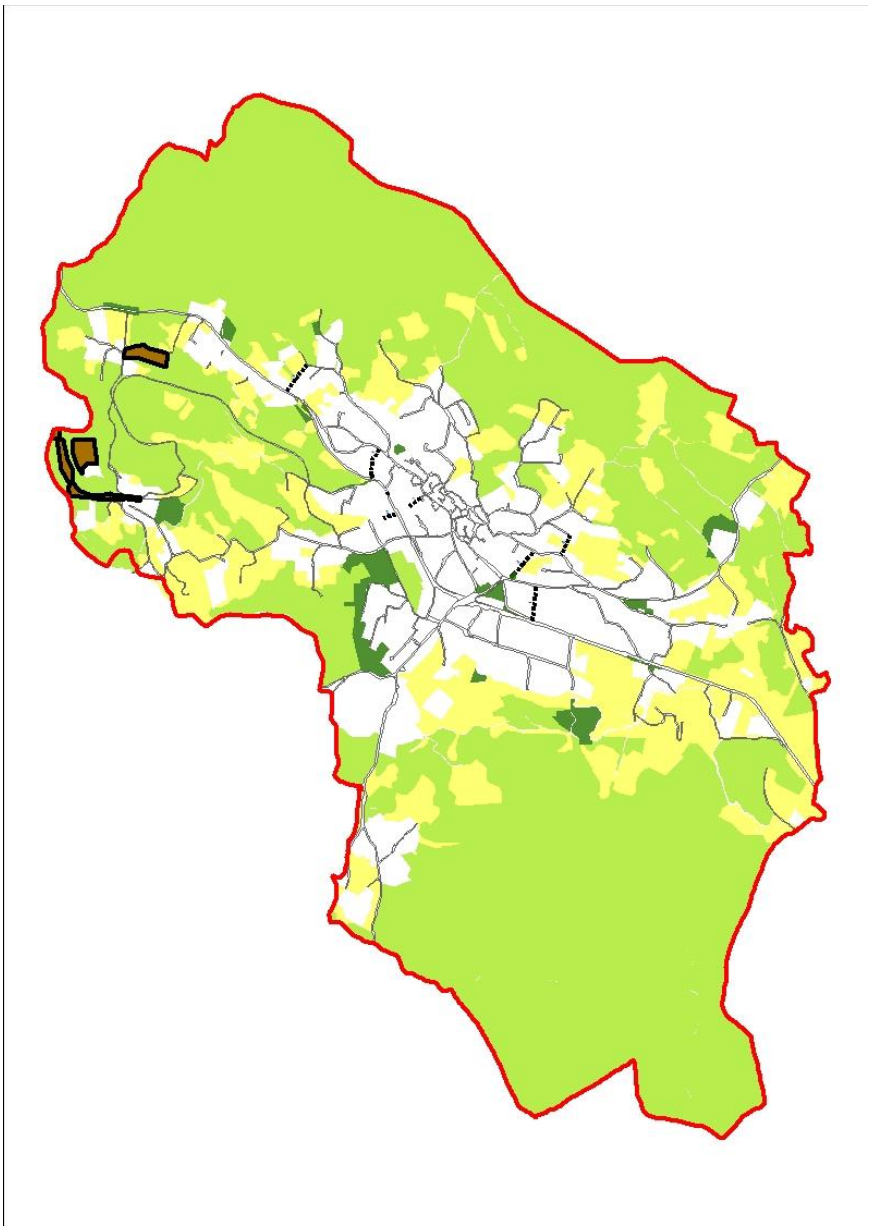
Individuazione del sistema agro-naturale (che comprende il sistema agricolo – in giallo, e il sistema boschivo – in verde), che costituisce la Rete Ecologica Comunale (REC)

2) I servizi per verde pubblico e fruizione del paesaggio



Individuazione dei servizi per verde pubblico e fruizione del paesaggio (verde) rispetto al Tessuto Urbano Consolidato (grigio)

3) Le previsioni degli Ambiti di Trasformazione rispetto al sistema degli spazi verdi pubblici:



Individuazione degli Ambiti di Trasformazione (marrone) rispetto al sistema del verde comunale (verde scuro) ed al sistema agro-naturale (giallo e verde chiaro)

Cosa ha caratterizzato tale disegno localizzativo? Cosa cioè ha fatto sì che il territorio, soggetto attivo delle proprie trasformazioni, oggi si riveli nella forma espressa dalle rappresentazioni sopra riportate?

Per rispondere a questa domanda occorre ripartire, in modo non ridondante ma secondo uno schema circolare di auto-verifica, dal concetto di territorio come disegno: l'urbanizzato di Cunardo è la risultante di un processo di antropizzazione caratterizzato da una parte dalla morfologia del territorio naturale in cui Cunardo si colloca, e dall'altra dalla storicità dell'espansione urbana che da sempre segue il fabbisogno localizzativo più congeniale.

Quali sono gli elementi portanti di questa forma urbis? Nell'ottica del sistema dei servizi (che necessariamente fa da scheletro all'urbanizzato) sono principalmente due:

- Il sistema della mobilità
- Il sistema del verde

E' dunque il territorio che esprime, attraverso il proprio disegno stratificato di interazioni, la localizzazione dei servizi, che entra in gioco a questo livello.

3.3.2 I servizi da localizzare

SERVIZI DA LOCALIZZARE:

Tutti quelli che sono gli altri servizi, verranno determinati di volta in volta in funzione dei fabbisogni rilevati o prospettati. Possiamo parlare in questo caso di servizi da localizzare.

I servizi da localizzare minimi richiesti dal presente Piano vengono individuati per mezzo di schede, (Allegato "Schede aree pubbliche"), implementabili dall'Amministrazione laddove si individueranno carenze qualitative / quantitative, individuabili attraverso l'applicazione della Matrice dei Servizi.

Riferimento: Tavole S.1, S.2, S.2a, S.2b del presente Piano

Si è reputato più utile ragionare in termini di "metodo" e di "processo". Il Piano dei Servizi non va quindi ad indicare un risultato finale, ma va a definire un metodo che di volta in volta verrà applicato nei molteplici casi in cui si rende necessario progettare e fornire nuovi servizi per il comune.

MATRICE DEI SERVIZI:

Successivamente si lavora su una Matrice dei Servizi (generata dall'incrocio tra l'offerta dei servizi attuale e la domanda dei servizi espressa dai cittadini nel contesto territoriale).

Queste priorità vengono trasferite in sede di applicazione del Piano, sia nei casi delle aree di trasformazione che nel caso dei progetti che interessano il tessuto urbano consolidato. La definizione dei contenuti della matrice è ciclica, va ripetuta in maniera costante nel tempo. La matrice non è mai "finita" o "definitiva".

Riferimento: Tavole S.1, S.2,S.2a, S.2b del presente Piano

E' importante sottolineare come questa flessibilità non debba essere associata all'assenza di regole. Il Piano fornisce infatti una cornice regolativa chiara e generale, in modo da garantire equità di trattamento senza con ciò inibire l'iniziativa dei singoli mediante vincoli previsionali rigidi ed eccessivi.

La legge italiana prescrive 18 mq di aree destinate a servizio per abitante. Inoltre si fa riferimento alla legge regionale 12/2005 che chiede ai comuni l'indicazione dei servizi cosiddetti "indispensabili" verificandone la quantità complessiva (esistente e di progetto) a livello comunale.

Il Piano dei Servizi va ad indicare le quantità, la localizzazione e la qualità delle aree a verde e delle aree per infrastrutture.

I servizi da localizzare sono dunque tutti quelli che sono gli altri servizi rispetto al sistema infrastrutturale e al sistema del verde, e verranno determinati di volta in volta in funzione dei fabbisogni rilevati o prospettati. Non sono dunque una scelta localizzativa arbitraria compiuta esclusivamente nel momento stesso in cui Il piano dei servizi viene approvato, ma si sviluppano, mutano e si aggiornano nell'intero corso della durata del Piano, secondo precise regole evolutive date dal territorio stesso.

Tali regole derivano da:

- *La struttura dei servizi localizzati*, che divengono scheletro del sistema urbanizzato:
- *La struttura del territorio*, intesa come disegno naturale della morfologia, che inevitabilmente spinge verso determinate scelte (esempio: l'urbanizzato ha assunto la tendenza ad agglomerarsi in centri abitati che hanno origine da nuclei antichi preesistenti, nei confronti dei quali si tende a ricompattare l'edificabilità) e ne esclude altre (esempio: impossibile nuove forme di edificazione a macchia d'olio aggredendo il sistema boschivo).
- *La vocazione dell'ambito territoriale* in cui essi ricadono, ricordando che la restituzione che il territorio, letto come "disegno" di interazioni spaziali morfologiche e sociali, offre al cittadino è una realtà in cui sono riconoscibili differenti strutture urbane e differenti "luoghi" specifici.

3.3.3 Applicazione del metodo

In termini di "obiettivi" il Piano ha l'ambizione di:

1) Individuare gli *ambiti territoriali* del Comune, secondo la restituzione che il territorio, letto come disegno di interazioni spaziali morfologiche e sociali, offre al cittadino. Tali paesaggi descrivono le peculiarità (antropiche e naturalistico-paesaggisitche) del territorio comunale, e devono servire da linee guida per indicazioni relative a morfologia, infrastrutturazione e rapporto pieni – vuoti che il sistema dei servizi deve osservare (rif. Cap. 7.4 Documento di Piano);

2) Definire gli *obiettivi dei servizi localizzati per ciascun ambito territoriale* indicando gli obiettivi prescrittivi generici che devono essere rispettati e perseguiti per ciascun paesaggio per quello che riguarda il tema delle infrastrutture e del verde, in riferimento alle strategie individuate dal Documento di Piano (Cap.10);

3) Definire una *mappatura completa* (da rinnovarsi ciclicamente) *di tutti i servizi da localizzare* erogati dai vari soggetti pubblici e privati nel Comune (allegato al Piano dei Servizi: "Schede aree pubbliche");

4) Definire gli *obiettivi dei servizi da localizzare per ciascun ambito territoriale individuato,* producendo una "matrice dei servizi" con cui andare a individuare i parametri di qualità e quantità espressi in

domanda e offerta variegata di servizi. Nei casi in cui i parametri siano sotto le soglie minime, attivare il processo per il quale l'amministrazione corregga e migliori gli ambiti carenti e/o deficitari;

5) Verificare, attraverso un controllo ciclico, che i progetti di trasformazione urbane già avviati o da attivare (espressi e normati dal Documento di Piano attraverso le schede degli Ambiti di Trasformazione) siano qualitativamente e quantitativamente coerenti, in ciascun ambiente, con

- gli obiettivi espressi dei servizi localizzati
- le indicazioni delle matrici dei servizi da localizzare

6) Verificare la fattibilità dei costi dei servizi previsti. Viene presentata una previsione di spesa e di finanziamento per l'attuazione. Tale verifica deve avvenire in due fasi:

- All'adozione del Piano dei Servizi, perché la previsione di partenza del Piano stesso siano verificate le condizioni economiche delle previsioni;
- Alla presentazione di eventuali nuovi servizi nel corso della durata del PGT, coerenti con le indicazioni dei servizi localizzati e servizi da localizzare;

4. IL SISTEMA DELLA CITTA' PUBBLICA

4.1 LA BASE DI PARTENZA: LA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI

La restituzione che il territorio, letto come "disegno" di interazioni spaziali morfologiche e sociali, offre al cittadino è una realtà in cui sono riconoscibili differenti strutture urbane e differenti "luoghi" specifici, di seguito chiamati "ambiti territoriali".

Tali ambiti sono definiti e riconoscibili sulla base di elementari quanto basilari tratti caratterizzanti: la morfologia dell'edificato esistente, la disposizione della rete infrastrutturale in uso, il rapporto tra i "pieni ed i vuoti".

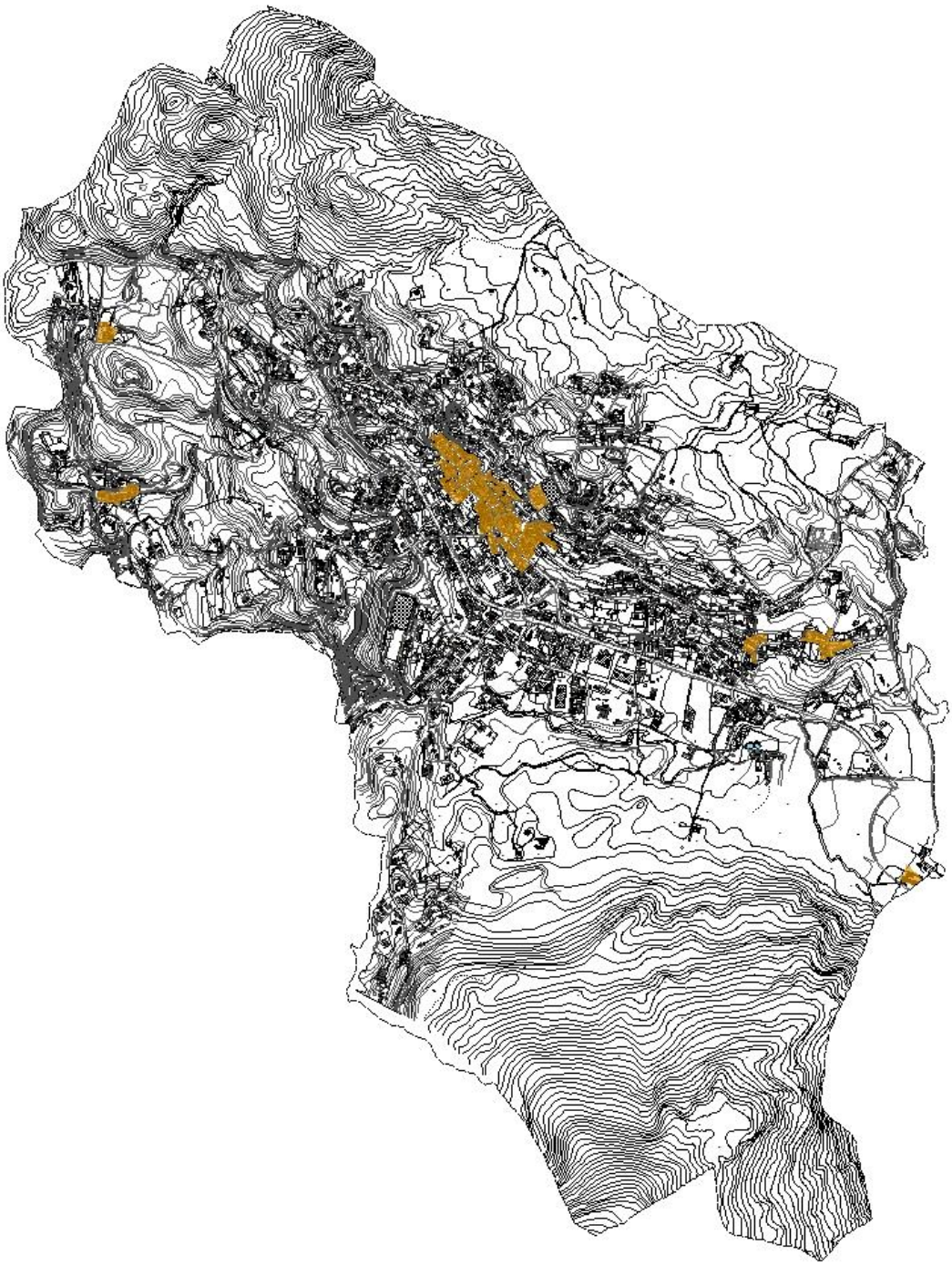
GLI AMBITI TERRITORIALI:

I tratti caratterizzanti ciascun ambito territoriale, individuati nelle schede che seguono, denominate rispettivamente

- **Ambito territoriale con valore identitario-testimoniale;**
- **Ambito territoriale con valore ambientale;**
- **Ambito territoriale con valore paesaggistico;**
- **Ambito territoriale con valore insediativo.**

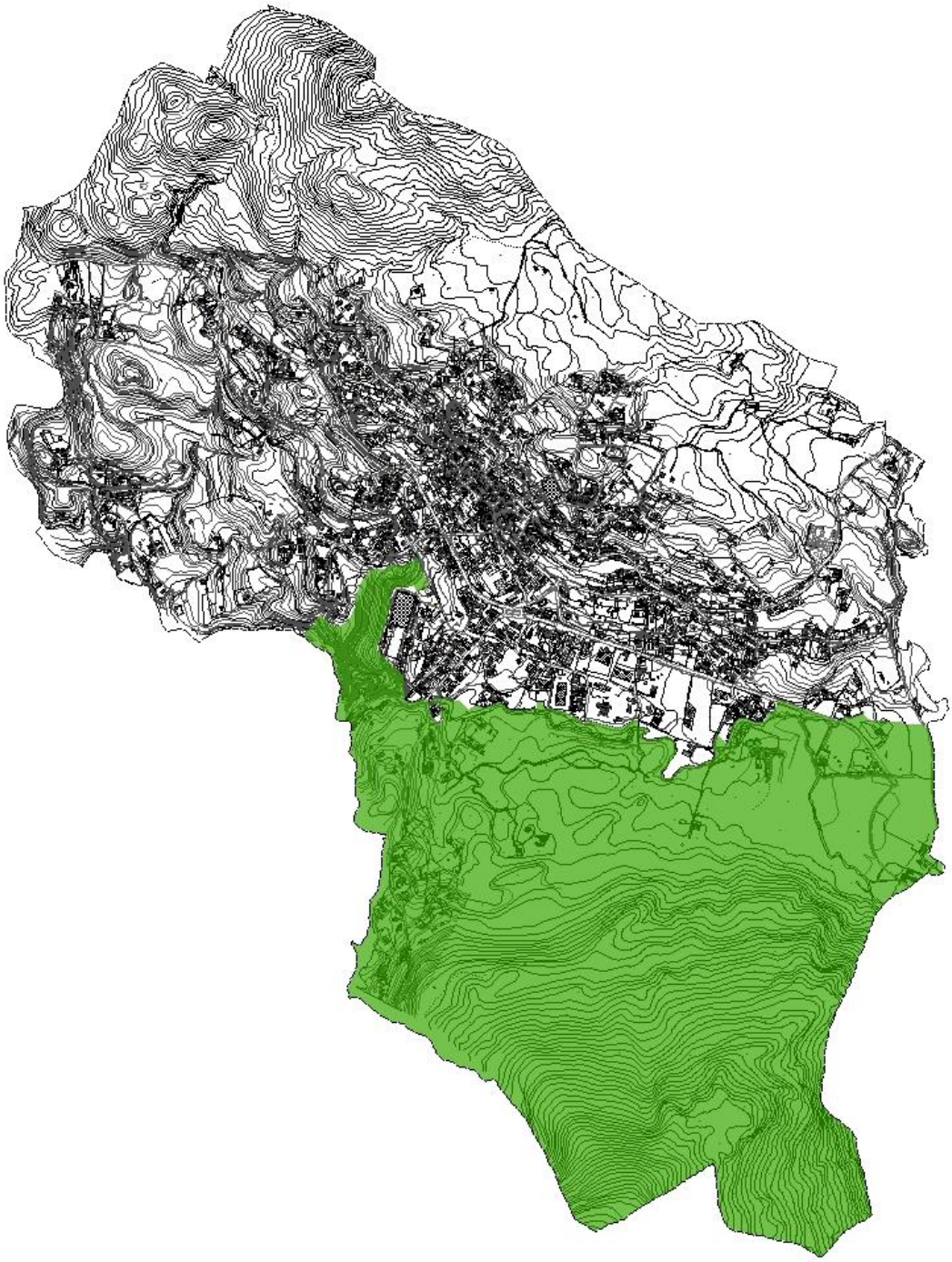
indirizzano le scelte del Piano dei Servizi sia dal punto di vista di scelte strategiche sia dal punto di vista di scelte localizzative, affinchè le peculiarità proprie di ciascun ambito territoriale vengano preservate e valorizzate.

4.1.1 Ambiti territoriali con valore identitario-testimoniale



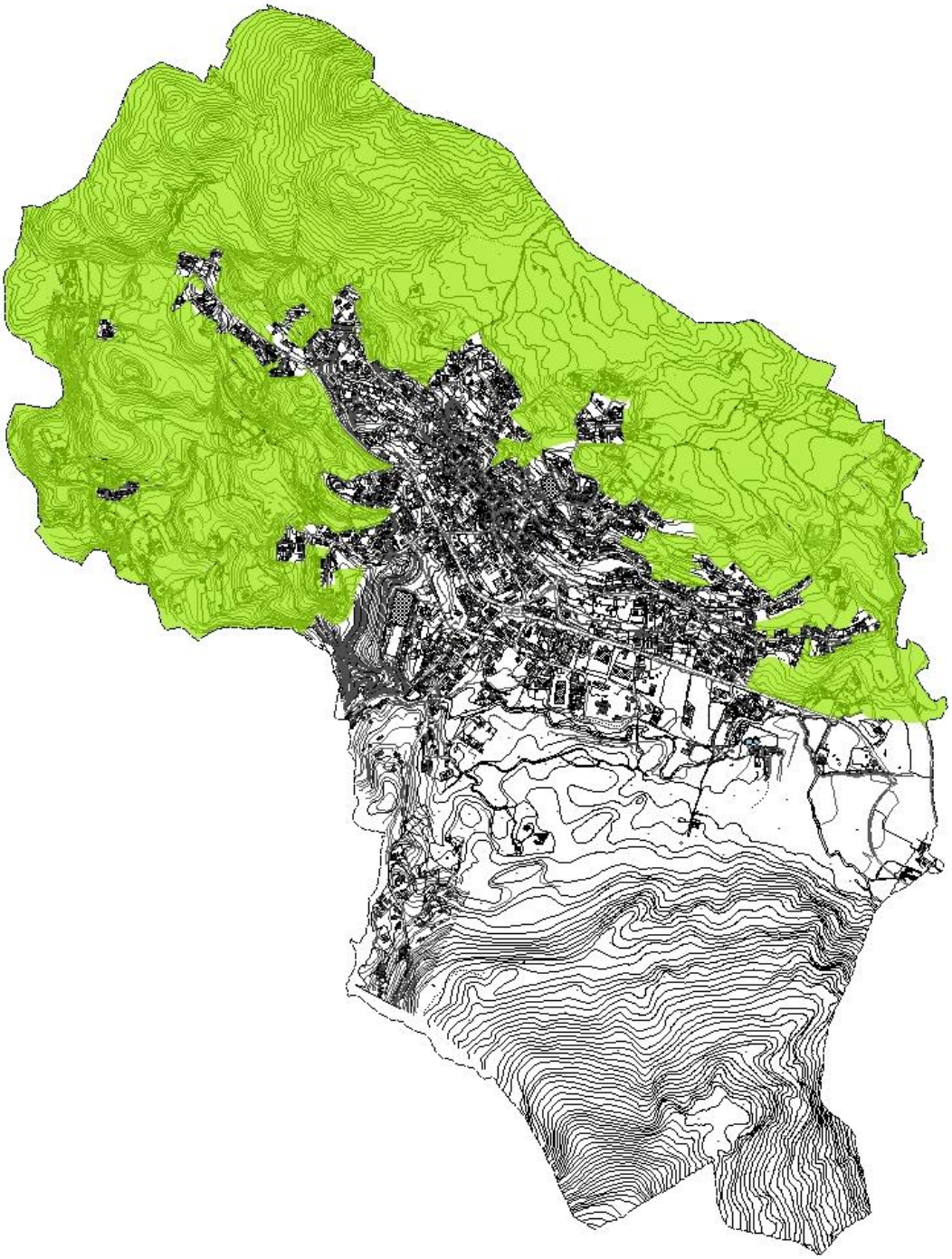
Ambiti territoriali con valore identitario-testimoniale	
Caratteristiche	Il paesaggio in questione si riferisce all'insieme dei nuclei storici e di antica formazione di Cunardo, che detengono una funzione di serbatoio delle pratiche d'uso che abbiano a che fare con la relazione sociale e con il vivere pubblico. In questi specifici ambiti si intrecciano storie e vite vissute attraverso le tipiche tipologie edilizie proprie dei centri storici, gli spazi comuni e la tradizionalità e storicità dei materiali utilizzati.
Beni comuni ed elementi territoriali	Nuclei di antica formazione; edifici di pregio storico-culturale ed architettonico, sia residenziali, sia di interesse generale; materiali edilizi tradizionali; tipologie edilizie proprie dei nuclei storici (corti, cortili, edifici a cortina); spazi pubblici all'aperto; esercizi commerciali di vicinato; servizi amministrativi e di interesse generale (uffici comunali, attrezzature scolastiche, attrezzature religiose).

4.1.2 Ambiti territoriali con valore ambientale



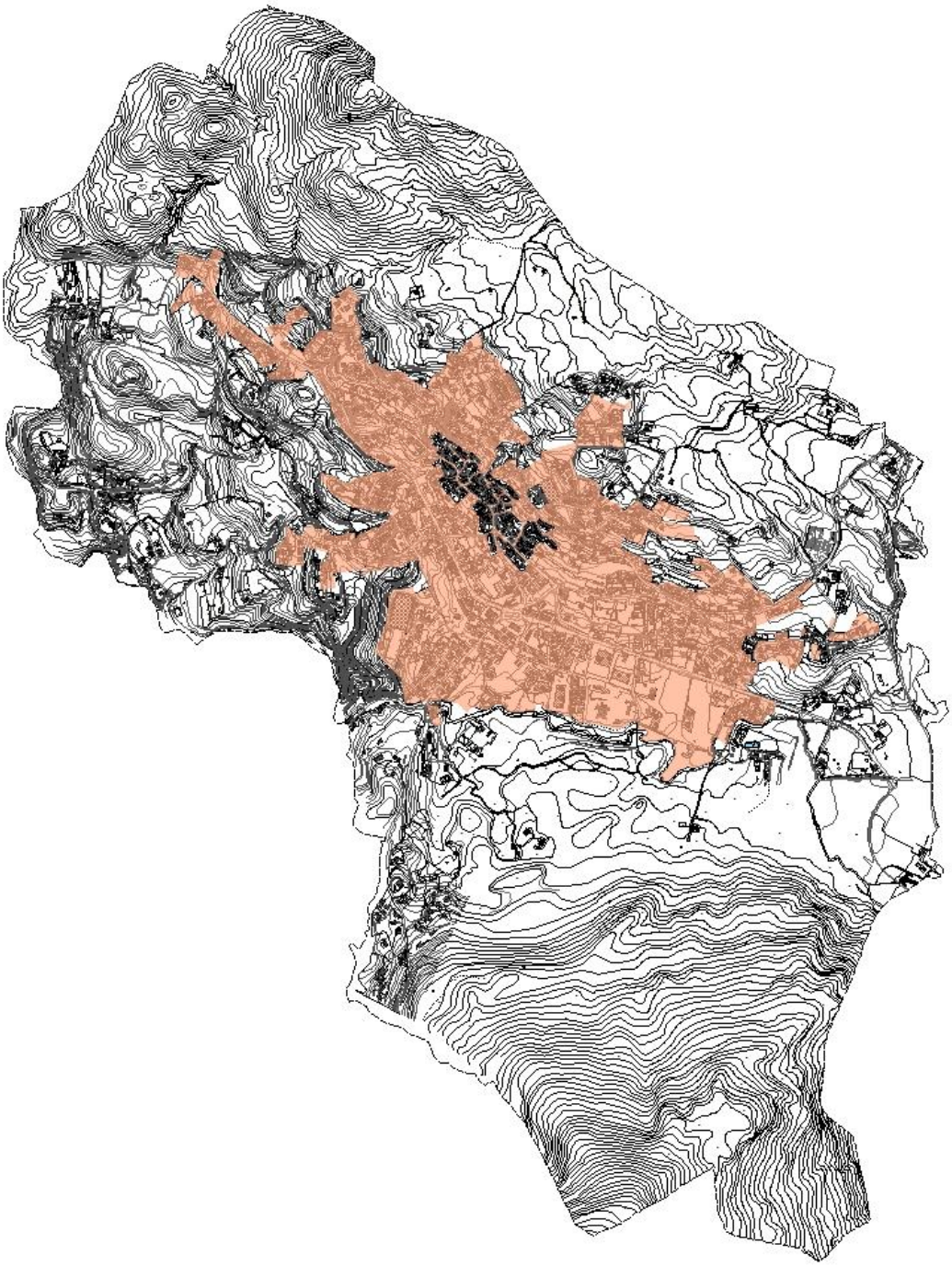
Ambiti territoriali con valore ambientale	
Caratteristiche	L'ambito territoriale in questione si riferisce al territorio agro-boschivo compreso nel Parco del Campo dei Fiori, un territorio formato da una quantità di caratteri che fanno in modo che sia tale una forma di trattamento del territorio che sia particolare rispetto al contesto naturalistico, in cui anche i limitati insediamenti antropizzati che ne fanno parte possono ben relazionarsi con il paesaggio naturalistico, grazie all'attuazione di politiche di tutela del territorio.
Beni comuni ed elementi territoriali	Parco del Campo dei Fiori; Torrente Margorabbia; boschi; prati; attività agricole; attività ricettive associate allo sport e al tempo libero (pista da sci di fondo), ed alla ristorazione; nuclei abitati consolidati (Case Riano); viabilità agro-silvo-pastorale; tracciati viari di interesse storico-culturale (Linea Cadorna); elementi di interesse ambientale (Sentiero dell'Orrido).

4.1.3 Ambiti territoriali con valore paesaggistico



Ambiti territoriali con valore paesaggistico	
Caratteristiche	L'ambito territoriale in questione si riferisce al territorio agro-boschivo a nord di Cunardo e del paesaggio rurale di vale all'esterno del paesaggio antropizzato, la cui funzione è quella di salvaguardia del territorio e soprattutto dei suoi caratteri di ruralità, e al contempo quella di preservazione del territorio da possibili spinte edificatorie.
Beni comuni ed elementi territoriali	Boschi; prati; versanti del Monte Castelvecchio; nuclei abitati consolidati (Fornaci, Camartino); edilizia residenziale ed agricola sparsa da consolidare; attività legate all'agricoltura e ricettive dedicate ai fini agricoli ed artigianali (es. centro artigianale delle Fornaci).

4.1.4 Ambiti territoriali con valore insediativo



Ambiti territoriali con valore insediativo	
Caratteristiche	L'ambito territoriale in questione si riferisce al paesaggio urbanizzato di valle, costituito prevalentemente da edifici sia residenziali che produttivi e commerciali, da spazi ed infrastrutture di più recente costruzione, frutto dell'espansione edilizia attorno ai nuclei storici, la cui funzione è quella principale dell'abitare, ed al contempo anche del lavoro e della produzione per via della presenza di elementi antropizzati del settore secondario e terziario.
Beni comuni ed elementi territoriali	Nuclei urbanizzati di costruzione più recente; diversità di destinazioni d'uso del paesaggio antropizzato (residenziale, produttivo, commerciale, attrezzature di interesse generale, ecc.); rete delle infrastrutture per la mobilità, sia carrabili, che ciclo-pedonali; spazi aperti di pertinenza dei nuclei residenziali e delle varie attività.

5. IL SISTEMA DEI SERVIZI LOCALIZZATI

5.1 SERVIZI LOCALIZZATI: OBIETTIVI PRESCRITTIVI

Gli ambiti territoriali individuati all'interno del territorio comunale permettono una lettura chiara e schematica di quelle che sono le caratteristiche territoriali che generano gli obiettivi del Piano dei Servizi.

GLI OBIETTIVI:

Tali obiettivi specificano gli indirizzi proposti dal Documento di Piano, nel Capitolo 9 "Obiettivi dell'Amministrazione Comunale per il PGT" e nel Capitolo 10 "Strategie generali di Piano". In particolare vengono considerate le strategie de:

- ***il "sistema della mobilità"***
- ***il "sistema agro-naturale"***
- ***il "sistema del verde pubblico e fruizione del paesaggio"***

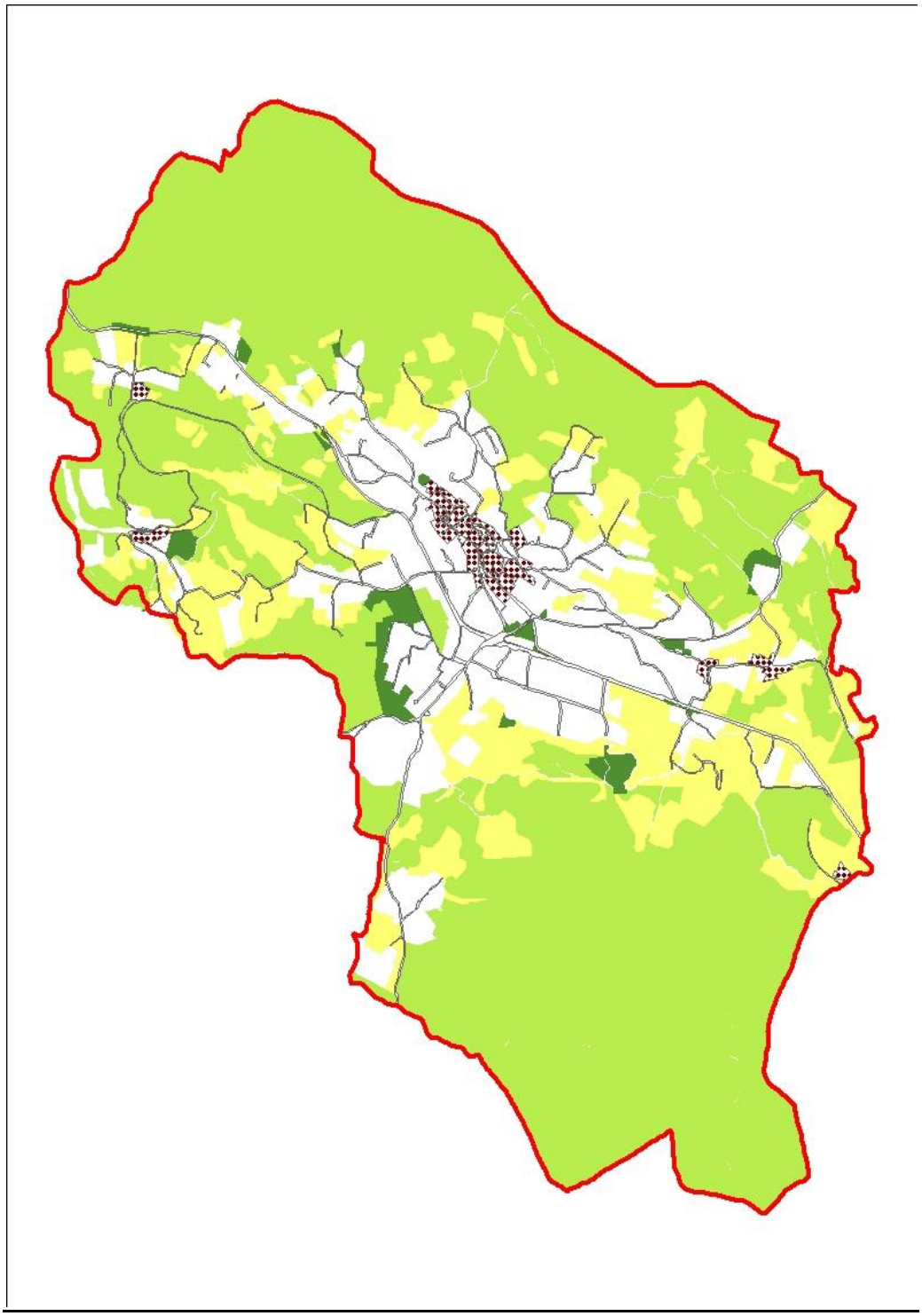
A queste si aggiungono anche:

- ***le aree a servizi pubblico e di uso pubblico previste dagli Ambiti di Trasformazione***

Riferimento: Tavole S.1, S.2, S.2a, S.2b del presente Piano

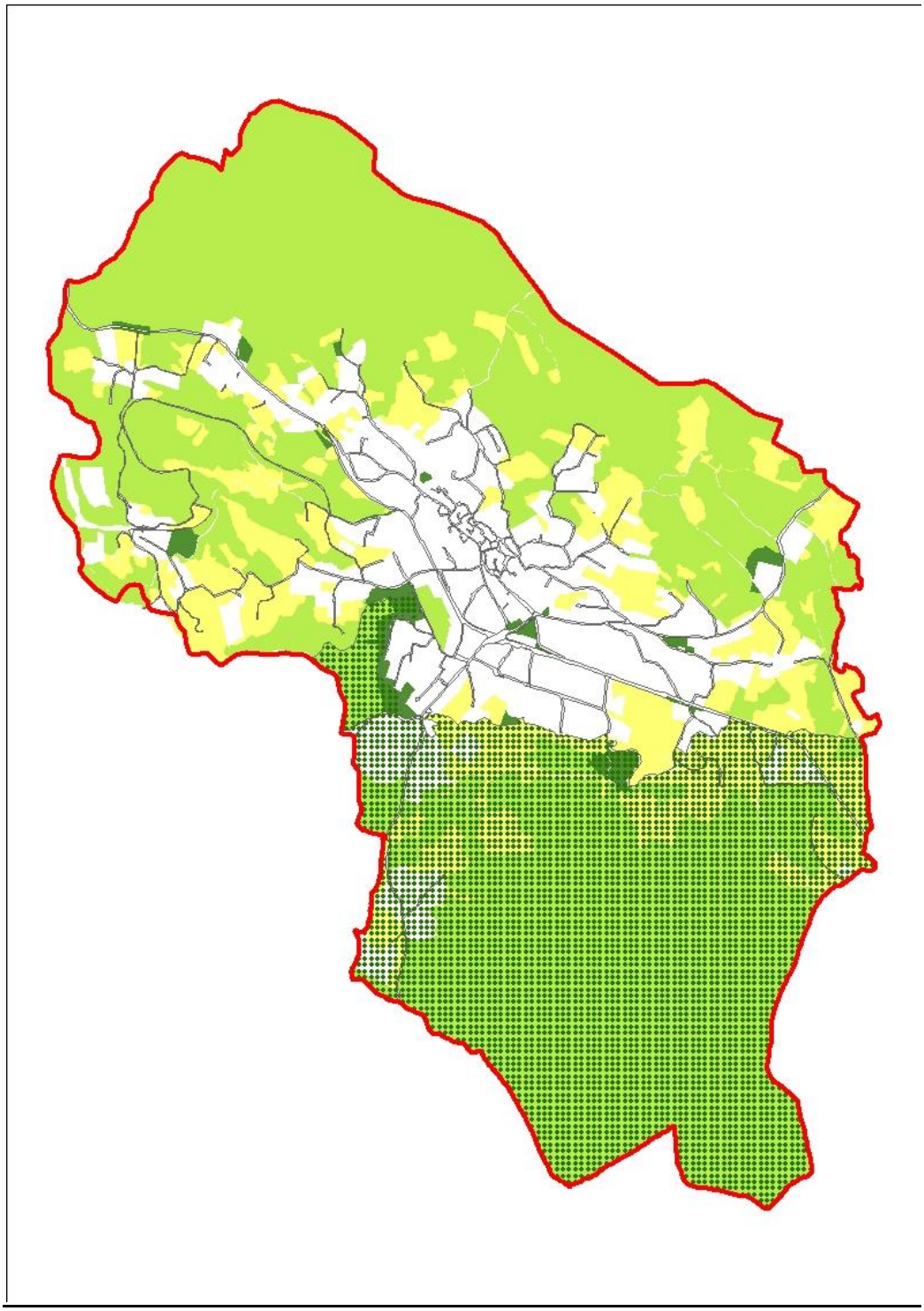
Le seguenti schede fanno riferimento alla tav. n°14 "Statuto del territorio e Beni Comuni Territoriali" del Documento di Piano, nonché alle tavole S.2, S.2a e S.2b del Piano dei Servizi.

AMBITO TERRITORIALE CON VALORE IDENTITARIO-TESTIMONIALE



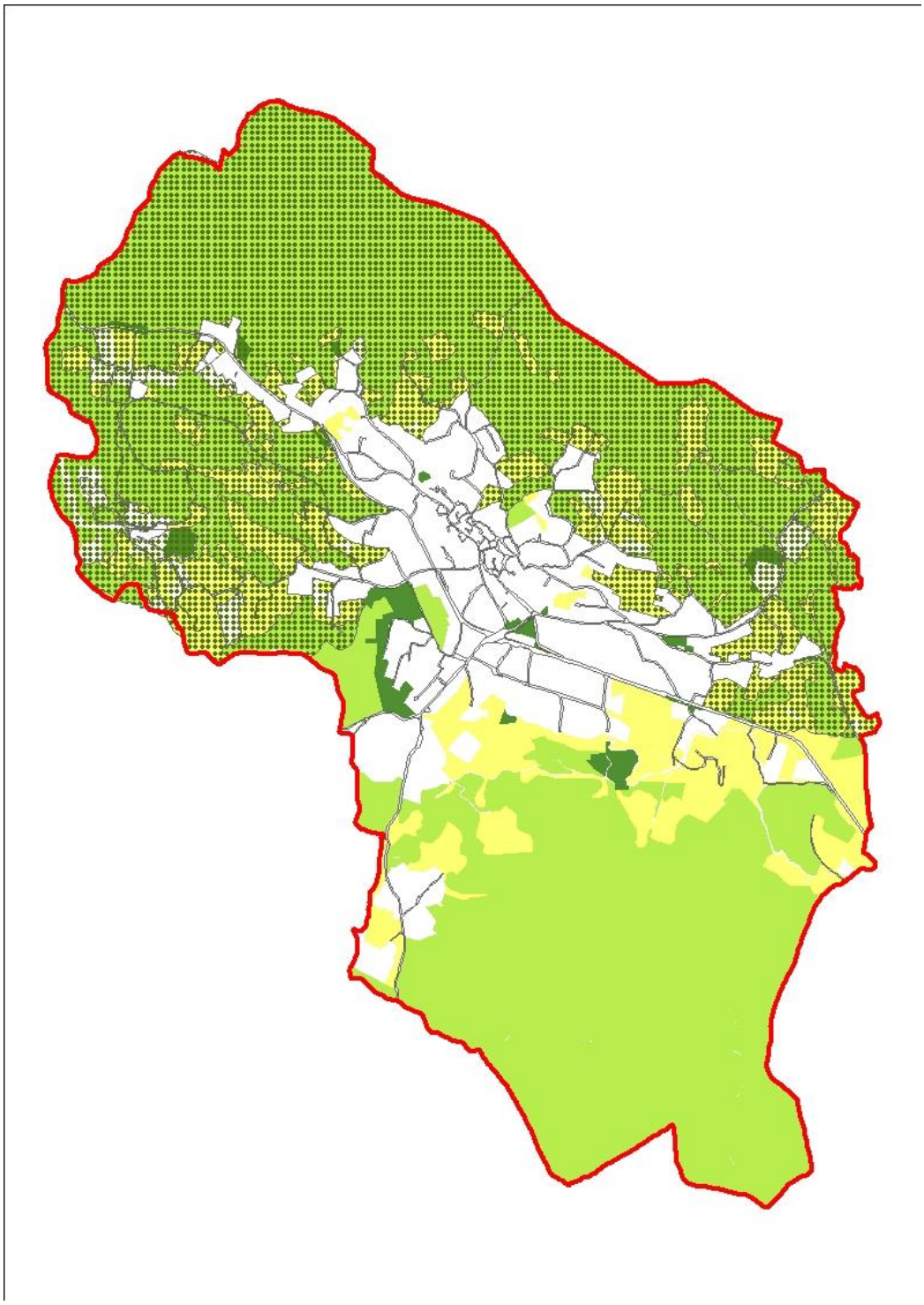
Individuazione dell'ambito territoriale con valore identitario-testimoniale (punteggiato) e del suo rapporto con il sistema dei servizi localizzati: il sistema della mobilità (grigio), il sistema del verde pubblico e fruizione del paesaggio (verde scuro), il sistema agricolo (giallo) ed il sistema boschivo (verde chiaro)

AMBITO TERRITORIALE CON VALORE AMBIENTALE



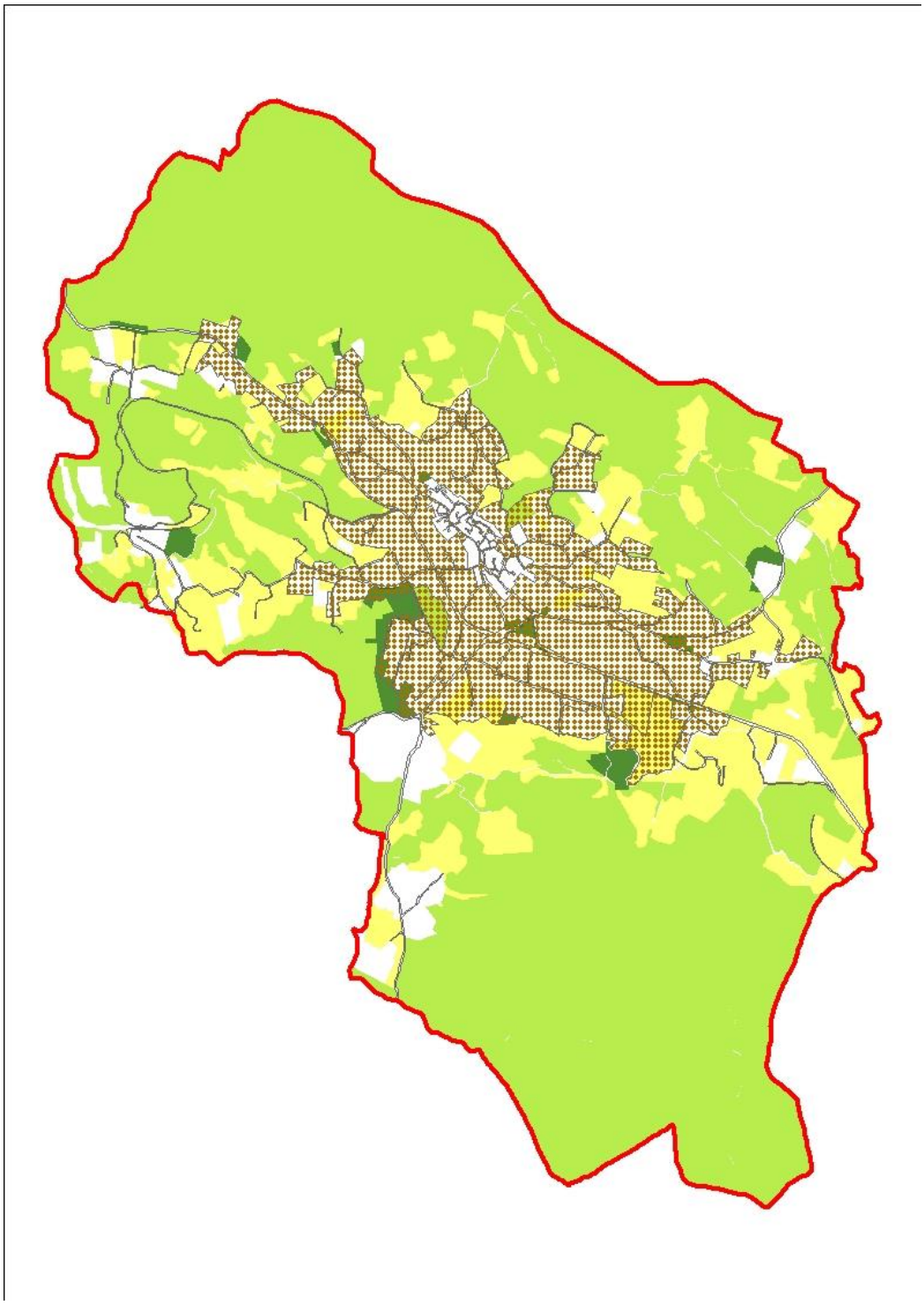
Individuazione dell'ambito territoriale con valore ambientale (punteggiato) e del suo rapporto con il sistema dei servizi localizzati: il sistema della mobilità (grigio), il sistema del verde pubblico e fruizione del paesaggio (verde scuro), il sistema agricolo (giallo) ed il sistema boschivo (verde chiaro)

AMBITO TERRITORIALE CON VALORE PAESAGGISTICO



Individuazione dell'ambito territoriale con valore paesaggistico (punteggiato) e del suo rapporto con il sistema dei servizi localizzati: il sistema della mobilità (grigio), il sistema del verde pubblico e fruizione del paesaggio (verde scuro), il sistema agricolo (giallo) ed il sistema boschivo (verde chiaro)

AMBITO TERRITORIALE CON VALORE INSEDIATIVO



Individuazione dell'ambito territoriale con valore insediativo (punteggiato) e del suo rapporto con il sistema dei servizi localizzati: il sistema della mobilità (grigio), il sistema del verde pubblico e fruizione del paesaggio (verde scuro), il sistema agricolo (giallo) ed il sistema boschivo (verde chiaro)

5.2 CLASSI DI SERVIZI LOCALIZZATI

L'analisi sui servizi esistenti è di fatto espressamente indicata dalla legge regionale 12/2005. Tale indagine viene eseguita per classi, con riferimento alle Norme Tecniche allegate al Piano dei Servizi.

Servizi per verde pubblico e fruizione del paesaggio

Di seguito le diverse categorie di servizi localizzati pubblici e di uso pubblico, analizzate per tipo di attrezzatura e relativa sede.

	Servizi per verde pubblico e fruizione del paesaggio
DESCRIZIONE	Dal punto di vista del sistema del verde gli ambiti sono stati considerati con riferimento alle seguenti tipologie: - **verde territoriale :** grandi spazi a verde ad elevata capacità ecologico ambientale localizzati in aree esterne al territorio urbanizzato; - **verde di servizio :** verde pubblico attrezzato o meno, di pertinenza di attrezzature e servizi, quali scuole, campi gioco, posteggi, ecc.; - **verde stradale :** verde situato lungo le strade o all' interno di rotonde e/o aiuole spartitraffico; - **verde attrezzato :** verde situato all' interno del territorio residenziale o comunque urbanizzato ovvero in prossimità dei suoi confini, che rappresenta per dimensione, attrezzatura, accessibilità e riconoscibilità una zona di utenza allargata;

CONDIZIONI	**Verde territoriale** Il Comune di Cunardo contempla ampi spazi di verde territoriale, molti dei quali già di proprietà dell' Amministrazione Comunale. Tali spazi caratterizzano il Comune sotto il profilo ecologico – ambientale, oltre che a renderlo appetibile sotto l'aspetto paesistico. Spazi che peraltro si presentano ricchi di essenze importanti e in una condizione di pulizia interessante. **Verde di servizio** Risulta presente in quasi tutte le aree prese in considerazione dalla presente ricognizione, anche se la loro condizione, per manutenzione e condizioni di attrezzature, non può definirsi ottimale. Viene normalmente considerato attraverso lo stesso tipo di standards che caratterizza la funzione principale dell' area o dell' edificio cui esso è pertinente. **Verde stradale** Si presenta in maniera diffusa su quasi tutte le più importanti strade, anche se più che verde stradale viene in rilievo come margine del verde territoriale sopra descritto. Pochissime e di importanza marginale si presentano le aiuole spartitraffico. **Verde attrezzato** Risulta localizzato in varie porzioni del territorio comunale. Nonostante risulti di dimensioni interessanti e perfettamente accessibile, è però inadeguato alla condizione turistica del Comune di Cunardo. Prevalentemente esso è frequentato da una popolazione turistica di giornata più che essere a disposizione di quella residente o di quella turistica di maggiore permanenza
DOMANDA E OFFERTA	Le tavole S.2, S.2a e S.2b individuano tali Servizi per verde pubblico e fruizione del paesaggio in termini localizzativi e quantitativi. Alle schede dei servizi, allegate al presente Piano dei Servizi, viene dato il compito di individuarne puntualmente gli aspetti caratterizzanti.

Viene dimostrata la quantità minima di aree a servizio per abitante richieste dalla l.r. 12/2005, che individua nel valore di 18 mq/ab. la soglia quantitativa minima dotazionale, nonché la quantità minima di spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali e produttivi dettata dal DM n. 1444/1968, e ripresa dall'art. 4 della legge 14 gennaio 2013, n. 10, che individua nel valore di 26,5 mq/ab. la soglia quantitativa minima dotazionale.

A fronte della stima della capacità insediativa massima prevista dal Piano di Governo del Territorio pari a 3.551 abitanti, la dotazione di aree adibite a servizi pubblici e/o o di uso pubblico è pari a **87.791 mq,** ovvero **24,72 mq/ab.**

Servizi PGT: *Categoria individuata per singolo servizio;*

Num: *numerazione attribuita a ciascun servizio individuato allo stato di fatto, riconducibile alle tavole S.2, S.2a e S.2b del Piano dei servizi e all'allegato "Schede aree pubbliche" allegate al Piano dei Servizi*;

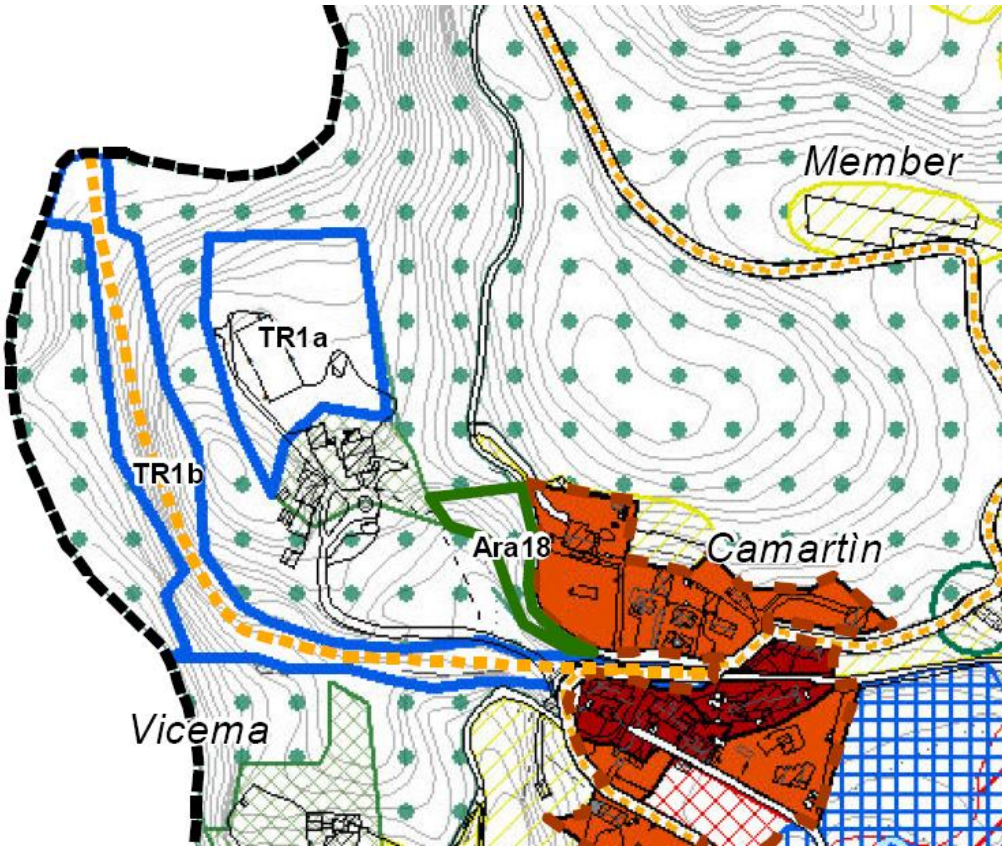
Area: *area espressa in mq per singolo servizio individuato*.

Servizi PGT	Num	Area
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	1	1956
Verde pubblico e fruizione del paesaggio		711
Verde pubblico e fruizione del paesaggio		383
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	3	8212
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	5	34876
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	12	1096
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	16	464
Verde pubblico e fruizione del paesaggio		1269
Verde pubblico e fruizione del paesaggio		150
Verde pubblico e fruizione del paesaggio		57
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	17	2732
Verde pubblico e fruizione del paesaggio		651
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	20	1135
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	23	1065
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	34	1230
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	40	459
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	42	2706
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	43	496
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	47	1868
Verde pubblico e fruizione del paesaggio		3770
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	48	10576
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	49	632
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	50	2901
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	52	768
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	53	6847
Verde pubblico e fruizione del paesaggio	61	485
Verde pubblico e fruizione del paesaggio		296
		87791

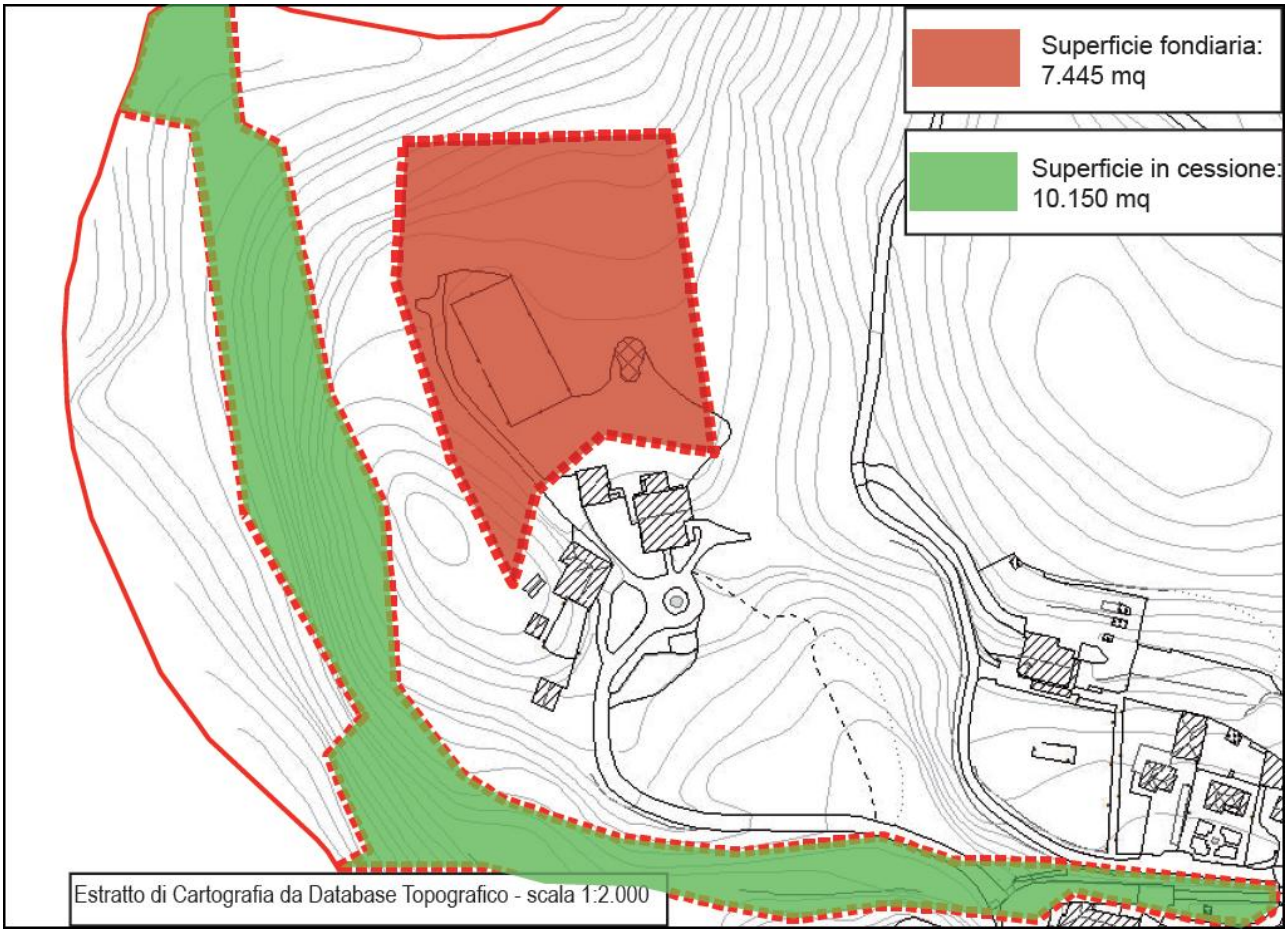
5.3 GLI AMBITI DI TRASFORMAZIONE

Si riportano le indicazioni che le schede degli Ambiti di Trasformazione forniscono relativamente alle aree a servizi pubblici e/o di uso pubblico previste nelle trasformazioni medesime.

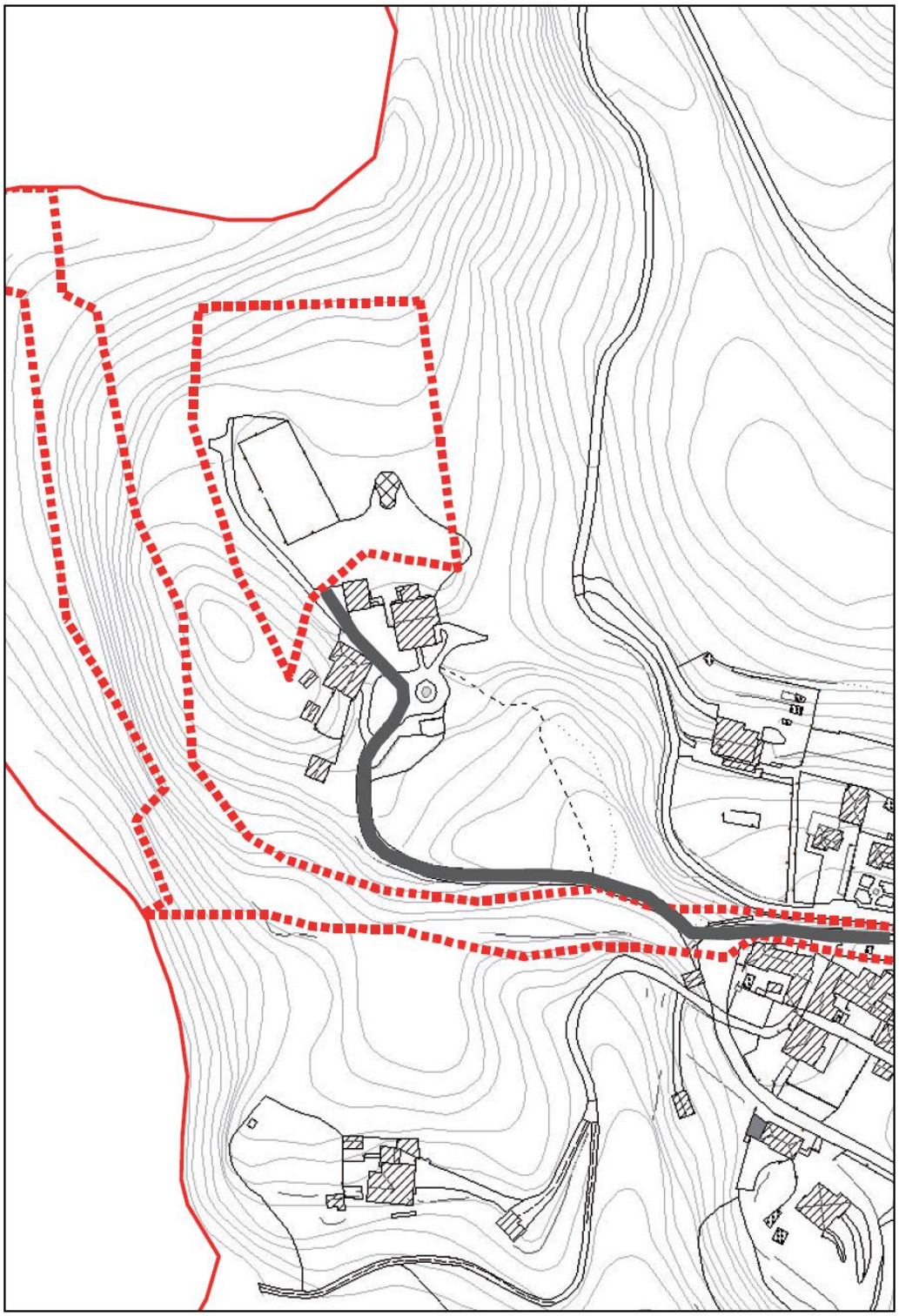
5.3.1 Ambito di Trasformazione TR1



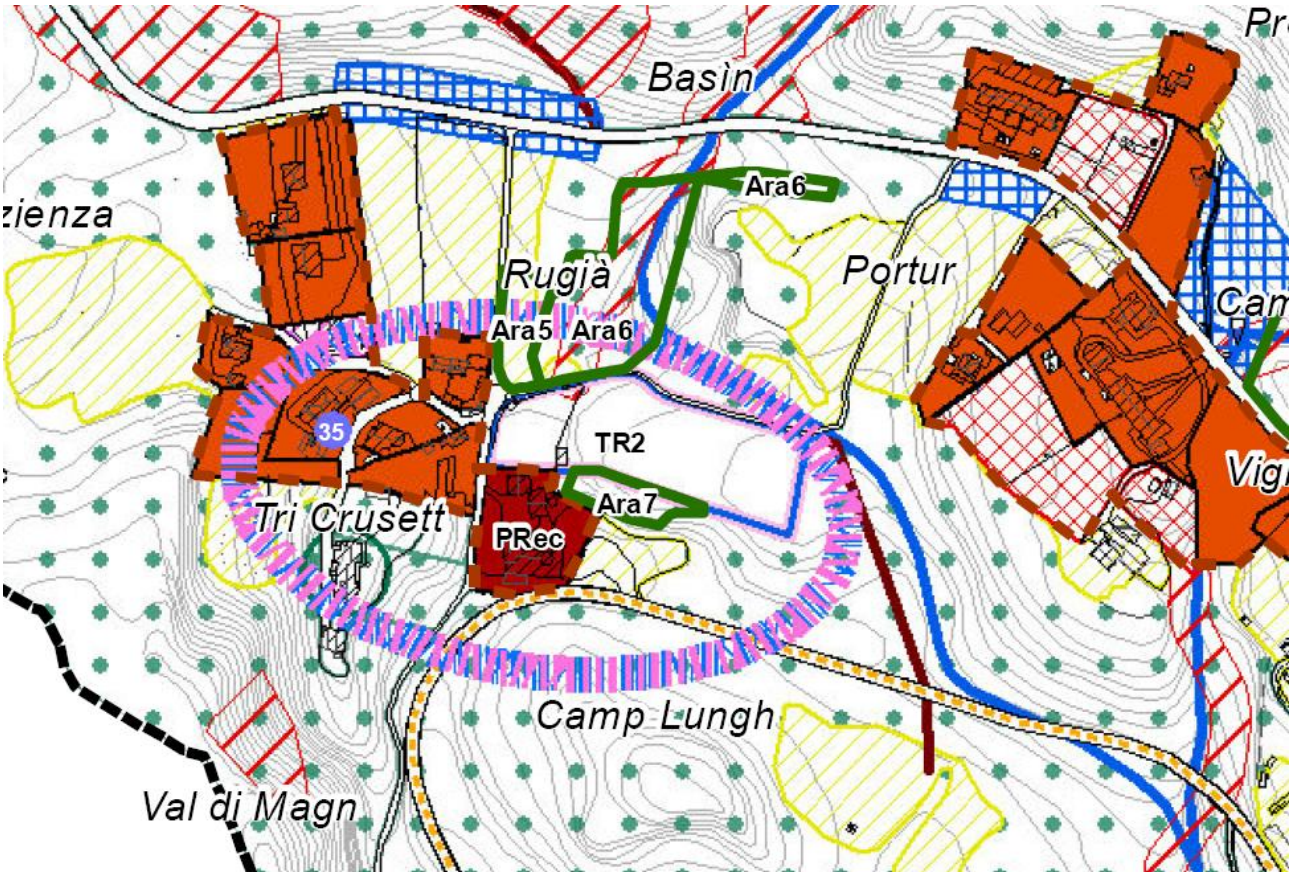
PRESCRIZIONI SPECIFICHE
Ambito di Trasformazione per comparti non contigui, in cui verrà effettuata, nell'ambito TR1a, la realizzazione di un insediamento adibito a Residenza Socio-Assistenziale, avente superficie lorda di pavimento pari a 5.000 mq. Contemporaneamente, viene annessa all'Ambito di Trasformazione (ambito TR1b) anche l'acquisizione dell'antico sedime della ex tranvia Varesina, finalizzata alla realizzazione di una pista ciclo-pedonale ed al conseguente completamento della rete ciclabile esistente della Comunità Montana Valli del Piambello e della Comunità Montana Valli del Verbano.



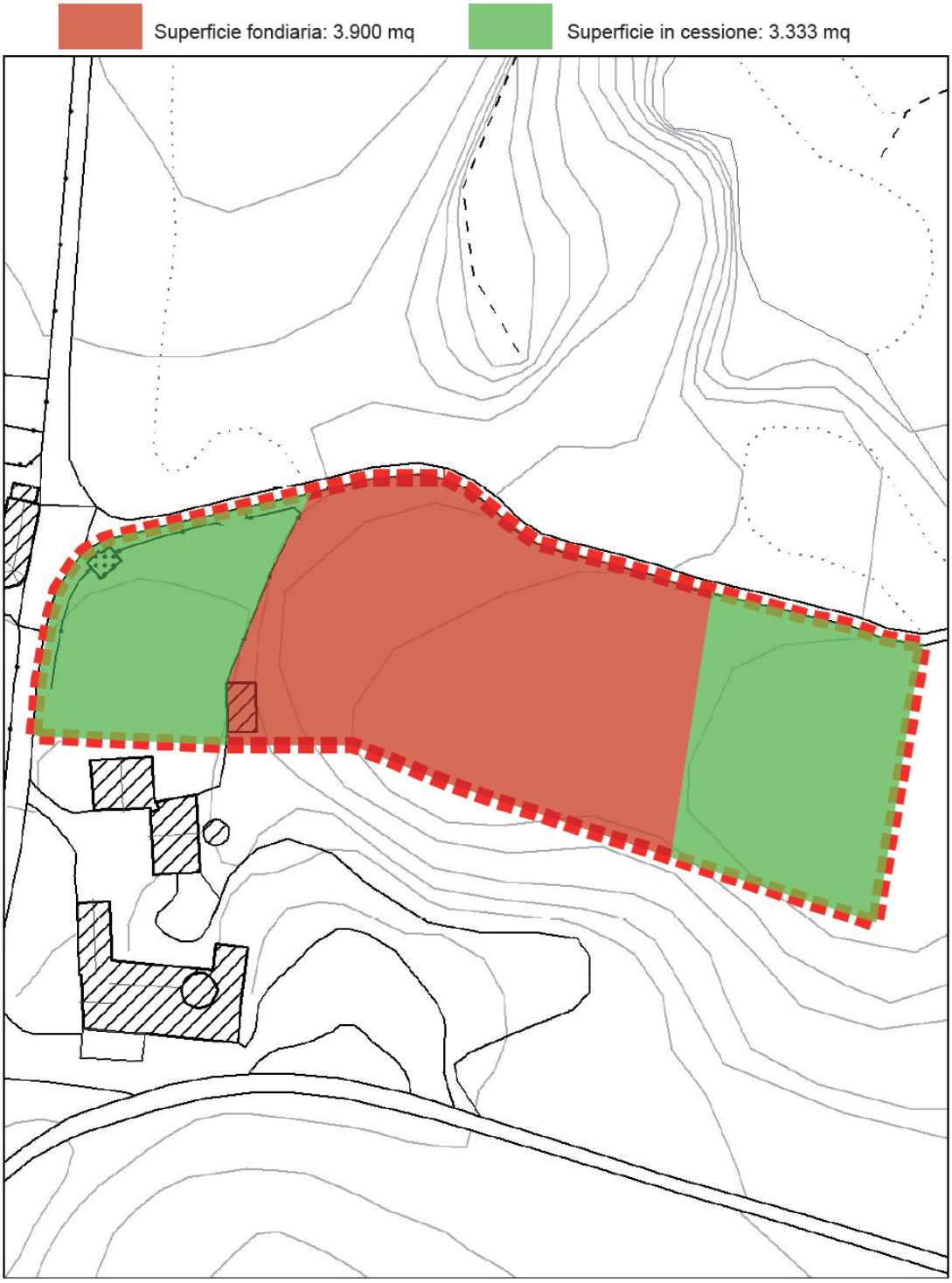
ACCESSIBILITA'
Al fine di rendere più accessibile l'ambito TR1a interessato dalla realizzazione della Residenza Socio-Assistenziale, si propone di riqualificare il tracciato viario esistente che collega la località Camartino al nucleo di abitazioni sparse poste in adiacenza all'Ambito di Trasformazione TR1a.



5.3.2 Ambito di Trasformazione TR2



PRESCRIZIONI SPECIFICHE
Realizzazione di un complesso residenziale a fini ricettivi e turistici, per la valorizzazione della località Fornaci mediante il trasferimento della volumetria che risulta vigente nella zona identificata dal mappale 2545, che il Piano Regolatore Generale destina a zona artigianale ed industriale (D), e che il PGT, all'interno di questo Ambito di Trasformazione, lo destina come area di cessione adibita a verde pubblico.



6. IL SISTEMA DEI SERVIZI DA LOCALIZZARE

6.1 SERVIZI DA LOCALIZZARE: INDICAZIONE PER L'IMPLEMENTAZIONE

Come specificato nel Paragrafo 3.3.2 del Presente Piano dei Servizi tutti quelli che vengono definiti "Servizi da localizzare" e facenti parte del Sistema della città pubblica previsto dal PGT, sono stati individuati e normati nell'allegato "Schede aree pubbliche", e riportati nelle tavole S.2, S.2a e S.2b del PGT.

Tuttavia tali indicazioni sono da considerarsi il dato quantitativo minimo richiesto, implementabile dall'Amministrazione comunale sulla base di valutazioni in itinere.

Questa "valutazione" avviene utilizzando la **matrice dei servizi da localizzare**, che deriva dall'analisi dei servizi esistenti.

6.2 CLASSI DI SERVIZI DA LOCALIZZARE

L'analisi sui servizi esistenti è di fatto espressamente indicata dalla legge regionale 12/05. Tale indagine viene eseguita per classi, con riferimento all'art. 6 delle N.A. del Piano di Governo del Territorio:

1. Servizi di interesse generale, amministrativi, per la sicurezza, finanziari, giudiziari;
2. Servizi culturali, per attività sociali e ricreative, per il gioco, sport e tempo libero;
3. Servizi religiosi;
4. Servizi sanitari;
5. Servizi scolastici;
6. Servizi tecnologici;
7. Servizi per spazi di sosta, parcheggi ed attrezzature stradali.

Di seguito le diverse categorie di servizi da localizzare pubblici e di uso pubblico, analizzate per tipo di attrezzatura e relativa sede:

Servizi di interesse generale, amministrativi, per la sicurezza, finanziari, giudiziari

DESCRIZIONE

Le attrezzature amministrative pubbliche sono rappresentate da tutti i servizi offerti dall' Amministrazione Comunale sul suo territorio e dai servizi offerti da altri Enti Pubblici.
La maggiore parte degli uffici amministrativi, sia pubblici che privati, sono localizzati nel Palazzo Comunale, non risultano presenti servizi o settori dell' Amministrazione Comunale che abbiano sede o che dispongano di altri stabili.
Per gli altri servizi pubblici è stato preso in considerazione il servizio di Poste e telecomunicazioni, ed il servizio del Corpo Forestale dello Stato.

DOTAZIONE

Servizio	***Sede***
Municipio	Via Leonardo da Vinci
Polizia Locale	Via Leonardo da Vinci
Ufficio Postale	Via Ariosto
Corpo Forestale dello Stato	Via Vaccarossi
Comunità Montana Valli del Piambello	Via Matteotti 18, Arcisate Via Tremolada 2, Cadegliano Viconago
Provincia di Varese	Piazza della Libertà 1, Varese
Regione Lombardia	Varese
Uffici Erariali	Varese
Carabinieri	Marchirolo
Polizia di Stato	Varese
Guardia di Finanza	Varese
Vigili del Fuoco	Luino
Uffici Giudiziari	Luino

	Servizi socio-assistenziali (INAIL, INAM, INPS, ecc.)	Luino - Varese
CONDIZIONI	Complessivamente le attrezzature in questione presentano una buona condizione fisico-strutturale. Gli spazi esistenti appaiono sufficienti a svolgere le funzioni cui sono preposti ed al loro interno si presentano compatibili ad accogliere le cosiddette "utenze disagiate". D'altro canto, si rileva una criticità inerente alla localizzazione del Municipio, il quale per raggiungerlo con i mezzi motorizzati, in particolare autoveicoli, si presentano delle difficoltà date dalla tortuosità delle vie d'accesso, essendo questo servizio inserito all'interno del tessuto storico.	
DOMANDA E OFFERTA	Come detto in precedenza, la collocazione del Municipio può destare qualche difficoltà in fatto di raggiungimento dello stesso soprattutto con i mezzi motorizzati, a cui si aggiungono potenziali difficoltà nel trovare spazi a parcheggio adeguati e liberi soprattutto durante gli orari lavorativi. In complesso, risultano adeguate le attrezzature e la loro consistenza in rapporto alla popolazione residente e fluttuante.	
	Servizi culturali, per attività sociali e ricreative, per il gioco, sport e tempo libero	
DESCRIZIONE	Le attrezzature ricreativo – culturali presenti nel Comune di Cunardo risultano costituite dal campo sportivo comunale posto ai margini degli ambiti inseriti nel Parco del Campo dei Fiori, a cui si aggiungono un altro campo da calcio, con annessa area verde attrezzata, posto nei pressi della Chiesa di Sant'Abbondio, nella parte alta del tessuto storico. A queste attrezzature di carattere sportivo, se ne aggiunge un'altra avente queste caratteristiche che è l'area comprendente la Baita del Fondista, posta sulla strada in direzione di Bedero Valcuvia, e tutte le attrezzature che la completano (in particolare la pista da sci di fondo). Completa questo sotto-sistema il piccolo anfiteatro posto in Piazza IV Novembre, utilizzato soprattutto durante particolari eventi di aggregazione della popolazione.	
DOTAZIONE	***Servizio***	***Sede***
	Campo sportivo	Via Rossini
	Campo da calcio e area verde attrezzata	Via Sant'Abbondio – Via San Francesco
	Baita del Fondista	Via Bedero
	Anfiteatro	Piazza IV Novembre
CONDIZIONI	Le attrezzature indicate presentano, nel complesso, una discreta condizione tecnico – strutturale, soprattutto la Baita del Fondista, particolarmente utilizzata soprattutto durante il periodo invernale, ed il campo da calcio posto a lato della Chiesa di Sant'Abbondio. Possibilmente migliorabile è invece la condizione del campo sportivo comunale, il quale sembra essere sottoutilizzato e soggetto, nel lungo termine, a possibile degrado.	

DOMANDA E OFFERTA	L' offerta di attrezzature sportive risulta comunque limitata, in particolare perché essa è rivolta a pratiche sportive per così dire tradizionali, come il gioco del calcio. Inoltre ci sono pratiche sportive, come lo sci di fondo, che vengono utilizzate solo in determinati periodi dell'anno, come quello invernale. L' attuale esigenza di tali servizi, anche per un comune piccolo come Cunardo, è oggi indirizzata verso pratiche sportive più recenti quali ad esempio i cosiddetti "corsi del benessere fisico" prevalentemente gestite da privati o comunque verso pratiche sportive da praticare in palestra. Tendenza che peraltro non risulta esclusiva delle nuova generazione ma interesse anche fasce di più risalente età.
	Servizi religiosi
DESCRIZIONE	I servizi a carattere religioso e gli immobili connessi presenti a Cunardo sono principalmente compresi nelle zone facenti parte del tessuto storico. L'edificio più importante è senz'altro la Chiesa di Sant'Abbondio, posta nella parte alta del tessuto storico. Nelle sue vicinanze e nei pressi degli uffici amministrativi, sono presenti l'oratorio "Don Bosco", la casa parrocchiale e tutte le attività e le aree a servizio della parrocchia. Nei pressi del tessuto storico è presente la Chiesa della Beata Vergine del Rosario, a cui esterno si presentano aree al suo servizio. In una zona più esterna rispetto al centro di Cunardo si trova il cimitero comunale. Oltre a queste attrezzature, è inoltre presente un sistema di cappelle votive e di affreschi di stampo religioso che sono localizzate in determinati punti del paese, in particolar modo nei nuclei di antica formazione, e che sono ampiamente descritti nel cap. 4.4 del Documento di Piano.
DOTAZIONE	

Servizio	***Sede***
Chiesa di Sant'Abbondio	Via Sant'Abbondio
Chiesa della Beata Vergine del Rosario	Via Garibaldi
Area a servizio della Parrocchia	Via Garibaldi – Via Foscolo
Oratorio "Don Bosco"	Via San Francesco
Casa parrocchiale ed attività complementari	Via Dante Alighieri – Via Leonardo da Vinci
Cimitero	Via Foscolo

CONDIZIONI	Le attrezzature indicate presentano una buona condizione tecnico – strutturale, soprattutto la Chiesa di Sant'Abbondio, sia per quanto riguarda l'edificio in sé, che per lo spazio attrezzato al suo intorno. Tra queste attrezzature, la Chiesa della Beata Vergine del Rosario e la casa parrocchiale potrebbero necessitare di interventi di manutenzione, in quanto potrebbero essere soggetti a progressivo degrado.
	Servizi sanitari

DESCRIZIONE	Nel territorio di Cunardo è presente un'importante struttura a livello socio-sanitario, vale a dire la struttura privata di interesse pubblico e generale de "Le Terrazze". Questa struttura ha una sua importanza sia a livello locale, ma soprattutto a livello dei comuni limitrofi ed anche dell'area dell'Alto Varesotto, per via della qualità della struttura stessa, per l'ampiezza delle attrezzature e per la competenza del personale socio-sanitario.	
DOTAZIONE	***Servizio***	***Sede***
	Casa di cura "Le Terrazze"	Via Foscolo
	Area a servizio della Casa di cura "Le Terrazze"	Via Foscolo – Viale delle Rimembranze
	Ambulatorio medico	Via Varesina
	Ambulatorio medico	Via Matteotti
CONDIZIONI	Le condizioni strutturali delle strutture sanitarie di Cunardo si presentano buone, con l'eccellenza raggiunta dalla Casa di cura "Le Terrazze" sia dal punto di vista fisico-strutturale, che dal punto di vista delle strutture sociali.	
DOMANDA E OFFERTA	L' offerta della Casa di cusa "Le Terrazze" si presenta molto buona sia a livello locale, sia a livello sovra-comunale, data come detto l'efficienza della struttura. In generale, l'offerta dei servizi socio-sanitari a livello del Comune di Cunardo si presenta discreta in rapporto alla popolazione residente.	
	Servizi scolastici	
DESCRIZIONE	Dal punto di vista delle attrezzature per l'istruzione inferiore, il sistema diffuso sul territorio comunale di Cunardo comprende i seguenti tipi di scuola: - Asilo infantile non statale; - Scuola primaria statale; - Scuola secondaria statale. Ai fini della presente ricognizione sono stati presi in considerazione sia i servizi scolastici pubblici, che quelli privati.	
DOTAZIONE	***Servizio***	***Sede***
	Asilo infantile non statale	Via Leonardo da Vinci
	Scuola primaria statale	Via Vaccarossi

	Scuola secondaria statale	Via Vaccarossi
	Scuole secondarie superiori	Luino - Varese

CONDIZIONI

Complessivamente le attrezzature in questione risultano idonee alle loro funzioni. In particolare gli edifici presentano una buona condizione fisico – strutturale, grazie anche a recenti interventi di ristrutturazione compiuti sulle strutture di proprietà pubblica, soprattutto per quanto riguarda le scuole di Via Vaccarossi.
Dal punto di vista dell'accessibilità le attrezzature pubbliche destinate all' istruzione risultano collocate in posizione baricentrica del territorio comunale, oltre che poste in diretta adiacenza a comodi posteggi e nelle vicinanze delle fermate degli autobus di linea. Piccola eccezione può essere fatta per l'asilo infantile, riprendendo lo stesso discorso fatto per il Municipio: infatti l'asilo è posto nei pressi del Municipio, e l'accessibilità è condizionata dall'ubicazione dello stesso e dal non facile raggiungimento.

DOMANDA E OFFERTA

Relativamente all'asilo, il numero totale dei bambini iscritti corrisponde a circa il 60% del totale dei bambini residenti aventi età compresa nella fascia da 3 a 6 anni, ovvero la fascia richiesta dall'asilo infantile di Via Leonardo da Vinci. Ciò determina quindi una discreta utilizzazione della struttura a disposizione. Per quanto riguarda invece la situazione delle scuole primarie e secondarie di Via Vaccarossi, si presenta un sovra-utilizzo delle strutture. A tal proposito, il Piano dei Servizi, come sintetizzato nelle "Schede aree pubbliche" allegate, prevede una previsione di allargamento della struttura di Via Vaccarossi, con l'aggiunta di quattro classi per poter colmare questa lacuna.

Servizi tecnologici

DESCRIZIONE

Gli impianti tecnologici presenti sul territorio comunale di Cunardo risultano evidenziati, con le loro principali caratteristiche, nella tabella seguente

DOTAZIONE

Servizio	***Sede***
Cabina ENEL	Via Foscolo
Centrale elettrica	Via Varesina
Piattaforma ecologica – Centro di raccolta rifiuti	Via Foscolo
Impianto tecnologico	Via Ferrera
Opere di presa acquedotto comunale	Via Leopardi

	Ripetitore linea telefonica	Via Galilei
	Ripetitore wireless	Via Bedero
	Acquedotto	Intero territorio comunale
	Fognatura	Intero territorio comunale
	Rete del gas	Intero territorio comunale
	Rete energia elettrica	Intero territorio comunale
	Pubblica illuminazione	Intero territorio comunale
CONDIZIONI	Tutti i servizi indicati presentano una buona distribuzione sul territorio, sia edificato che in previsione di edificazione, oltre che un buono stato di conservazione. La capillare distribuzione sul territorio degli stessi servizi e il loro stato conservativo fa si che non siano previsti interventi significativi di ampliamento o di sostituzione dell' esistente.	
	Servizi per spazi di sosta, parcheggi ed attrezzature stradali	
DESCRIZIONE	Si individua il sistema dei parcheggi in dotazione al Comune, localizzati nelle differenti zone del territorio comunale di Cunardo.	
DOTAZIONE	***Servizio***	***Sede***
	Parcheggi	Si localizzano n° 23 parcheggi all'interno del Comune di Cunardo. Per l'esatta ubicazione si rimanda alle tavole cartografiche del Piano dei Servizi e alle "Schede aree pubbliche". A questi si aggiungono gli interventi strategici del sistema della sosta individuate nelle tavole cartografiche del Documento di Piano e declinate nel Piano dei Servizi, con la rappresentazione nelle schede dall'S1 all''S5.

CONDIZIONI	Dal punto di vista del sistema dei parcheggi si osserva che la netta propensione all' uso dell' automobile fa si che il Comune di Cunardo risulti ricco di spazi a posteggio. Spazi che peraltro risultano nel periodo invernale sottoutilizzati, tenendo anche in considerazione la circostanza che la gran parte delle abitazioni risulta dotata di ampi spazi di ricovero veicoli e che nello stesso periodo dell' anno non esistono fenomeni legati al traffico turistico. Viceversa nel periodo primaverile estivo il turismo di giornata e delle seconde case rende, a volte, tali spazi insufficienti in particolare nei pressi degli ambiti di maggiore rilevanza naturalistica. Oltre ai parcheggi esistenti, il Piano dei Servizi prevede inoltre interventi per il sistema della sosta che vadano ad incrementare l'offerta di questi spazi, dovuto all'aumento della popolazione, allo sviluppo delle strutture e delle attrezzature di interesse generale, nonché all'aumento del settore immobiliare. Queste previsioni di intervento sono schematizzate nelle "Schede aree pubbliche" allegate al Piano dei Servizi.

6.3 VOCAZIONE E DOTAZIONE DELLA CITTA' PUBBLICA DA LOCALIZZARE

Per individuare il sistema della cittù pubblica che il Piano di Governo del Territorio prevede e quantifica, viene individuata per ogni classe di servizi la sua vocazione pubblica o di uso pubblico, ovvero la gamma di servizi pubblici / di uso pubblico quantitativamente e qualitativamente più presenti. La tipologia dei servizi è quella individuata nelle tavole S.2, S.2a e S.2b "Sistema della città pubblica previsto dal PGT" del Piano dei servizi, ovvero:

Sistema della città pubblica previsto dal PGT

- Servizi di interesse generale, amministrativi, per la sicurezza, finanziari, giudiziari
- Servizi culturali, per attività sociali e ricreative, per il gioco, sport e tempo libero
- Servizi religiosi
- Servizi sanitari
- Servizi scolastici
- Servizi tecnologici
- Spazi per spazi di sosta, parcheggi ed attrezzature stradali

Per dotazione si intende l'analisi quantitativa delle tipologie di servizi da localizzare. Tale dato viene riferito alla tabella seguente, riportante la quantità espressa in mq di aree a servizio presenti sul territorio comunale.

Viene dunque dimostrata la quantità minima di aree a servizio per abitante richieste dalla l.r. 12/2005, che individua nel valore di 18 mq/ab. la soglia quantitativa minima dotazionale, nonché la quantità minima di spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi da osservare in rapporto agli insediamenti residenziali e produttivi dettata dal DM n. 1444/1968, e ripresa dall'art. 4 della legge 14 gennaio 2013, n. 10, che individua nel valore di 26,5 mq/ab. la soglia quantitativa minima dotazionale.

Infatti, a fronte della stima della capacità insediativa massima prevista dal Piano di Governo del Territorio pari a 3.551 abitanti, la dotazione di aree adibite a servizi pubblici e/o o di uso pubblico è pari a **112.397 mq,** ovvero **31,65 mq/ab.**

Si specifica che tale valore riguarda i servizi da localizzare, quindi non sono conteggiati i servizi per verde pubblico e fruizione del paesaggio (pari a **87.791 mq**), essendo questi servizi localizzati.

Servizi PGT: *Categoria individuata per singolo servizio;*

Num: *numerazione attribuita a ciascun servizio individuato allo stato di fatto, riconducibile alle tavole S.2, S.2a e S.2b del Piano dei servizi e all'allegato "Schede aree pubbliche" allegate al Piano dei Servizi*;

Area: *area espressa in mq per singolo servizio individuato*.

Servizi PGT	Num	Area
Servizi di interesse generale, amministrativi, per la sicurezza, finanziari, giudiziari	25	662
Servizi di interesse generale, amministrativi, per la sicurezza, finanziari, giudiziari	29	447
Servizi di interesse generale, amministrativi, per la sicurezza, finanziari, giudiziari	36	1071
		2180
Servizi culturali, per attività sociali e ricreative, per il gioco, sport e tempo libero	8	4518
Servizi culturali, per attività sociali e ricreative, per il gioco, sport e tempo libero	24	4243
Servizi culturali, per attività sociali e ricreative, per il gioco, sport e tempo libero	26	1904
Servizi culturali, per attività sociali e ricreative, per il gioco, sport e tempo libero	63	10079
		20744
Servizi religiosi	67	2861
Servizi religiosi	28	1258
Servizi religiosi	37	906
Servizi religiosi	39	3869
Servizi religiosi	54	5608
		14502
Servizi sanitari	46	8560
Servizi sanitari	66	4727
		13287
Servizi scolastici	14	3247
Servizi scolastici	15	7138

Servizi scolastici	22	485
Servizi scolastici	30	928
		11798
Servizi tecnologici	4	443
Servizi tecnologici	6	854
Servizi tecnologici	9	1162
Servizi tecnologici	10	6205
Servizi tecnologici	38	841
Servizi tecnologici	56	530
Servizi tecnologici	57	9625
Servizi tecnologici	62	5638
		25298
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	2	928
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	7	620
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	11	380
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	13	832
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	19	974
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	31	962
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	32	755
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	33	261
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	41	4163
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	44	334
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	45	336
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	58	308
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	59	377
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	60	361
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	64	1753
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	65	1383
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	18	400
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	21	359
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	27	1247
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	35	830
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	51	263
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	55	2078
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	65	1053
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	68	615
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	69	996
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	S5	525
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	S1	331
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	S2	318
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	S3	516
Spazi per sosta, parcheggi e attrezzature stradali	S4	330
		24588
		112397

7. DOTAZIONE E NUMERO DI UTENTI DEL SISTEMA DELLA CITTA' PUBBLICA

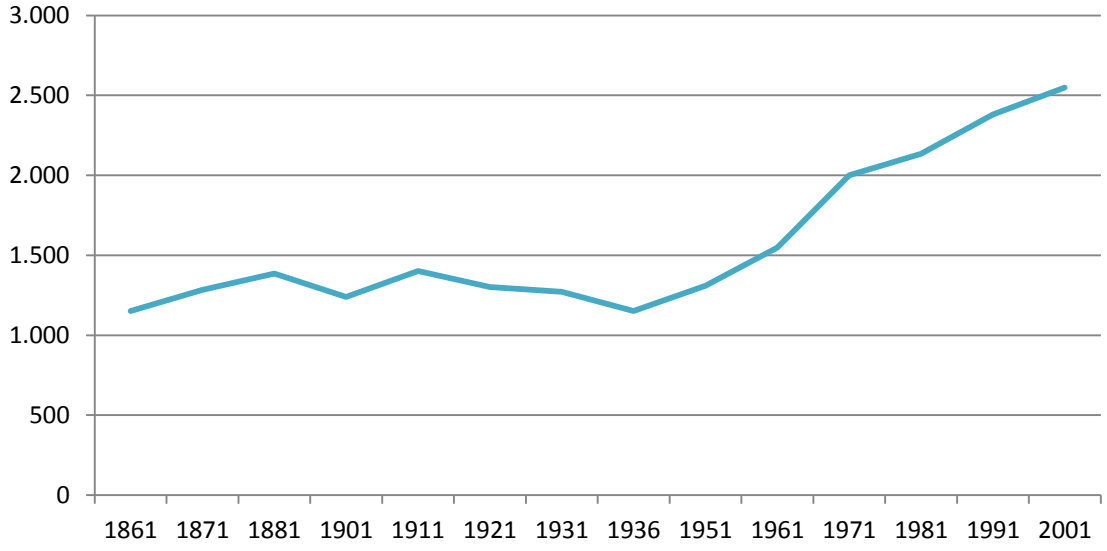
7.1 DATI DEMOGRAFICI E SOCIALI

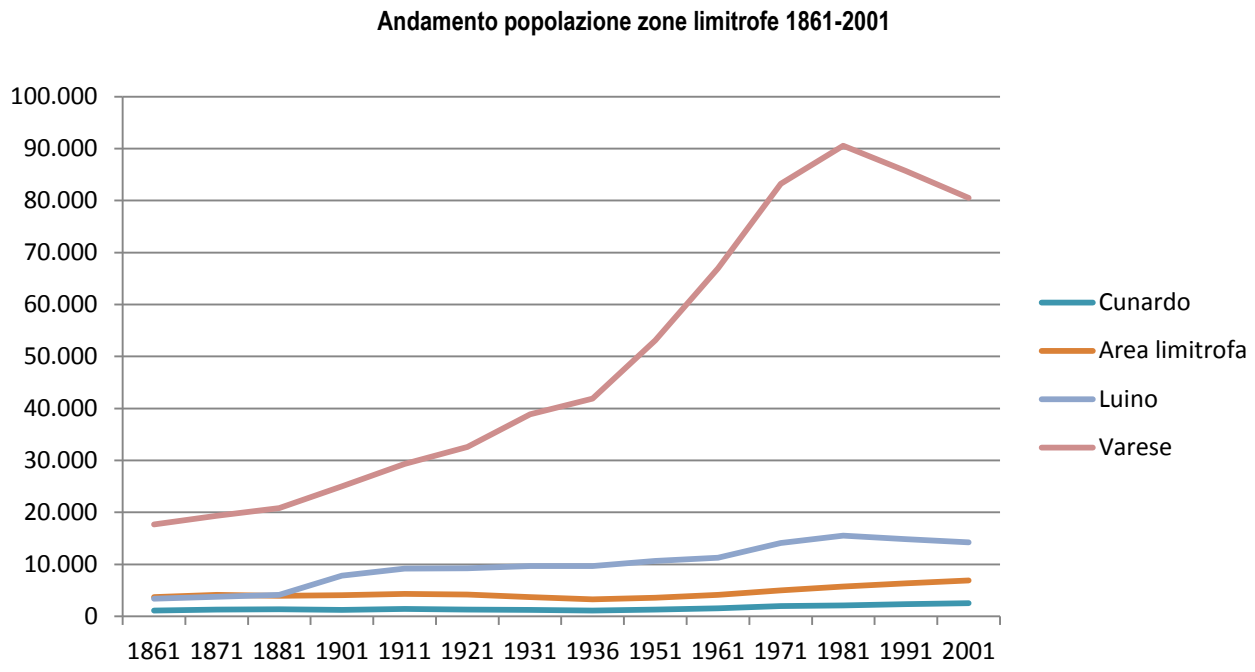
7.1.1 Popolazione residente periodo 1861-2001

Area d'indagine	Popolazione residente 1861	Popolazione residente 1871	Popolazione residente 1881	Popolazione residente 1901	Popolazione residente 1911	Popolazione residente 1921	Popolazione residente 1931
	ab	ab	ab	ab	ab	ab	ab
Cunardo	1.151	1.284	1.386	1.239	1.401	1.301	1.271
Area limitrofa	3.715	4.153	3.973	4.058	4.354	4.202	3.692
Luino	3.427	3.774	4.127	7.808	9.205	9.235	9.655
Varese	17.703	19.339	20.811	25.046	29.316	32.583	38.858

Area d'indagine	Popolazione residente 1936	Popolazione residente 1951	Popolazione residente 1961	Popolazione residente 1971	Popolazione residente 1981	Popolazione residente 1991	Popolazione residente 2001
	ab	ab	ab	ab	ab	ab	ab
Cunardo	1.151	1.310	1.547	2.001	2.135	2.381	2.549
Area limitrofa	3.253	3.616	4.122	4.975	5.757	6.359	6.895
Luino	9.692	10.693	11.275	14.118	15.510	14.883	14.234
Varese	41.869	53.115	66.963	83.239	90.527	85.687	80.511

Andamento popolazione Cunardo 1861-2001





I dati sull'andamento demografico storico dal 1861 fino ai tempi recenti riportano fasi di leggero incremento della popolazione fino ai primi anni del '900 (ad eccezione degli anni a cavallo tra la fine dell'800 e l'inizio del '900 in cui si registrano lievi flessioni). Nel periodo tra le due guerre mondiali, si registra invece una costante dimunuzione che termina tra gli anni '40 e gli anni '50, periodo in cui ha inizio un lungo e costante aumento della popolazione che dura fino ad oggi. Tutto ciò a differenza, per esempio, di quello che è successo a Varese, dove a seguito di un costante aumento della popolazione durato fino ai primi anni '80 del '900, si è restrata una diminuzione.

7.1.2 Densità demografica periodo 1861-2001

Area d'indagine	Densità 1861	Densità 1871	Densità 1881	Densità 1901	Densità 1911	Densità 1921	Densità 1931
	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq
Cunardo	190,6	212,6	229,5	205,1	231,9	215,4	210,4
Area limitrofa	139,0	155,4	148,6	151,8	162,9	157,2	138,1
Luino	163,6	180,1	197,0	372,7	439,4	440,8	460,8
Varese	322,3	352,1	378,9	456,0	533,7	593,2	707,4

Area d'indagine	Densità 1936	Densità 1951	Densità 1961	Densità 1971	Densità 1981	Densità 1991	Densità 2001
	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq
Cunardo	190,6	216,9	256,1	331,3	353,5	394,2	422,0
Area limitrofa	121,7	135,3	154,2	186,1	215,4	237,9	257,9
Luino	462,6	510,4	538,2	673,9	740,3	710,4	679,4
Varese	762,2	966,9	1.219,1	1.515,4	1.648,0	1.560,0	1.465,7

7.1.3 Dinamica demografica periodo 1861-2001

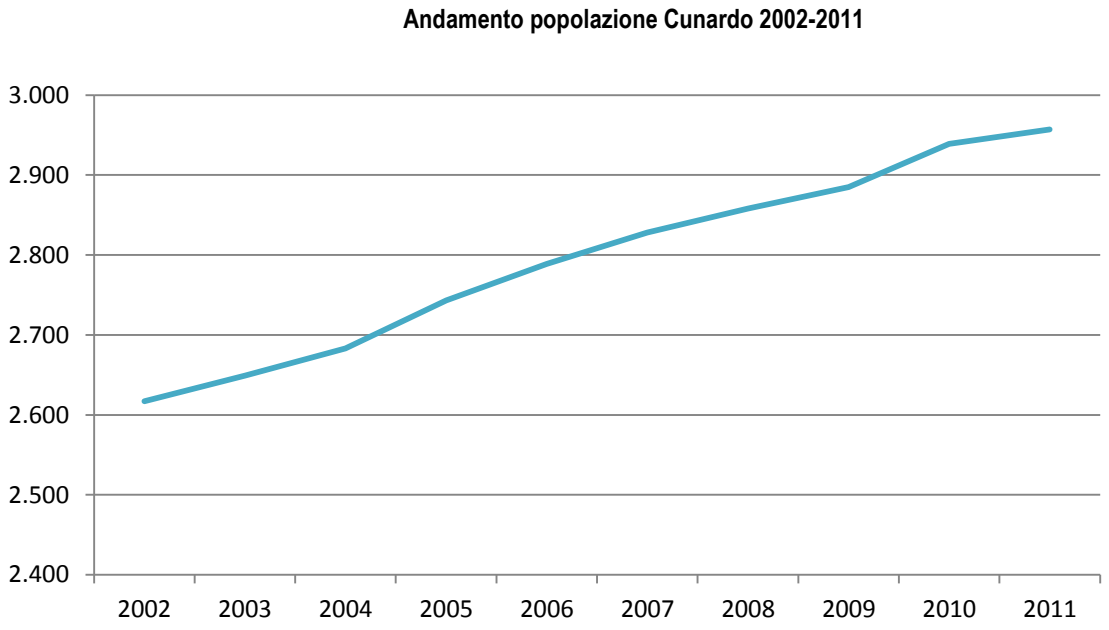
Area d'indagine	Dinamica demografica 1861-1871	Dinamica demografica 1871-1881	Dinamica demografica 1881-1901	Dinamica demografica 1901-1911	Dinamica demografica 1911-1921	Dinamica demografica 1921-1931	Dinamica demografica 1931-1936
	%	%	%	%	%	%	%
Cunardo	11,55	8,72	-10,61	13,07	-7,14	-2,31	-9,44
Area limitrofa	11,79	-4,34	2,14	7,29	-3,49	-12,14	-11,89
Luino	10,12	9,35	89,19	17,89	0,32	4,55	0,38
Varese	9,24	7,61	20,35	17,05	11,14	19,26	7,75

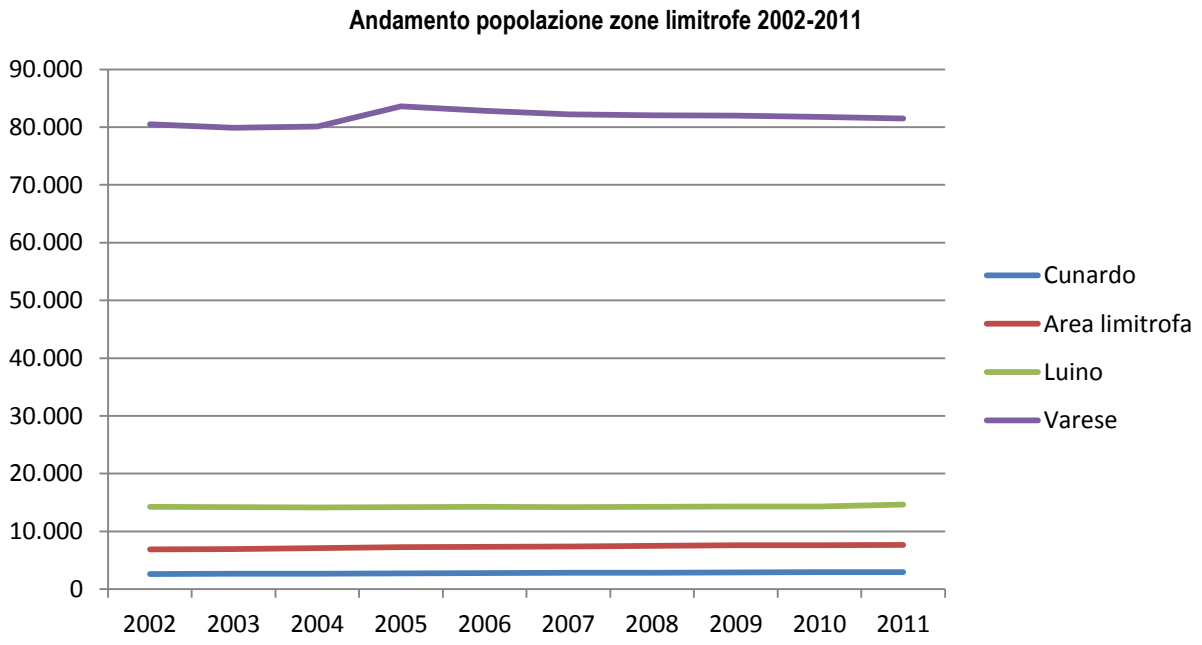
Area d'indagine	Dinamica demografica 1936-1951	Dinamica demografica 1951-1961	Dinamica demografica 1961-1971	Dinamica demografica 1971-1981	Dinamica demografica 1981-1991	Dinamica demografica 1991-2001
	%	%	%	%	%	%
Cunardo	13,81	18,09	29,35	6,70	11,52	7,06
Area limitrofa	11,16	13,99	20,69	15,72	10,46	8,43
Luino	10,33	5,44	25,21	9,86	-4,04	-4,36
Varese	26,86	26,07	24,31	8,76	-5,35	-6,04

7.1.4 Popolazione residente periodo 2002-2011

Area d'indagine	Popolazione residente 2002	Popolazione residente 2003	Popolazione residente 2004	Popolazione residente 2005	Popolazione residente 2006	Popolazione residente 2007	Popolazione residente 2008	Popolazione residente 2009	Popolazione residente 2010	Popolazione residente 2011
	ab	ab	ab	ab	ab	ab	ab	ab	ab	ab
Cunardo	2.617	2.649	2.683	2.743	2.789	2.828	2.858	2.885	2.939	2.957
Area limitrofa	6.887	6.965	7.103	7.279	7.305	7.369	7.517	7.587	7.605	7.681

Luino	14.240	14.216	14.149	14.179	14.229	14.222	14.238	14.313	14.294	14.669
Varese	80.492	79.890	80.107	83.611	82.809	82.216	82.037	81.990	81.788	81.466





Entrando nello specifico dell'ultimo decennio, il Comune di Cunardo presenta un incremento costante della popolazione, nella misura di circa il 20%.

Il trend di crescita nell'ultimo decennio risulta sempre positivo, dato che dai 2.617 abitanti dell'anno 2002, si è arrivati a sfiorare la quota di 3.000 abitanti nel 2011, con un incremento medio annuo indicativo stimato in +1,36%.

7.1.5 Densità demografica periodo 2002-2011

Area d'indagine	Densità 2002	Densità 2003	Densità 2004	Densità 2005	Densità 2006	Densità 2007	Densità 2008	Densità 2009	Densità 2010	Densità 2011
	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq	ab/kmq
Cunardo	433,3	438,6	444,2	454,1	461,7	468,2	473,2	477,6	486,6	489,6
Area limitrofa	257,6	260,6	265,7	272,3	273,3	275,7	281,2	283,8	284,5	287,3
Luino	679,7	678,6	675,4	676,8	679,2	678,8	679,6	683,2	682,3	700,2
Varese	1.465,3	1.454,4	1.458,3	1.522,1	1.496,6	1.496,7	1.493,5	1.492,6	1.488,9	1.483,1

7.1.6 Dinamica demografica periodo 2002-2011

Area d'indagine	Dinamica demografica 2002-2003	Dinamica demografica 2003-2004	Dinamica demografica 2004-2005	Dinamica demografica 2005-2006	Dinamica demografica 2006-2007	Dinamica demografica 2007-2008	Dinamica demografica 2008-2009	Dinamica demografica 2009-2010	Dinamica demografica 2010-2011
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Cunardo	1,22	1,28	2,24	1,68	1,40	1,06	0,94	1,87	0,61
Area limitrofa	1,13	1,98	2,48	0,36	0,88	2,01	0,93	0,24	1,00
Luino	-0,17	-0,47	0,21	0,35	-0,05	0,11	0,53	-0,13	2,62
Varese	-0,75	0,27	4,37	-0,96	-0,72	-0,22	-0,06	-0,25	-0,39

7.1.7 Analisi demografica per fasce d'età 2002-2011

Popolazione per classe d'età, al 1° gennaio 2003								
Classi d'età	**Cunardo**		**Area limitrofa**		**Luino**		**Varese**	
	ab	%	ab	%	ab	%	ab	%
0-14	418	16,0	1.090	15,6	1.637	11,5	10.155	12,8
15-39	943	36,0	2.475	35,4	4.696	33,0	25.069	31,5
40-64	826	31,6	2.315	33,1	4.832	34,0	27.261	34,3
+65	430	16,4	1.114	15,9	3.051	21,5	17.045	21,4

Totale	**2.617**	**100,00**	**6.994**	**100,00**	**14.216**	**100,00**	**79.530**	**100,00**

Popolazione per classe d'età, al 1° gennaio 2007								
Classi d'età	**Cunardo**		**Area limitrofa**		**Luino**		**Varese**	
	ab	%	ab	%	ab	%	ab	%
0-14	469	16,8	1.145	15,5	1.640	11,5	10.444	12,7
15-39	901	32,3	2.425	32,9	4.368	30,7	24.213	29,4
40-64	918	32,9	2.569	34,9	4.903	34,5	28.423	34,6
+65	501	18	1.230	16,7	3.311	23,3	19.136	23,3
Totale	**2.789**	**100,00**	**7.369**	**100,00**	**14.222**	**100,00**	**82.216**	**100,00**

Popolazione per classe d'età, al 1° gennaio 2011								
Classi d'età	**Cunardo**		**Area limitrofa**		**Luino**		**Varese**	
	ab	%	ab	%	ab	%	ab	%
0-14	485	16,5	1.176	15,4	1.729	11,9	10.201	12,5
15-39	928	31,6	2.322	30,4	4.117	28,6	22.223	27,2
40-64	1.003	34,1	2.868	37,5	5.158	35,6	29.251	35,9
+65	523	17,8	1.282	16,7	3.467	23,9	19.904	24,4
Totale	**2.939**	**100,00**	**7.648**	**100,00**	**14.471**	**100,00**	**81.579**	**100,00**

7.1.8 Movimenti naturali e trasferimenti di residenza 2003-2011

Serie storica popolazione residente						
Anno	**Pop. Residente al 01.01**	**Movimenti naturali**		**Trasferimenti residenza**		**Pop. Residente al 31.12**
		nati	**morti**	**iscritti**	**cancellati**	
2002	**2559**	26	26	157	99	**2617**
2003	**2617**	28	26	153	123	**2649**
2004	**2649**	29	14	153	134	**2683**
2005	**2683**	36	24	147	99	**2743**
2006	**2743**	30	20	186	150	**2789**
2007	**2789**	23	18	178	144	**2828**
2008	**2828**	29	28	157	128	**2858**
2009	**2858**	32	22	128	111	**2885**
2010	**2885**	34	26	172	126	**2939**
2011	**2939**	28	22	124	112	**2957**

Il Comune di Cunardo è caratterizzato da un tasso di nascite positivo, come evidenziato dai valori positivi della fascia d'età delle persone comprese tra 0 e 14 anni.

Le fasce d'età che presentano i valori più elevati sono quelle delle persone tra i 15 e i 64 anni.

7.1.9 Popolazione straniera residente 2002-2010

Anno	Sesso		Trasferimenti residenza		Popolazione straniera residente al 31.12	% sulla popolazione totale
	maschi	femmine	iscritti	cancellati		
2002	63	68	35	21	**131**	**5,00**
2003	81	89	62	23	**170**	**6,42**
2004	97	106	61	28	**203**	**7,57**
2005	107	116	56	36	**223**	**8,13**
2006	117	133	64	37	**250**	**8,96**
2007	127	143	72	52	**270**	**9,55**
2008	129	166	53	28	**295**	**10,32**
2009	144	179	54	26	**323**	**11,19**
2010	154	174	64	59	**328**	**11,16**

7.1.10 Popolazione fluttuante e stima delle seconde case

Dovendo redigere, in base all'art. 95 "Contenimento e governo dei consumi idrici" delle NTA del PTCP la valutazione del fabbisogno idrico attuale e di quello futuro, occorre valutare, oltre alla popolazione residente, anche quella fluttuante.

La popolazione fluttuante è rappresentata dalle presenze nelle strutture ricettive ed alberghiere e dal numero di villeggianti che occupano le seconde case nei periodi festivi o estivi.

Per la determinazione di tali valori numerici, si è fatto riferimento ai dati trasmessi dal Comune, di concerto con l'Aspem, dati necessari per la gestione del servizio rifiuti.

In riferimento a data del 1° gennaio 2012, si stima che, a fronte di una popolazione residente di **2.957 abitanti,** la popolazione fluttuante, calcolata sulle **seconde case** (stimate in circa **180 unità**), sia di circa **500 persone.**

A questo dato si aggiunge quello riferito alle presenze relative ai **tre ristoranti** presenti nel territorio comunale di Cunardo, che sono stimate in un massimo di circa **200 unità.**

7.1.11 Il pendolarismo

Il fenomeno del pendolarismo interessa in modo massivo da circa I secolo i Comuni ubicati nell'area tra il Ceresio e il Verbano, e nell'area collinare intorno a Varese: territorio che offre un servizio rilevante di connessione con la Svizzera.

Già nel 1976 il numero dei lavoratori varesini che quotidianamente varcavano il confine svizzero ammontavano a 10.456 unità, e negli ultimi decenni il fenomeno del pendolarismo ha caratterizzato l'incremento demografico dei comuni montani dell'alto Varesotto al confine con la Svizzera, superiore alla media delle altre zone montane italiane.

Vista la consistenza del fenomeno frontaliero, consolidato negli anni da accordi bilaterali di carattere economico e sociale, è da ritenere che sia esso stesso la principale occasione dello sviluppo riscontrato.

Segue tabella della popolazione in entrata e in uscita da Cunardo che si sposta giornalmente (dato ISTAT 2001):

Comune	Entrata	Uscita	Saldo E/U
Cunardo	360	827	-467

7.1.12 Gli spostamenti degli studenti

I dati rilevati dall'Osservatorio permanente sull'istruzione della Provincia di Varese rilevano per l'anno scolastico 2010-2011 i seguenti spostamenti di studenti per gli istituti superiori:

- verso Brissago Valtravaglia n. 2 (0 maschi, 2 femmine)
- verso Luino n. 54 (32 maschi, 22 femmine)
- verso Varese n. 51 (22 maschi, 29 femmine)

per un totale di n. 107 studenti pendolari.

7.2 STIMA DEGLI ABITANTI TEORICI RISULTANTI DALLA CAPACITA' DI PIANO

La determinazione del numero di utenti dei servizi deve fare riferimento alla popolazione reale, cioè stabilmente insediata, a cui si deve aggiungere la popolazione di nuovo insediamento prefigurata dagli obiettivi di sviluppo di Piano (Documento di Piano) ed infine si deve aggiungere quella fluttuante per motivi di lavoro, studio e turismo.

In sintesi le valutazioni sono le seguenti:

- popolazione stabilmente residente nel comune;
- popolazione prevista futura da insediare;
- popolazione gravitante e/o fluttuante, individuata secondo i criteri di:
    - turismo rurale
    - turismo scolastico
    - unità transitanti nel Comune con differente destinazione.

Per quanto riguarda la stima della capacità insediativa del Piano (Documento di Piano), valgono le seguenti considerazioni:

Gli abitanti teorici risultanti dalla capacità aggiuntiva di Piano, derivano dalle scelte del Piano di confermare le previsioni di completamento delle aree urbanizzate (come già previsto nel PRG) e dal verificarsi delle trasformazioni delle aree indicate nel Documento di Piano.

Per la stima degli abitanti teorici della capacità di Piano, vale il seguente prospetto riassuntivo:

POPOLAZIONE STABILMENTE RESIDENTE	
Popolazione residente al 31/12/2011	2.957
Popolazione residente al 2015 (calcolo da proiezione dati SISEL – Sistema Informativo Statistico Enti Locali)	3.186
Popolazione residente al 2020 (calcolo da proiezione dati SISEL – Sistema Informativo Statistico Enti Locali)	3.189

Popolazione residente al 2025 (calcolo da proiezione dati SISEL – Sistema Informativo Statistico Enti Locali)	3.239
POPOLAZIONE AGGIUNTIVA PER CAPACITA' DI PIANO	
Abitanti teorici risultanti dagli Ambiti di Trasformazione	15
Abitanti teorici risultanti dalla capacità delle zone di completamento PRG	455
Abitanti teorici risultanti dalla capacità delle nuove zone di completamento dell'urbanizzato del PGT	124
TOTALE POPOLAZIONE - RESIDENTE E AGGIUNTIVA	**3.551**
TOTALE POPOLAZIONE FLUTTUANTE (PICCO)	**700**
TOTALE POPOLAZIONE GRAVITANTE	**4.251**

8. ELENCO ELABORATI

PIANO DEI SERVIZI			
ELEBORATO	***SCALA***	***TITOLO ELEBORATO***	***BASE CARTOGRAFICA***
S.1	1:5.000	**Sistema della città pubblica allo stato di fatto**	DB Topografico
S.2		**Sistema della città pubblica previsto dal PGT - Legenda**	
S.2a	1:2.000	**Sistema della città pubblica previsto dal PGT**	DB Topografico
S.2b	1:2.000	**Sistema della città pubblica previsto dal PGT**	DB Topografico
RELAZIONE		**Relazione**	
ALLEGATI		**Norme Tecniche di Attuazione**	
ALLEGATI		**Schede aree pubbliche**	